Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 5 юни 2025 година [1]

Дело C-769/22

Европейска комисия
срещу

Унгария

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Национално законодателство, въвеждащо по-строги мерки срещу „педофилите“ и изменящо някои закони с цел защита на децата — Законодателство, насочено предимно към съдържание, което представя или популяризира полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност — Член 56 ДФЕС — Директива 2000/31/ЕО — Директива 2006/123 — Директива 2010/13/ЕС — Ограничаване на предоставянето на услуги — Харта на основните права — Член 21 — Недискриминация — Член 7 — Право на личен и семеен живот — Член 11 — Свобода на изразяване — Член 1 — Човешко достойнство — Член 2 ДЕС — Ценности на Европейския съюз — Съдебна подведомственост — Критерий за установяване на нарушение на член 2 ДЕС“

Съдържание

I. Въведение и контекст на производството 3
А. Досъдебната процедура и производството пред Съда 4
Б. Правна уредба и описание на настоящото дело 5
1. Правото на Европейския съюз 5
2. Унгарското право 6
3. Обобщение на предмета на спора по делото 8
II. Анализ — Първа част: нарушаване на основни права и ценности 9

[1] Език на оригиналния текст: английски.

А. Същността на спора 10

Б. Петото основание на Комисията — нарушаване на правата по Хартата 12

1. Приложимост на Хартата 12

2. Нарушение на член 21 от Хартата 14

3. Нарушение на член 11 от Хартата 18

4. Нарушение на член 7 от Хартата 19

5. Може ли да бъде обоснована намесата в основните права? 20

6. Нарушение на член 1 от Хартата 25

В. Шестото основание на Комисията — нарушение на член 2 ДЕС 26

1. Съдебна подведомственост на споровете по член 2 ДЕС 28

а) Ролята на член 2 ДЕС в правния ред на Европейския съюз 28

1) Конституционната идентичност на Европейския съюз 28

2) Условие за функционирането на правния ред на Европейския съюз 29

б) Член 2 ДЕС като задължителна разпоредба 30

1) Текст, контекст и генезис 30

2) Значението на член 49 ДЕС 32

в) Съображения „за“ и „против“ съдебната подведомственост на споровете по член 2 ДЕС 34

1) Съображения „за“ съдебната подведомственост 34

2) Обсъждане на съображенията „против“ съдебната подведомственост 35

i) Член 7 ДЕС 35

ii) Общият характер на ценностите по член 2 ДЕС 36

iii) Националната конституционна идентичност 39

iv) Целта на самостоятелното установяване на нарушение на член 2 ДЕС. 40

2. Как да се прецени дали „червените линии“ са преминати? 41

а) Отричането на ценности като критерий за установяване на нарушение на член 2 ДЕС 42

б) Нарушаването на права по Хартата и конституционният диалог 43

3. Нарушение на член 2 ДЕС в настоящия случай 44

а) Разглежданите правила отричат ценностите по член 2 ДЕС 45

б) Кои ценности са нарушени? 46

III. Анализ — Втора част: нарушение на първичното и вторичното право във връзка със свободното движение на услуги и ОРЗД 47

А. Първото основание на Комисията 47

1. Правило 4 47

2. Правило 6 49

3. Правило 3 49

4. Правило 5 50

Б. Второто основание на Комисията 52

1. Правила 1 и 3 попадат в обхвата на координираните области по смисъла на Директивата за електронната търговия 52

2. Правило 1 попада в приложното поле на Директивата за електронната търговия . 53

3. Правила 1 и 3 ограничават услугите на информационното общество 54

В. Третото основание на Комисията 54

1. Правила 1 и 3 54

2. Правило 7 55

Г. Четвъртото основание на Комисията 56

IV. Съдебните разноски 58

V. Заключение 59

I. Въведение и контекст на производството

1. С настоящия иск Комисията иска от Съда да установи, че Унгария е нарушила правото на Съюза чрез изменения на редица актове на националното право, въведени със Закон LXXIX от 2021 г. за въвеждане на по-строги мерки срещу лицата, осъдени за педофилия и за изменение на някои закони за закрила на децата“ (наричан по-нататък „Законът за изменение“) [2].

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

2. Някои от тези изменения, които според Унгария са въведени с цел закрила на ненавършилите пълнолетие лица, забраняват или ограничават достъпа до съдържание, което представя или популяризира „полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност“ (за краткост понякога ще наричам това съдържание „съдържанието за ЛГБТИ“ [3]).

3. Според Комисията въпросните изменения нарушават правото на Съюза на три нива. Първо, те нарушават няколко акта на вторичното право, свързани с предоставянето на услуги, и член 56 ДФЕС. Второ, тези изменения противоречат на някои права, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) [4]. Накрая, тези изменения нарушават и член 2 ДЕС, който установява основните ценности, на които се основава Европейският съюз.

4. Последното твърдение, че Унгария е нарушила член 2 ДЕС като самостоятелно основание за установяване на нарушение на правото на Съюза, е ново. То повдига важни въпроси като например дали споровете по тази разпоредба са подведомствени на Съда в производство за установяване на неизпълнение на задължения и кога точно Съдът следва да установи наличието на нарушение на член 2 ДЕС в допълнение към нарушенията на правилата в областта на вътрешния пазар и Хартата. Поради това Съдът решава да разгледа делото в пленарен състав.

A. Досъдебната процедура и производството пред Съда

5. На 25 май 2021 г. двама членове на унгарския парламент внасят в парламента законопроект, озаглавен „за въвеждане на по-строги мерки срещу лицата, осъдени за педофилия и за изменение на някои закони за закрила на децата“.

6. На 10 юни 2021 г. законодателната комисия на парламента предлага изменения в този законопроект, които се отнасят до хомосексуалността и половата идентичност.

7. На 15 юни 2021 г. унгарският законодателен орган приема Закона за изменение. Той влиза в сила на 8 юли 2021 г.

8. На 15 юли 2021 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Унгария, в което посочва, че според нея в резултат на приемането на Закона за изменение Унгария не е изпълнила задълженията си съгласно различни разпоредби на правото на Съюза.

9. В писмо от 15 септември 2021 г. Унгария оспорва наличието на каквото и да било нарушение на правото на Съюза.

[3] Понятието „ЛГБТИ“ е съкращение за израза „лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални и интерсексуални хора“, признато от Международната асоциация на лесбийките, гейовете, бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните хора (ILGA). Вж. https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/ (посетен на 18 февруари 2025 г.). Тази абревиатура се използва от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), когато се произнася по подобни въпроси. Вж. например решение на ЕСПЧ от 23 януари 2023 г., Macatė с/у Литва (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). Съкращението е използвано и в практиката на Съда. Вж. например решение от 23 април 2020 г., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU: C:2020:289). Вж. и заключението на генерален адвокат Medina по дело Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, т. 2).

[4] Комисията се позовава на членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата.

10. На 2 декември 2021 г. Комисията приема мотивирано становище, в което твърди, че Законът за изменение е в нарушение на правото на Съюза. Поради това Комисията кани Унгария да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца от получаването му.

11. В писмо от 2 февруари 2022 г. Унгария отговаря на мотивираното становище, като отново заявява, че Законът за изменение е в съответствие с правото на Съюза.

12. На 19 декември 2022 г. Комисията предявява иска по настоящото дело пред Съда на основание член 258 ДФЕС.

13. Унгария подава своята писмена защита на 8 март 2023 г.

14. Комисията и Унгария подават реплика и дуплика съответно на 20 април 2023 г. и 31 май 2023 г.

15. С решения от 20 март, 4 май и 29 юни 2023 г. председателят на Съда уважава молбите на шестнадесет държави членки — Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Република Естония, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Словения, Република Финландия, Кралство Швеция, както и на Европейския парламент, за встъпване в настоящото дело в подкрепа на исканията на Комисията.

16. На 18 януари 2024 г. Унгария представя отговор на тези встъпвания.

17. На 19 ноември 2024 г. е проведено съдебно заседание, в което устни становища представят Комисията и Унгария, както и Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Република Естония, Великото херцогство Люксембург, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Кралство Швеция, както и Европейският парламент.

Б. Правна уредба и описание на настоящото дело

1. Правото на Европейския съюз

18. Член 2 ДЕС гласи:

„Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

19. Настоящото дело се отнася и до член 56 ДФЕС, членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата, както и до следните актове на вторичното право на Съюза: Директивата за електронната търговия [5], Директивата за услугите [6], Директивата за АВМУ [7] и ОРЗД [8].

2. Унгарското право

20. От значение за спора по настоящото дело са осем изменения (наричани по-долу „правилата“), които са приети със Закона за изменение и с които се изменят следните шест национални нормативни акта:

– Закон XXXI от 1997 г. за закрила на детето и за организация на настойничеството и попечителството (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, наричан по-нататък „Законът за закрила на детето“) (*правило 1*) [9];

– Закон CVIII от 2001 г. за някои аспекти на услугите за електронна търговия и услугите на информационното общество (2001. évi CVIII. törvény. az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, наричан по-нататък „Законът за електронната търговия“) (*правило 2*) [10];

– Закон XLVIII от 2008 г. за основните условия и някои ограничения на икономическата рекламна дейност (2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, наричан по-нататък „Законът за рекламата“) (*правило 3*) [11];

[5] Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (наричана по-нататък „Директивата за електронната търговия“) (ОВ L 178, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 29, стр. 257).

[6] Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50, наричана по-нататък „Директивата за услугите“).

[7] Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 95, 2010 г., стр. 1), изменена с Директива 2018/1808 (наричана по-нататък „Директивата за АВМУ“).

[8] Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „ОРЗД“).

[9] По силата на член 1, параграф 2 от Закона за изменение е създаден член 6/A от Закона за закрила на детето, който гласи: „С цел осигуряване на изпълнението на целите, посочени в настоящия закон, и на упражняване на правата на детето, се забранява достъпът на лица, които не са навършили [18] години, до съдържание, което е порнографско, представя сексуалност по неоправдан начин или популяризира или представя полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност“.

[10] По силата на член 2, параграф 2 от Закона за изменение е създаден нов член 4/D в Закона за електронната търговия. Правило 2 оправомощава и упълномощава орган, наречен Интернет кръгла маса за закрила на децата, да предприеме определени мерки по отношение на доставчиците на електронни услуги. Този орган може да анализира отделни случаи и да отправя препоръки към доставчиците на услуги, за да ги убеди да прекратят неправомерни дейности, а в случай че те откажат да изпълнят препоръката, може да отнесе въпроса до Националния орган за медии и телекомуникации. Въпросният орган е оправомощен също така да води регистър на видовете съдържание, които се считат за вредни за физическото, умственото и моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица.

[11] По силата на член 3 от Закона за изменение е създаден нов член 8, параграф 1a от Закона за рекламата, който гласи: „Забранява се предоставянето на достъп на лица, които не са навършили [18] години, до реклами, които изобразяват сексуалност по неоправдан начин или които популяризират или представят полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност“.

– Закон CLXXXV от 2010 г. за медийните услуги и масовата комуникация (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, наричан по-нататък „Законът за медиите“) (*правила 4*[12]*, 5*[13] *и 6*[14]);

– Закон CXC от 2011 г. за националното обществено образование (2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről, наричан по-нататък „Законът за националното обществено образование“) (*правило 7)*[15];

– Закон XLVII от 2009 г. за системата на регистрите за съдимост, регистъра на съдебните решения срещу унгарски граждани, постановени от съдилища на държави — членки на Европейския съюз, и регистрирането на биометрични данни в наказателното производство и от полицейски служители (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, наричан по-нататък „Законът за системата на регистрите за съдимост“) (*член 8*)[16].

21. Комисията счита, че седем от тези осем правила нарушават правото на Съюза, като правило 2 е представено от Комисията само за контекст[17].

22. Правила 1, 3, 4, 6 и 7 са формулирани по много сходен начин. Те забраняват (правила 1, 3, 6 и 7) или ограничават (правило 4) достъпа на ненавършили пълнолетие лица до съдържание, което представя или популяризира полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност. Правило 7 забранява само популяризирането, но не и представянето на съдържание за ЛГБТИ.

23. Правило 5 задължава Медийния съвет, когато се установят проблеми във връзка с разпоредбите относно класификацията или Закон CIV от 2010 г. за свободата на печата (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, Закон за

[12] По силата на член 9, параграф 2 от Закона за изменение е създаден нов член 9, параграф 6 от Закона за медиите, който гласи: „Програмите се класифицират в категория V, ако могат да окажат отрицателно въздействие върху физическото, психическото или моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица, по-специално в резултат на техния фокус върху насилието, популяризирането или представянето на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност, или прякото, натуралистично или неоправдано изобразяване на сексуалност. Тези програми се оценяват, както следва: „неподходящи за аудитория под 18-годишна възраст“. Последицата от тази класификация е, че съгласно член 10 от Закона за медиите (който не е изменен с оспорвания закон) такива предавания, класифицирани в категория V, могат да се излъчват само между 22.00 ч. и 5.00 ч.

[13] По силата на член 9, параграф 5 от Закона за изменение е създаден нов член 179, параграф 2 от Закона за медиите.

[14] По силата на член 9, параграф 3 от Закона за изменение е създаден нов член 32, параграф 4а от Закона за медиите, който гласи: „Не се считат за съобщения от публичен интерес или послания от обществена полза предавания, които могат да окажат отрицателно въздействие върху правилното физическо, психическо или морално развитие на ненавършилите пълнолетие лица, по-специално поради техния фокус върху неоправданото представяне на сексуалност, порнография, популяризиране или представяне на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност“.

[15] По силата на член 11 от Закона за изменение е създаден нов член 9, параграф 12 от Закона за националното обществено образование, който гласи: „При провеждането на дейности, свързани със сексуалната култура, сексуалния живот, сексуалната ориентация и сексуалното развитие, се обръща специално внимание на разпоредбите на член XVI, параграф 1 от унгарския Основния закон [Magyarország alaptörvénye]. Такива дейности не могат да бъдат насочени към популяризиране на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност“.

[16] По силата на член 4, параграф 1 от Закона за изменение е създаден нов член 67, параграф 1, букви a)—d) от Закона за системата на регистрите за съдимост.

[17] Съгласно точка 8 от исковата молба на Комисията правило 2 засилва ефекта на допуснатите с правила 1 и 3—7 нарушения. Комисията не иска от Съда да установи противоречие на правило 2 с правото на Съюза и обяснява, че е включила правило 2 в своя иск само защото то подкрепя другите правила, които са предмет на производството за установяване на неизпълнение на задължения.

свободата на печата), да поиска от държавата членка, под чиято юрисдикция действа доставчикът на медийни услуги, посочен в правило 4, да приложи ефективни мерки и да отстрани нарушенията, посочени от Медийния съвет.

24. Правило 8 изисква от органите, които имат достъп до данни в регистри, да предоставят пряк достъп на „оправомощени лица“ до тези данни, да предават данни при поискване, да удостоверяват данните и да споделят информация за лица, осъдени за сексуални престъпления срещу деца.

3. Обобщение на предмета на спора по делото

25. С настоящия иск Комисията оспорва тези седем правила. По отношение на правила 1, 3, 4, 6 и 7 тя твърди, че те нарушават няколко разпоредби от първичното или вторичното право на Съюза (основания 1—3), Хартата (основание 5) и член 2 ДЕС (основание 6). Що се отнася до правила 5 и 8, Комисията не твърди нарушение на член 2 ДЕС, а само на вторичното право на Съюза по отношение на правило 5 (основание 1) и на вторичното право на Съюза и на Хартата по отношение на правило 8 (основание 4).

26. За да се улесни разбирането на този сложен иск, основанията на Комисията, свързани с различни национални правила и различни разпоредби от правото на Съюза, са представени схематично в таблицата по-долу.

<table>
<tr><th>Национални правила</th><th colspan="3">Разпоредби от правото на Съюза, за които се твърди, че са нарушени, и съответното основание на Комисията</th></tr>
<tr><td>Правило 1
(в Закона за закрила на детето)</td><td>Член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия (основание 2);
Членове 16 и 19 от Директивата за услугите и член 56 ДФЕС (основание 3)</td><td rowspan="5">Членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата (основание 5)</td><td rowspan="5">Член 2 ДЕС (основание 6)</td></tr>
<tr><td>Правило 3
(в Закона за рекламата)</td><td>Член 9, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директивата за АВМУ (основание 1);
Член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия (основание 2);
Членове 16 и 19 от Директивата за услугите и член 56 ДФЕС (основание 3)</td></tr>
<tr><td>Правила 4 и 6
(в Закона за медиите)</td><td>Член 6а, параграф 1 от Директивата за АВМУ (основание 1)</td></tr>
<tr><td>Правило 7
(в Закона за националното обществено образование)</td><td>Членове 16 и 19 от Директивата за услугите и член 56 ДФЕС (основание 3)</td></tr>
<tr><td>Правило 5
(в Закона за медиите)</td><td>Член 2 и член 3, параграф 1 от Директивата за АВМУ (основание 1)</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Правило 8 (в Закона за системата на регистрите за съдимост)	Член 10 от ОРЗД и член 8, параграф 2 от Хартата (**основание 4**)		

27. Комисията иска от Съда да установи, че правилата нарушават разпоредбите от правото на Съюза, посочени в таблицата. Унгария счита, че Съдът следва да отхвърли изцяло иска на Комисията като неоснователен.

II. Анализ — Първа част: нарушаване на основни права и ценности

28. Настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения се отнася до множество нарушения на правилата в областта на вътрешния пазар, свързани със свободното предоставяне на услуги, и на няколко права, закрепени в Хартата. Важно е да се отбележи, че за пръв път се изтъква и отделно основание, свързано с нарушение на член 2 ДЕС.

29. С оглед на първостепенното значение на въпросите, свързани с нарушение на член 2 ДЕС, реших да не следвам последователността на твърденията за нарушения така, както те са изложени от Комисията. Тъй като много от въпросите, свързани с първото ниво на основанията, посочени в исковата молба на Комисията, повдигат технически правни въпроси и тъй като някои твърдения за нарушения са свързани само с вторичното право на Съюза, а не с Хартата и член 2 ДЕС, ще разгледам това първо ниво на основанията във втората част на моя анализ [18].

30. Все пак, доколкото това първо ниво на основанията е важно за въвеждането на Хартата в предмета на спора по настоящото дело [19], в началото ще обясня, че според мен всички разглеждани изменения попадат в приложното поле на директивите, на които се позовава Комисията, и/или на член 56 ДФЕС [20]. Следователно всяка дерогация от свободното предоставяне на услуги, въведена с тези изменения, не само трябва да бъде обоснована със съображения от общ интерес, които се прилагат по пропорционален начин, но и не може да нарушава гарантираните от Хартата права [21].

31. Независимо от решението ми да променя последователността, по която ще разгледам основанията на Комисията, е важно да се подчертае, че в своята искова молба Комисията иска от Съда да установи, че е налице нарушение на член 2 ДЕС във връзка с други нарушения на правото на Съюза, свързани със свободното предоставяне на услуги и Хартата. Следователно основанието за нарушение на член 2 ДЕС се изтъква в рамките на приложното поле на правото на Съюза.

18 Това означава, че ще разгледам подробно първото, второто, третото и четвъртото основание на Комисията във втората част от настоящото заключение. В първата част от заключението ще разгледам петото и шестото основание на Комисията.

19 Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата тя е приложима за държавите членки единствено, когато те „прилагат правото на Съюза“. Съдът тълкува това понятие като обхващащо всички хипотези, които влизат в приложното поле на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19 и 21), включително и тези, при които държавите членки се позовават на допустими от правото на Съюза дерогации от свободите на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение от 18 юни 1991 г., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, т. 43).

20 По-подробно обсъждане на тази позиция ще последва във втората част от моето заключение.

21 Вж. в този смисъл решения от 18 юни 1991 г., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, т. 42—44), от 14 октомври 2004 г., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика), и от 4 октомври 2024 г., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, т. 62).

32. Както подчертава в съдебното заседание, Комисията иска от Съда да установи нарушение на член 2 ДЕС само при тези обстоятелства. Ще наричам тази ситуация използване на член 2 ДЕС като *самостоятелно* основание за нарушение, за разлика от използването му като *автономно* основание за нарушение. Последното би било налице, ако нарушение на член 2 ДЕС може да бъде установено дори извън приложното поле на правото на Съюза или независимо от други нарушения на правото на Съюза.

33. По настоящото дело не се поставя въпросът за възможното автономно прилагане на член 2 ДЕС за оценка на валидността на правна уредба на държавите членки или на действия, предприети извън приложното поле на правото на Съюза[22]. Въпреки че този въпрос в известна степен е обсъждан в съдебното заседание, той не е предмет на разглеждане от Съда по настоящото дело и считам, че Съдът следва да отложи неговото разглеждане за в бъдеще, когато възникне подходящо дело.

34. Имайки предвид тези встъпителни бележки, ще изложа заключението си, както следва. В първа част, раздел А ще обясня защо настоящият случай в основата си е свързан с ценности. В раздел Б ще обоснова защо унгарското законодателство представлява нарушение на основните права, закрепени в членове 21, 11 и 7 от Хартата, и което е по-важно, защо тези нарушения не могат да бъдат обосновани. По-нататък ще обясня защо това е равносилно на нарушаване на човешкото достойнство, закрепено в член 1 от Хартата. В раздел В ще се спра на въпроса дали може да се уважи твърдението на Комисията за самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС. Във втората част от настоящото заключение ще се върна към аргументите на Комисията и контрааргументите на Унгария относно нарушението на конкретни разпоредби на Договорът за функционирането на ЕС и на вторичното право на Съюза.

А. Същността на спора

35. Когато в съдебното заседание Комисията бе попитана за причината да въведе самостоятелно основание за нарушение на член 2 ДЕС, тя посочва, че при разглеждането на отделните нарушения на различните актове на вторичното право на Съюза и на Хартата е стигнала до заключението, че в настоящия случай има „нещо повече“.

36. Според мен това „нещо повече“ е предизвикано от основното разминаване в ценностите между позицията на унгарското правителство и позицията на Комисията във връзка със съображенията, които Унгария посочва като мотивиращи и обосноваващи спорните изменения.

37. Унгария твърди, че измененията целят и са необходими за защитата на ненавършилите пълнолетие лица, тъй като излагането им на „съдържание за ЛГБТИ“ може да окаже отрицателно въздействие върху тяхното физическо, умствено или морално развитие. Тази държава членка обяснява също така, че решението кога да се представи потенциално вредно „съдържание за ЛГБТИ“ на ненавършили пълнолетие лица следва да бъде оставено на техните родители или законни настойници или попечители.

[22] Макар да е трудно да си представим нарушения на член 2 ДЕС, които не биха имали въздействие върху никоя друга разпоредба от правото на Съюза, все пак може да възникне такава хипотеза. В това отношение вж. *Rossi* L.S. „Concretised“, „Flanked“, or „Standalone“? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU“ — European Papers, 2025, p. 23.

38. Комисията, подкрепена от Европейския парламент и 16-те встъпили в делото държави членки, е на мнение, че излагането на ненавършили пълнолетие лица на съдържание, представящо живота на ЛГБТИ, само по себе си не може да навреди на тяхното развитие.

39. Тук е необходимо да се обясни, че унгарското законодателство не забранява или ограничава представянето на еротично или порнографско съдържание за ЛГБТИ; вместо това то забранява представянето на обикновения живот на ЛГБТИ. Това означава, че разглежданите правила забраняват или ограничават „съдържанието за ЛГБТИ“ *в допълнение към* порнографското съдържание или съдържанието, което представя сексуалността по неоправдан начин или насилието [23]. За да се защитят децата от открито сексуално съдържание, не е било необходимо да се изменя законодателството, като се добавя забраната за „съдържание за ЛГБТИ“. Такова съдържание вече е било обхванато от правилата за защита на ненавършилите пълнолетие лица преди приемането на спорните изменения.

40. Следователно може да се заключи единствено, че допълнителната забрана на „съдържание за ЛГБТИ“, въведена със спорните изменения, се отнася до обикновения, всекидневен живот на ЛГБТИ. Именно в този смисъл ще използвам израза „съдържание за ЛГБТИ“.

41. Решението на Унгария да защити ненавършилите пълнолетие лица от „съдържание за ЛГБТИ“ не се основава на каквито и да било научни доказателства за неговия евентуален увреждащ характер за физическото, умственото или моралното развитие на децата. Следователно то се основава на ценностна преценка или, както го нарича Европейският парламент, на предразсъдък, че хомосексуалният и нецисджендърният начин на живот не са равностойни по ценност или статус на хетеросексуалния и цисджендърния начин на живот. Ето защо Унгария смята, че „достъпът на ненавършили пълнолетие лица до такова съдържание може да повлияе отрицателно на представата им за самите тях или за света“ [24].

42. Ценностната преценка, на която се основава разглежданото унгарско законодателство, е в рязко противоречие с ценностите на човешкото достойнство, равенството и зачитането на правата на човека така, както те се разбират в Европейския съюз и в по-широкия европейски ред на правата на човека, определен от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) [25].

43. Следователно несъгласието между Комисията и Унгария в настоящия случай е несъгласие по отношение на *ценностите*. Остава обаче въпросът дали такова несъгласие може и трябва да доведе до прилагането на член 2 ДЕС.

[23] В това отношение „съдържание за ЛГБТИ“ се забранява в правила 1 и 3 заедно с порнографско съдържание и съдържание, представящо сексуалността по неоправдан начин; в правило 4 — заедно със забраната на съдържанието, чийто определящ елемент е насилието или неоправданото представяне на сексуалността; и в правило 6 — заедно със забраната на представяне на порнография и неоправданото представяне на сексуалността. В правило 7 обаче се забранява само популяризирането на съдържание за ЛГБТИ.

[24] В исковата си молба Комисията цитира това твърдение от отговора на Унгария на официалното уведомително писмо. Вж. точка 250 от исковата молба на Комисията.

[25] Вж. например решение на ЕСПЧ от 21 октомври 2010 г. по делото Alekseyev с/у Русия (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, § 86), в което този съд обяснява, че няма „научни доказателства или социологически данни […], които да сочат, че самото споменаване на хомосексуалността или откритият публичен дебат относно социалния статус на сексуалните малцинства биха навредили на децата“. Вж. и решение на ЕСПЧ от 20 юни 2017 г., Bayev и др. с/у Русия (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, § 82), в което ЕСПЧ приема, че доколкото ненавършилите пълнолетие лица, които са били свидетели на кампания в полза на ЛГБТИ, са били изложени на идеите за многообразие, равенство и толерантност, но възприемането на тези възгледи би могло само да допринесе за социалното сближаване, което е потвърдено и в неотдавнашното решение на ЕСПЧ от 23 януари 2023 г., Macatė с/у Литва (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 211).

44. Преди да пристъпя към обсъждане на приложимостта на член 2 ДЕС в настоящия случай, първо ще покажа, че спорните правила нарушават редица основни права, защитени от Хартата, и че нарушаването на тези права не може да бъде обосновано с мотивите, които Унгария изтъква.

Б. Петото основание на Комисията — нарушаване на правата по Хартата

45. Комисията твърди, че правила 1, 3, 4, 6 и 7 нарушават забраната за дискриминация, основана на пол и сексуална ориентация, съдържаща се в член 21 от Хартата (2), свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, гарантирани от член 11 от Хартата (3), и зачитането на личния и семейния живот, предвидено в член 7 от Хартата (4). Унгария отрича всички тези твърдения и посочва, че приетите от нея правила служат за защита на ненавършилите пълнолетие лица. След като първо обясня, че Хартата е приложима към разглежданите правила (1), ще анализирам дали те представляват намеса в тези права. Както ще покажа, намесата, която действително съществува, не може да бъде оправдана (5), поради което считам, че твърдението на Комисията за нарушаване на човешкото достойнство също трябва да бъде уважено (6).

1. Приложимост на Хартата

46. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата тя е задължителна за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. Както е обяснено от Съда, това означава, че гарантираните от нея основни права трябва да се зачитат винаги, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза[26]. С други думи, Унгария може да наруши Хартата само ако спорните разпоредби попадат в приложното поле на член 56 ДФЕС и/или на актовете на вторичното право, които според Комисията са нарушени от тези правила. Преди да преценя твърденията за нарушение на основните права, следва първо да установя дали петте спорни правила попадат в приложното поле на правото на Съюза.

47. Унгария не оспорва, че правила 3, 4 и 6 попадат в приложното поле на поне една директива. Тя обаче счита, че правила 1 и 7 са извън приложното поле на правото на Съюза.

48. Правило 1 забранява представянето и популяризирането на „съдържание за ЛГБТИ“ пред ненавършили пълнолетие лица в контекста на Закона за закрила на детето. Унгария твърди, че адресати на този закон са държавата, местните органи и физическите и юридическите лица, оправомощени от публичните органи да извършват тесен набор от услуги, свързани с грижата и закрилата на децата. Такива услуги не се предлагат срещу възнаграждение и следователно не попадали в обхвата на понятието за услуги по член 56 ДФЕС. Освен това нямало вероятност такива услуги да се предоставят трансгранично.

49. Комисията обаче твърди, първо, че приложното поле на Закона за закрила на детето не е толкова тясно и че този закон се прилага и за институции, които предоставят грижи за деца срещу възнаграждение като например детски градини[27] или частни заведения за приемна грижа. Те могли да попаднат в обхвата на понятието „доставчик на услуги“ по смисъла на правото на Съюза, ако предоставят услугите си срещу възнаграждение.

[26] Решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 21).

[27] Вж. в тази връзка член 41 от Закона за закрила на детето.

50. Освен това, дори и адресатите на Закона за закрила на детето да не предоставят услуги на деца срещу възнаграждение, те били възпирани да купуват услуги, които съдържат „съдържание за ЛГБТИ“, включително такива, предлагани от доставчици в други държави членки. Тъй като им е забранено да използват това съдържание в рамките на грижите си за деца, те нямали причина да станат получатели на услуги със „съдържание за ЛГБТИ“ [28].

51. Член 56 ДФЕС и Директивата за услугите забраняват ограниченията както за предоставянето, така и за получаването на трансгранични услуги [29]. Освен това Директивата за електронната търговия, която според Комисията е нарушена от правило 1, също забранява ограниченията както на предоставянето, така и на получаването на услуги на информационното общество [30].

52. Както твърди Комисията, възможно е Законът за закрила на детето да направи по-малко привлекателно предоставянето на трансгранични услуги, като например театрална постановка, разказваща историята на семейство на ЛГБТИ и която предлага услугите си на детски градини в целия Европейски съюз. По същия начин заведение за приемна грижа в Унгария няма причина да купува анимационен филм, който предоставя адаптирани за тийнейджъри образователни материали относно половата идентичност, предлагани по заявка от уебсайта на доставчик на услуги, намиращ се в Хърватия. Следователно правило 1 ограничава трансграничното предоставяне на услуги на информационното общество.

53. Ето защо считам, че правило 1, съдържащо се в Закона за закрила на детето, може да се прилага към услугите по смисъла на правото на Съюза.

54. Правило 7, което се съдържа в Закона за националното обществено образование, забранява популяризирането на „съдържание за ЛГБТИ“ в сексуалното образование.

55. Унгария твърди, че това правило попада извън приложното поле на правото на Съюза относно услугите, тъй като общественото образование не се счита за услуга, предлагана срещу възнаграждение по смисъла на правото на Съюза.

56. Вярно е, че според съдебната практика образованието в обществения сектор по принцип не представлява предоставяне на услуги [31]. Въпреки това в различни решения Съдът е установил, че образователните дейности могат да бъдат класифицирани като услуги съгласно правото на Съюза, когато се предоставят срещу възнаграждение и се

[28] Вж. по аналогия решенията, свързани с използването на стоки, в които Съдът счита, че правилата, ограничаващи използването на дадена стока, са мерки с равностоен на количествените ограничения ефект, забранени от член 34 ДФЕС. Вж. в това отношение решения от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (ремаркета) (C-110/05, EU:C:2009:66), и от 4 юни 2009 г., Mickelsson и Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, особено т. 26—28).

[29] Вж. в този смисъл решения от 6 октомври 2009 г., Комисия/Испания (C-153/08, EU:C:2009:618, т. 29 и цитираната съдебна практика), и от 2 март 2023 г., Recreatieprojecten Zeeland и др. (C-695/21, EU:C:2023:144, т. 13 и цитираната съдебна практика)

[30] Вж. в този смисъл понятието „получател на услуги“ в член 2, буква г) от Директивата за електронната търговия: „всяко физическо или юридическо лице, което за професионални цели или по друг начин използва услуга на информационното общество, по-специално с цел търсене на информация или осигуряване на достъп до нея“.

[31] Вж. в този смисъл решения от 27 септември 1988 г., Humbel и Edel (263/86, EU:C:1988:451, т. 17—19), и от 7 декември 1993 г., Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, т. 15 и 16).

извършват извън строго публичната, финансирана от държавата образователна система [32]. Такъв може да бъде случаят и с всяка услуга, предоставяна от външен гост лектор или експерт, който би могъл да преподава в учебните заведения [33].

57. Ето защо считам, че правило 7 може да се прилага и за ситуации, обхванати от правото на Съюза.

58. В заключение всичките пет оспорени от Комисията правила попадат в приложното поле на правото на Съюза и следователно трябва да са в съответствие с Хартата.

59. Тъй като Хартата е приложима, сега ще анализирам съвместимостта на тези правила с правата, предвидени в Хартата, на които се позовава Комисията.

60. Припомням, че петте правила, за които се отнася това основание, са формулирани по сходен начин. Всички те ограничават или забраняват достъпа до съдържание, което популяризира или представя полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност, на ненавършили 18-годишна възраст лица, без да се прави разлика между възрастовите групи. Достъпът до такова съдържание се ограничава или забранява или по принцип (правило 1), или когато то се появява в предавания по линейни аудио-визуални медии (правило 4), или като послания за повишаване на осведомеността по аудио-визуални медии (правило 6), или като реклама във всякакъв вид медии (правило 3). Правило 7 забранява само популяризирането, но не и представянето на „съдържание за ЛГБТИ“ в контекста на сексуалното образование.

2. Нарушение на член 21 от Хартата

61. Член 21 от Хартата забранява дискриминацията, основана, наред с други признаци, на пол и сексуална ориентация.

62. Съгласно установената съдебна практика по-неблагоприятното третиране на лица поради промяна на пола (т.нар. „транссексуализъм“) [34] представлява дискриминация, основана на пол [35]. Неотдавнашното решение Mousse потвърждава, че забраната за дискриминация по признак пол се отнася и до дискриминация, основана на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение и която не включва физическа промяна на пола (т.нар. „трансджендър идентичност“) [36].

63. От друга страна, хомосексуалността, която също е предмет на разглежданите правила, попада в обхвата на понятието „сексуална ориентация“ [37].

[32] Вж. в този смисъл решения от 7 декември 1993 г., Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, т. 17), от 11 септември 2007 г., Комисия/Германия (C-318/05, EU:C:2007:495, т. 69), и от 20 май 2010 г., Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, т. 32).

[33] Вж. в този смисъл решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 41 и сл.).

[34] Разликата между промяната на пола (т.нар. „транссексуализъм“) и избора на полова идентичност, различна от тази по рождение („трансджендър идентичност“), се състои в това, че първата предполага медицински или физически интервенции, докато понятието „трансджендър“ се отнася повече до идентичността, отколкото до физическите или медицинските аспекти.

[35] Решения от 30 април 1996 г., P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, т. 20), от 7 януари 2004 г., K. B. (C-117/01, EU:C:2004:7, т. 34), от 27 април 2006 г., Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, т. 24), и от 26 юни 2018 г., MB (Промяна на пола и пенсия за осигурителен стаж и възраст) (C-451/16, EU:C:2018:492, т. 35).

[36] Решение от 9 януари 2025 г., Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2., т. 61 и 62).

[37] За илюстрация на случай на дискриминация, основана на сексуална ориентация, вж. например решение от 12 януари 2023 г., TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия) (C-356/21, EU:C:2023:9, т. 66).

64. Комисията твърди, че дискриминацията в настоящия случай се състои в различното третиране на хетеросексуални и цисджендър лица в сравнение с хора, които са ЛГБТИ. Докато разглежданите правила засягат представянето на съдържание, което представя живота на хомосексуални и нехетеросексуални лица пред ненавършили пълнолетие лица, те не ограничавали представянето на съдържание, представящо живота на хетеросексуални и цисджендър лица. Освен това според Комисията разглежданите изменения имат за цел да маргинализират ЛГБТИ в унгарското общество.

65. Унгария твърди, че разглежданите правила не са насочени към хора, които са ЛГБТИ, а по-скоро към защита на ненавършили пълнолетие лица в ограничен брой ситуации, в които излагането им на „съдържание за ЛГБТИ“ не може да бъде контролирано от техните родители, настойници или попечители.

66. Според практиката на Съда дискриминация е налице не само когато едно лице е третирано по-неблагоприятно от друго лице в сходна ситуация, но и когато дадено действие или даден закон прави разграничение въз основа на забранен критерий. Това е така без значение срещу кого би могъл да бъде използван този забранен критерий, т.е. независимо дали става въпрос за лице, принадлежащо към малцинствена група, която забраната защитава, или за лице, което не принадлежи към съответната група [38].

67. Прилагайки тази съдебна практика към настоящия случай, разглежданите правила, които изрично се основават на критерия пол (транссексуална или трансджендър идентичност) и сексуална ориентация (хомосексуална ориентация), действително са дискриминационни.

68. Въпреки твърдението на Унгария, че тези правила не са насочени към тази малцинствена група, те все пак очевидно се основават на разграничение по признак пол и сексуална ориентация. Както бе обяснено по-горе (вж. т. 39 от настоящото заключение), достъпът на ненавършили пълнолетие лица е забранен до съдържание, представящо обикновения живот на ЛГБТИ, а не само до открито сексуални или порнографски представяния на живота на ЛГБТИ. Достъпът до съдържание, представящо обикновения живот на хетеросексуални и цисджендър хора, обаче не е забранен от никое от правила 1, 3, 4, 6 или 7.

69. Във връзка с правило 7 Унгария заявява, че то забранява само популяризирането на „съдържание за ЛГБТИ“ и само в контекста на сексуалното образование. Това обаче не е средство за защита срещу твърдението за дискриминация. Мога да се съглася, че популяризирането на какъвто и да е вид живот не трябва да бъде част от образованието, което трябва да бъде възможно най-безпристрастно и да дава възможност на децата да изработят свои собствени възгледи по различни въпроси [39]. Въпреки това правило 7

[38] Вж. в това отношение във връзка с етническата дискриминация решение от 16 юли 2015 г., ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:480, т. 56) Вж. и моето заключение по дело Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, т. 105—120).

[39] Тълкувайки второто изречение на член 2 от Първия протокол към ЕКПЧ, отнасящо се до правото на образование, ЕСПЧ приема, че то предвижда „държавата при изпълнение на поетите от нея функции по отношение на образованието и обучението да се грижи информацията или знанията, включени в учебната програма, да бъдат предавани по обективен, критичен и плуралистичен начин. На държавата е забранено да преследва цел, свързана с индоктриниране, която може да се приеме за несъвместима със зачитането на религиозните и философските убеждения на родителите“. Вж. решения на ЕСПЧ от 7 декември 1976 г., Kjeldsen, Busk Madsen и Pedersen с/у Дания (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, § 53), и от 18 март 2011 г., Lautsi и др. с/у Италия (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, § 62).

забранява само популяризирането на „съдържание за ЛГБТИ“, но не и на хетеросексуално или цисджендър съдържание. Следователно то е дискриминационно по признак пол и сексуална ориентация.

70. Унгария твърди още, че Комисията не е представила никакви примери за конкретни нарушения на правилата, забраняващи дискриминацията.

71. В това отношение е важно да се има предвид, че производството за установяване на неизпълнение на задължения е упражняване на абстрактен съдебен контрол. Комисията често завежда такива дела срещу законодателството на дадена държава членка *като такова*, като предметът на иска по необходимост се отнася до *възможността* това законодателство да наруши правото на Съюза. В такива хипотези на абстрактен съдебен контрол Съдът, също както националните конституционни съдилища, когато преценяват конституционосъобразността на законодателството, не се произнася по конкретните нарушения на индивидуалните права на човека, а по-скоро прави констатация относно възможността тези правила да нарушат основните права на отделни лица или групи.

72. Комисията излага достатъчно доводи, за да обоснове, че спорното законодателство може да постави в по-неблагоприятно положение различни частноправни субекти или групи, тъй като това законодателство се основава на забранения критерий. Всеки доставчик на услуги или получател на услуги е поставен в по-неблагоприятно положение поради забраната за предоставяне на съдържание за ЛГБТИ или осигуряването на достъп до такова съдържание. Това ограничение не засяга само ЛГБТИ, а физическите и юридическите лица като цяло.

73. Освен това разглежданите изменения имат заклеймяващ ефект за ЛГБТИ. Заклеймяването е ситуация, при която на членовете на една малцинствена група, каквато е ЛГБТИ, се приписват социално укорими характеристики единствено въз основа на тяхната принадлежност или предполагаема принадлежност към тази група.

74. Заклеймяването поставя ЛГБТИ в по-неблагоприятно положение на пазара на труда и в социалния живот[40].

75. Съгласна съм с Комисията, че забраната за достъп до представянето на обикновения живот на ЛГБТИ, тъй като те се считат за вредни, сама по себе си е заклеймяваща не само за ненавършилите пълнолетие лица, но и за възрастните.

76. Освен това негативното възприемане на общността на ЛГБТИ се влошава и от това, че представянето на обикновения живот на ЛГБТИ се поставя редом с неоправданото представяне на сексуалността и порнографията, както и на насилието.

77. И накрая, обединяването в Закона за изменение на правилата за защита на децата от педофилия с правилата, приети за защита на децата от съдържание за ЛГБТИ, допълнително засилва заклеймяващия ефект, който правилата пораждат сами по себе си.

78. Унгария възразява срещу последния довод, като обяснява, че в тази държава членка е обичайна законодателна техника да се изменят няколко закона само с един нормативен акт и че така изменените закони нямат нищо общо с педофилията.

[40] Вж. в тази връзка проучването, проведено от Агенцията за основните права, „LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges“, 11 May 2024, достъпно на https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges.

79. Дори това да е вярно от правна гледна точка, предвид обществения ефект, който подобна техника би могла да има в конкретната ситуация, Унгария е могла да реши да раздели двата закона за изменение и да избегне всякакви заклеймяващи странични ефекти. Напротив, тази държава членка е решила да обедини тези различни законодателни изменения.

80. Трябва да добавя, че в редица доклади на институциите на Съюза [41] или на международни организации, които следят за спазването на правата на човека [42], също се признава, че разглежданите правила имат заклеймяващ ефект, както твърди Комисията.

81. Според мен активното допринасяне за заклеймяването на малцинствена група от страна на държавата, независимо дали е умишлено или не, представлява пряка дискриминация, тъй като противоречи на самата същност на принципа на равенство [43]. Заклеймяването засилва съществуващите социални предразсъдъци в обществото, като насочва социалното развитие далеч от равенство, вместо към равенство. Това подкопава целта на правилата, забраняващи дискриминацията, която е постигането на равенство във всяко общество [44].

82. Конституцията на Европейския съюз, която включва Договорите и Хартата, изразява избора, че хората трябва да бъдат третирани еднакво, независимо от техния пол или сексуална ориентация. Този избор е изразен в член 21 от Хартата, който изброява пола и сексуалната ориентация като забранени основания за дискриминация, и в член 19 ДФЕС, който е правно основание за мерките на Съюза за борба с този вид дискриминация.

83. Дори и да е вярно, че в някои европейски общества правото на равно третиране на ЛГБТИ все още не е напълно признато, държава членка, която приема правила, които отклоняват от тази цел общественото възприятие за равенство на тази малцинствена група, нарушава член 21 от Хартата.

41 Резолюция на Европейския парламент от 8 юли 2021 г. относно нарушения на правото на Съюза и на правата на ЛГБТИК гражданите в Унгария в резултат на правните промени, приети от унгарския парламент (2021/2780(RSP).

42 Венецианска комисия, Opinion on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX [of 2021] amending certain acts for the protection of children, adopted by the Venice Commission at its 129th plenary session (Venice and online, 10-11 December 2021), paragraphs 24 and 25. See also, Amnesty International, From freedom to censorship; the consequences of Hungarian Propaganda Law, Amnesty international, Budapest, 2024; Háttér Society, The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement, November 2024, достъпно на https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf. В съдебното заседание Унгария оспорва някои от конкретните констатации в този доклад.

43 Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2015 г., ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:480, т. 84 и 87). Вж. и моето заключение по дело Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, т. 147—158).

44 Така член 19, параграф 1 ДФЕС предоставя правно основание за *борба* с дискриминацията. Няколко акта, приети въз основа на тази разпоредба, обясняват, че целта им е да се приложи принципът на равно третиране. Вж. заглавието на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 2000 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19) и нейния член 1, който гласи: „Целта на настоящата директива е да създаде рамка за борба срещу дискриминацията въз основа на расов признак или етнически произход с оглед прилагането в държавите членки на принципа на равно третиране“. Подобна формулировка е използвана в член 1 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

3. Нарушение на член 11 от Хартата

84. Член 11 от Хартата гарантира свободата на изразяване на мнение и свободата на информация. Това право включва свободата да се отстоява мнение и да се получават и разпространяват информация и идеи без намесата на публичните власти. В член 11, параграф 2 от Хартата се посочва, че свободата и плурализмът на медиите също трябва да бъдат закриляни.

85. Съгласно разясненията относно Хартата [45] правата, гарантирани в член 11 от Хартата, съответстват на правата, гарантирани в член 10 от ЕКПЧ. С оглед на това заключенията на ЕСПЧ са ценен източник на вдъхновение за практиката на Съда.

86. В тази връзка Съдът обяснява, че свободата на изразяване на мнение обхваща изказвания, предавани чрез всякакви средства за комуникация, включително интернет (чрез използване на услуги на информационното общество) [46]. Той също така потвърждава, че член 11 се прилага за всички видове изказвания, включително по отношение на изразяването на мнение в областта на търговията, което може да бъде под формата на реклама [47].

87. Тази свобода закриля не само споделянето на „информация“ или „идеи“, които се възприемат благосклонно или на които се гледа като на безвредни или с безразличие, но също и такива, които засягат, шокират или смущават, именно с цел да се гарантират плурализмът, толерантността и широтата на възгледите, без които няма демократично общество [48].

88. В тази светлина Комисията твърди, че разглежданите правила засягат не само свободата на общността на ЛГБТИ да разпространява информация и идеи, които я засягат, но и правото на широката общественост да разпространява и получава информация за общността на ЛГБТИ. Дори ако правилата са насочени към ненавършилите пълнолетие лица и следователно непременно ограничават тяхното право да получават информация, „съдържанието за ЛГБТИ“ под формата на реклама или съобщения от публичен интерес или послания за повишаване на осведомеността не може да достигне до никого или да бъде предадено от никого.

89. Съгласна съм с Комисията, че класифицирането на аудио-визуалните програми в категория V, както се изисква от правило 4, ако те съдържат съдържание за ЛГБТИ, ограничава не само ненавършилите пълнолетие лица, но и всички, които биха желали да гледат такива програми, тъй като те могат да се излъчват само в късните часове на нощта. То също така ограничава авторите и доставчиците на аудио-визуални услуги, които представят такива програми. Ако авторът на анимационен филм, който представя живота на семейство на ЛГБТИ или проблемите на двама тийнейджъри, които се сблъскват със своята сексуалност или полова идентичност, може да излъчи подобно съдържание само в

45 ОВ C 303, 2007 г., стр. 17.

46 Вж. в този смисъл решение от 9 март 2021 г., VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, т. 49 и цитираната съдебна практика).

47 Вж. в този смисъл решения от 17 декември 2015 г., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 64 и цитираната релевантна практика на ЕСПЧ), и от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, т. 81).

48 Вж. в този смисъл решения от 6 март 2001 г., Connolly/Комисия (C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 39 и цитираната релевантна практика на ЕСПЧ), и от 12 януари 2023 г., Migracijos departamentas (Мотиви за преследване, основавани на политическо мнение) (C-280/21, EU:C:2023:13, т. 30).

ограничен часови диапазон и ако такъв филм не може да бъде представен в училище или на други обществени места, се ограничава както правото на това лице да изрази идеята си, така и правото на всеки да я получи [49].

90. И накрая, правило 3 от Закона за рекламата явно засяга изразяването на мнение в областта на търговията.

91. В своя защита срещу твърденията за намеса в свободата на изразяване на мнение Унгария твърди, че ограничението се отнася само до определени начини за споделяне на информация. Макар че това може да е от значение за обосноваването на подобни действия, то не променя евентуалното установяване на намеса в това право.

92. Друг довод, който Унгария изтъква в защита на намесата си, е, че правото на ЛГБТИ да разпространяват или получават информация не е пряко засегнато, тъй като правилата не възпрепятстват ЛГБТИ да получават или разпространяват информация, а се отнасят само до определено съдържание, което може да бъде вредно за ненавършили пълнолетие лица. Този довод не е релевантен. Член 11 от Хартата е насочен към предотвратяване на цензурата и се прилага по отношение на правила, които забраняват или ограничават определено съдържание.

93. Ето защо считам, че дори и да се ограничават до определени средства и начини за изразяване и получаване на информация, спорните правила засягат свободата на изразяване на мнение и свободата на информация.

4. Нарушение на член 7 от Хартата

94. Член 7 от Хартата гарантира правото на зачитане на личния и семейния живот.

95. Съгласно разясненията относно Хартата правата, гарантирани в член 7 от Хартата, съответстват на правата, гарантирани в член 8 от ЕКПЧ. Следователно, както и по отношение на свободата на изразяване на мнение, практиката на ЕСПЧ е от значение за тълкуването на правото на зачитане на личния и семейния живот [50].

96. Както твърди Комисията в исковата си молба, ЕСПЧ е признал понятието „личен живот“ като широко понятие, което обхваща физическата и психологическата неприкосновеност на дадено лице, включително сексуалния живот. То включва също така аспекти на физическата и социалната идентичност като половата идентификация, името, сексуалната ориентация и личните отношения [51]. Член 8 от ЕКПЧ също така гарантира правото на „личен социален живот“ [52], което представлява правото на личностно развитие и способността да се създават взаимоотношения с другите и с външния свят [53].

[49] В своето решение от 23 януари 2023 г., Macatė с/у Литва (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 181), ЕСПЧ обяснява, че „маркирането на книгата като вредна за възрастовата група, за която е била предназначена, е засегнало възможността на жалбоподателката свободно да разпространява идеите си“.

[50] Вж. в това отношение решение от 4 октомври 2024 г., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, т. 62—65).

[51] Решение на ЕСПЧ от 14 януари 2020 г., Beizaras and Levickas с/у Литва (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, § 109 и цитираната съдебна практика). Вж. и по-ранното решение от 22 октомври 1981 г., Dudgeon с/у Обединеното кралство (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, § 41).

[52] Решения на ЕСПЧ от 29 април 2002 г., Pretty с/у Обединеното кралство (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 61), и от 5 септември 2017 г., Bărbulescu с/у Румъния (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 77).

[53] Решение на ЕСПЧ от 5 юни 2009 г., Schlumpf с/у Швейцария (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, § 77).

97. Заклеймяването, произтичащо от разглежданото унгарско законодателство, засяга всички тези аспекти на правото на личен и семеен живот. ЕСПЧ счита, че държавите имат позитивно задължение да гарантират зачитането на личния живот на хората[54]. Съдът е признал съществуването на такива позитивни задължения и по отношение на защитата на личния живот на транссексуалните лица[55].

98. Комисията посочва, че положенията по делата, решени от ЕСПЧ, се различават от разглежданото по настоящото дело положение, тъй като заклеймяващите действия са били действия на други лица или групи и споменатият съд е установил, че нарушението на правото на личен живот се е състояло в бездействието на държавата да предотврати или да се справи с такива действия.

99. Съгласна съм с Комисията, че в разглежданото по настоящото дело положение нарушението на правото на личен живот е още по-тежко, тъй като заклеймяването на ЛГБТИ е в резултат на законодателни действия на държавата членка. Заклеймяващите ефекти от унгарското законодателство, което създава климат на враждебност към ЛГБТИ, могат да засегнат чувството за идентичност, самочувствието и самоувереността на ЛГБТИ. Те засягат не само ненавършилите пълнолетие лица, но и възрастните. Ненавършилите пълнолетие лица, които принадлежат към общността на ЛГБТИ, са особено засегнати, тъй като премахването на информацията за живота на ЛГБТИ от обществената сфера им пречи да осъзнаят, че животът им не е ненормален. Това също така влияе на приемането им от техните връстници в училище или в друга среда и по този начин засяга и правото им на „личен социален живот“. Следователно, вместо да защитава ненавършилите пълнолетие лица от увреждане, спорното законодателство разширява увреждането.

100. Във връзка с твърдението на Комисията за нарушението на член 7 от Хартата Унгария поддържа, че Комисията не е доказала, че разглежданото законодателство поражда какъвто и да било заклеймяващ ефект.

101. Както обаче вече обясних, в производството по абстрактен съдебен контрол е достатъчно да се приведат доводи, че разглежданото законодателство има *потенциал* да породи заклеймяващ ефект. Комисията е представила достатъчно доводи за това защо съдържанието на унгарското законодателство, неговата структура и процедурата, по която е било прието, допринасят за създаването на негативен климат спрямо ЛГБТИ в Унгария.

102. В заключение, съгласна съм с Комисията, че унгарското законодателство засяга личния живот на ЛГБТИ.

5. Може ли да бъде обоснована намесата в основните права?

103. Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата изразените в нея права могат да бъдат ограничавани. Всяко ограничение трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на въпросното право. За да бъдат обосновани ограничаващите правила, първо, те трябва да имат за цел да защитят признат от Съюза общ интерес или правата и свободите на други хора. Второ, ограничението трябва да е пропорционално на преследваната цел.

[54] Решение на ЕСПЧ от 16 февруари 2021 г., Будинова и Чапразов с/у България (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, § 87).

[55] Решение от 4 октомври 2024 г., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, т. 65). Вж. също в този смисъл решения от 9 януари 2025 г., Association Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), и от 13 март 2025 г., Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, т. 47).

104. С оглед на това Унгария твърди, че намесата в основните права е обоснована от целите на спорното законодателство — защитата на здравословното развитие на ненавършилите пълнолетие лица и на правото на родителите да отглеждат децата си в съответствие с личните си убеждения [56].

105. Унгария твърди, че преследвайки такива цели, тя всъщност защитава основните права на децата и родителите, съдържащи се в Хартата. Тя се позовава на член 24, параграф 2 от Хартата, който изисква защита на висшия интерес на детето, и на член 14, параграф 3 от Хартата, в който се споменава правото на родителите да осигуряват образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения.

106. По отношение на първата обосновка, изтъкната от Унгария, Комисията твърди, че Унгария не е представила никакви доказателства, че здравословното развитие на ненавършилите пълнолетие лица би могло да бъде увредено по някакъв начин, ако те срещнат съдържание, което представя обичайния живот на хомосексуални или нецисджендър хора. По-скоро обратното, Комисията, подкрепена от встъпилите държави членки и Парламента, не само счита, че „съдържанието за ЛГБТИ“ не може да бъде вредно за децата, но и че предпазването на ненавършилите пълнолетие лица от „съдържанието за ЛГБТИ“ всъщност може да бъде вредно за развитието и социализацията на младите хора.

107. Унгария отговаря на този довод, като се позовава, на първо място, на принципа на предпазните мерки, и на второ място, на свободата на преценка, с която държавите членки се ползват при определянето на това какво е вредно за децата в съответствие с техните морални, религиозни или културни традиции.

108. По отношение на принципа на предпазните мерки Унгария твърди, че съществува *риск от увреждане* на развитието на ненавършилите пълнолетие лица, ако те са изложени на „съдържание за ЛГБТИ“ без напътствия от страна на възрастни. Тази държава членка счита, че в рамките на свободата си на преценка тя може да вземе предпазни мерки, „без да изчаква пълното доказване на действителния и сериозен характер на възможните рискове“ [57].

109. Мога да се съглася, че доколкото защитата на физическото, умственото и моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица е свързан със здравето въпрос, принципът на предпазните мерки може да се използва за обосноваване на регулаторни мерки [58].

110. Макар обаче това понятие действително да предполага наличието на определена степен на научна несигурност, Съдът е установил, че оценката на риска не може да се основава на „чисто хипотетичен подход към риска, основан на обикновени

[56] Унгария се позовава на тези обосновки и ги обяснява още в предварителните бележки в писмената си защита, а след това и във връзка с твърденията на Комисията за нарушаване или ограничаване на правилата, свързани със свободното предоставяне на услуги. По-голямата част от доводите си тя излага в отговор на първото основание на Комисията, свързано с нарушение на член 6а от Директивата за АВМУ. Унгария обаче се позовава на подобни доводи, за да обоснове своите правила в рамките и на други основания, включително тези, изведени от нарушения на основни права, като често просто препраща към доводите си, изложени във връзка с първото основание.

[57] Вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2020 г., B S и C A (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, т. 90 и цитираната съдебна практика).

[58] В контекста на обосноваването на мерки на Съюза Съдът потвърждава, че принципът на предпазните мерки е приложим към нормативната уредба на човешкото здраве. Вж. в този смисъл решения от 5 май 1998 г., National Farmers' Union и др. (C-157/96, EU:C:1998:191, т. 64), и от 12 юли 2005 г., Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 68).

предположения, които все още не са научно проверени“ [59]. Поради това държавите членки, които се позовават на такива доводи, трябва да представят поне някои prima facie научни доказателства, че въпросният риск е вероятен. В противен случай, както смята Комисията, спорното унгарско законодателство би било чисто произволно.

111. Дори когато Съдът изрично я помоли да представи доказателства, които да потвърдят твърденията ѝ, че самото излагане на „съдържание за ЛГБТИ“ може да навреди на развитието на ненавършилите пълнолетие лица, Унгария само повтаря, че съществува такъв потенциален риск, позовавайки се на много общи твърдения.

112. Така тази държава обяснява, че рискът произтича от силата на медиите да убеждават, а децата и младите хора са склонни да експериментират и все още не са способни да направят критична оценка на това, което е добро за тях. В същото време, ако „съдържанието за ЛГБТИ“ е достъпно за ненавършили пълнолетие лица, родителите могат да загубят възможността да решат кога децата им, които те познават най-добре, са готови да бъдат изложени на такова съдържание или да разсеят евентуалното им объркване.

113. Макар че лесно може да се приеме, че объркването е част от израстването, освен това общо твърдение Унгария не обяснява защо излагането на „съдържание за ЛГБТИ“ може да бъде по-объркващо за децата, отколкото всяко друго съдържание, което може да е ново за тях, и защо именно „съдържанието за ЛГБТИ“ се счита за потенциално вредно.

114. Мога да се съглася с Комисията, че защитата на здравословното развитие на ненавършилите пълнолетие лица наистина би могла in abstracto да бъде съображение от общ интерес, което може да обоснове ограниченията на някои права. Тъй като обаче Унгария не е представила никакви доказателства за възможно увреждане, което би могло да произтече от излагането на ненавършили пълнолетие лица на „съдържание за ЛГБТИ“, тя не може да се позовава на тази обосновка.

115. Преведено на правния език на пропорционалността, са възможни два извода. Първо, може да се приеме, че Унгария няма приемливо съображение от общ интерес, което може да предложи като обосновка за намесата си в трите права по Хартата, на които се позовава Комисията. Ако това е така, няма нужда да се прилагат следващите етапи от проверката за пропорционалност, тъй като не е възможно да се представи обосновка. Алтернативно може да се приеме необходимостта от защита на здравословното развитие на децата като по-абстрактно съображение от общ интерес. В този случай обаче разглежданите правила не преминават успешно проверката за пропорционалност, тъй като не са нито подходящи, нито необходими за защитата на децата от възможно увреждане на тяхното физическо, умствено или морално развитие.

116. И в двата случая Унгария не може да обоснове намесата си в правилата за забрана на дискриминацията, в свободата на изразяване на мнение или в правото на личен живот с необходимостта да защити ненавършилите пълнолетие лица от увреждане.

117. Ето защо при липсата на каквито и да било доказателства дори за потенциален риск от увреждане на здравословното развитие на ненавършилите пълнолетие лица обосновката на Унгария не може да бъде приета за валидна.

[59] Вж. в този смисъл решение от 9 септември 2003 г., Monsanto Agricoltura Italia и др. (C-236/01, EU:C:2003:431, т. 106), повторено в последващата съдебна практика, например в решение от 19 ноември 2020 г., B S и C A (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, т. 90).

118. По същата причина не може да се счете, че спорното унгарско законодателство е прието с цел да се гарантира висшият интерес на детето като едно от основните права от Хартата, което по принцип може да се балансира спрямо други права, като например недискриминацията, правото на личен живот и свободата на изразяване на мнение. Унгария не представя никакви доказателства, че предпазването на децата от съдържание за ЛГБТИ е във висшия интерес на детето.

119. Освен това, за да обоснове тезата, че има право да счита, че ненавършилите пълнолетие лица имат нужда от защита от съдържание за ЛГБТИ, Унгария се позовава на решение Omega [60]. Въз основа на това решение тя твърди, че държавите членки се ползват с широка свобода на преценка при вземането на решения относно обществения ред, на която те могат да се позоват при обосноваването на своите мерки. Тази държава подчертава, че в това решение Съдът е възприел гледната точка, че схващането за начина, по който трябва да бъдат защитени основните права или други интереси, не е задължително да бъде еднакво във всяка държава членка, а може да се различава в зависимост от моралните, религиозните или културните съображения в тази държава.

120. Следователно Унгария твърди, че изборът на начина на защита на физическото, умственото и моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица или на начина на защита на родителските права е въпрос на преценка на всяка държава членка.

121. За да докаже, че съдебната практика по решение Omega се прилага и по отношение на защитата на здравословното развитие на ненавършилите пълнолетие лица, Унгария се позовава на неотдавнашното решение на Съда Booky.fi [61], в което спорът е бил сходен с този по настоящото дело, тъй като се е отнасял до класифицирането и обозначаването на аудио-визуални програми с цел защита на децата. В това решение Съдът повтаря констатациите си от решение Omega и приема, че държавите членки разполагат със свобода на преценка, когато вземат решения относно необходимостта от мерки за закрила на децата, и потвърждава, че тези решения могат да се различават в отделните държави членки.

122. Както обаче твърди правителството на Финландия — държавата, от която произхожда спорът, предмет на решение Booky.fi — тази свобода на преценка не е неограничена. Изборът на държавата членка трябва да зачита основните права, като например забраната на дискриминационни мерки [62]. Както бе посочено по-горе, разглежданите правила нарушават основни права, което е главната причина решения Omega и Booky.fi да не могат да бъдат използвани за обосноваване на тези правила.

[60] Решение от 14 октомври 2004 г., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, наричано по-нататък „решение Omega“). Унгария се позовава на точки 31, 37 и 38 от това решение.

[61] Решение от 23 март 2023 г., Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, т. 56 и 57).

[62] Вж. ex multis решение от 4 октомври 2024 г., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, т. 62).

123. И накрая, като се позовава на резултатите от референдума за измененията, Унгария, изглежда, твърди, че населението в тази държава подкрепя тези изменения [63]. Дори това да е вярно [64], подобен „факт“ не може да бъде приет като основание за нарушаване на разпоредбите в областта на вътрешния пазар, а още по-малко на основни права. В конституционните демокрации, какъвто е Европейският съюз, правата на малцинствата са защитени от необоснованите решения на мнозинството [65].

124. Втората обосновка, която Унгария предлага във връзка със своите правила, е необходимостта да се защити правото на родителите да отглеждат децата си в съответствие със своите убеждения. По принцип няма причина да се отхвърли подобно съображение, свързано с обществения ред, като възможно основание за обосноваване. Въпреки това, както и по отношение на обосновката за защита от увреждане, Унгария не обяснява как разглежданото законодателство насърчава или защитава тези родителски права.

125. Както твърдят няколко встъпили в делото държави членки, родителите са свободни да обсъждат с децата си и да им обясняват въпроси, свързани с хомосексуалната ориентация или половата идентичност, дори ако децата срещат такова съдържание в медиите [66]. Следователно разглежданите правила не са подходящи или необходими за постигане на законната цел, на която се позовава Унгария [67].

126. Освен това Унгария твърди, че правото на родителите да отглеждат децата си в съответствие със своите убеждения е не само техен културен и политически избор, но и едно от основните права, закрепени в член 14, параграф 3 от Хартата.

127. Това право, което Хартата предоставя на родителите, обаче е по-ограничено от правото, което Унгария твърди, че защитава чрез правилата. То е част от разпоредбата на Хартата, която се отнася до правото на образование. Както се посочва в разясненията относно Хартата, член 14 се основава както на общите конституционни традиции на държавите членки, така и на член 2 от Протокола към ЕКПЧ. ЕСПЧ постановява, че правото на родителите, посочено във второто изречение от член 2 от Протокола към ЕКПЧ, е само „допълнение към основното право на образование“ [68]. Следователно правото

63 Референдумът е проведен на 3 април 2022 г. Мнозинството подкрепя измененията, въведени със Закона за изменение. В него обаче участват по-малко от 50 % от регистрираните гласоподаватели, поради което резултатите не могат да бъдат потвърдени.

64 Проучванията в Унгария по-скоро, изглежда, сочат силна подкрепа за въпросите на ЛГБТИ. Вж. в това отношение *Rutai*, L. From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law, Radio Free Europe, Radio Liberty, 31 January 2024, https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html; Háttér Society, ‘Social attitudes towards LGBTQI issues in Hungary. November 2023’, May 2024, https://en.hatter.hu/publications/social-attitudes-towards-lgbtqi-issues-in-hungary-november-2023?_gl= 1*1n8bpx0*_gcl_au*NzM0OTcwNzI4LjE3Mzk4MDg1NTk.*_ga*NzQxNjkyMDM0LjE3Mzk4MDg1NTg.*_ga_GZEK8GB25Y*MTc0MzUxMTU5MC40LjEuMTc0MzUxMTc3OC42MC4wLjUyMjk5NTQ.

65 Вж. в това отношение речта на Франс Тимерманс, тогава първи заместник-председател на Комисията, отразена в the Editorial, CMLRev, 2015 at p. 627-628, в която той, отхвърляйки възможността за „нелиберална демокрация“, заявява по-специално: „Не може да се използва политическо мнозинство от две трети или дори повече чрез демократични гласувания, за да се отслабят правата на човека в дадена държава членка“.

66 В контекста на преподаването на исляма в рамките на задължителните часове по религия в Турция, ЕСПЧ обяснява, че „родителите винаги могат да просвещават и съветват децата си, да упражняват по отношение на децата си естествените родителски функции на възпитатели или да насочват децата си по път, съответстващ на собствените религиозни или философски убеждения на родителите“, решение на ЕСПЧ от 16 септември 2014 г., Mansur Yalçin и др. с/у Турция (CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, § 75). Вж. и решение на ЕСПЧ от 20 юни 2017 г., Bayev и др. с/у Русия (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, § 81 и 82).

67 Комисията счита, че разглежданите правила в действителност ограничават тези права на родителите, тъй като ги лишават от някои материали, които могат да им бъдат необходими за отглеждането на децата им.

68 Решение на ЕСПЧ от 25 февруари 1982 г., Campbell and Cosans с/у Обединеното кралство (CE:ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 40).

на родителите, съдържащо се в член 14, параграф 3 от Хартата, също само дава възможност на родителите да осигурят образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения в контекста на свободата да се създават учебни заведения с различни традиции. Следователно Унгария не може да се позовава на това право от Хартата, за да оправдае нарушаването на основните права на недискриминация, на личен живот и на свобода на информацията в различни области на предоставяне на услуги, обхванати от правилата.

128. От това следва, че Унгария не може да се позовава на правото на родителите да отглеждат децата си в съответствие с личните си убеждения нито като съображение от обществен интерес, нито като основно право на родителите, защитено от Хартата.

129. Унгария изтъква и допълнителен довод във връзка с твърдението на Комисията за нарушение на член 21 от Хартата. Тя се позовава на решение WABE[69], за да твърди, че правото на родителите да осигуряват образованието на децата си в съответствие със своите религиозни, философски или педагогически убеждения може да обоснове наличието на различно третиране.

130. Дори да е вярно, че в това решение Съдът е допуснал обосноваване на дискриминация, основана на религията, дискриминацията, разгледана в посоченото решение, е следствие от неутрално правило, което обаче засяга някои религии в по-голяма степен от други. Поради това Съдът е счел, че разгледаното в посоченото решение положение представлява непряка дискриминация. От друга страна, както твърди Комисията, дискриминацията, произтичаща от разглежданите правила, не е следствие от неутрална мярка, а се основава пряко на забранените признаци пол и сексуална ориентация.

131. Следователно в допълнение на мнението ми, че разглежданите правила не защитават родителските права, Унгария не може да се позовава на решение WABE, за да обоснове дискриминацията, на която се основават тези правила.

132. В заключение защитата на ненавършилите пълнолетие лица или защитата на родителските права не може да се използва като обосновка за намесата в основното право да не се допуска дискриминация, основана на пол или сексуална ориентация, в свободата да се предоставя и получава информация и в правото на личен живот, причинена от Закона за изменение и произтичащите от него правила.

133. Следователно правила 1, 3, 4, 6 и 7 нарушават членове 21, 11 и 7 от Хартата.

6. Нарушение на член 1 от Хартата

134. Съгласно разясненията относно Хартата, свързани с член 1, човешкото достойнство е не само основно право само по себе си, но представлява фундамент на другите основни права. Защитата от дискриминация, свободата на изразяване на мнение и правото на личен живот са по-конкретните изрази на човешкото достойнство, съдържащи се в Хартата[70].

[69] Решение от 15 юли 2021 г., WABE и MH Müller Handel (C-804/18 и C-341/19, EU:C:2021:594).

[70] Така Съдът счита, че толерирането на дискриминация, основана на сексуална ориентация или полова идентичност, е равносилно на незачитане на достойнството и свободата, на които всяко лице има право. Вж. решение от 30 април 1996 г., P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, т. 22)

135. В разясненията се посочва също, че достойнството на човешката личност е част от същината на другите права, записани в Хартата, и следователно то не може да се накърнява, дори в случай на ограничаване на другите права.

136. Според мен от тези разяснения следва, че човешкото достойнство е накърнено, когато ограниченията на други права, които са негов по-конкретен израз, не могат да бъдат обосновани.

137. Съдът е признал, че човешкото достойнство е накърнено, когато се нарушават абсолютни права, като например забраната на нечовешко или унизително отношение и на изтезанията, чието нарушаване никога не може да бъде обосновано[71]. Според мен по аналогия, когато неабсолютни основни права, които са тясно свързани с човешкото достойнство, като правата, разглеждани в настоящото дело, са нарушени, тъй като намесата не може да бъде обоснована, това също трябва да води до констатация за накърняване на човешкото достойнство.

138. Следователно, тъй като Унгария не може да предложи приемливи съображения за обосноваване на дискриминацията, ограниченията на свободата на изразяване на мнение и намесата в правото на личен живот, причинени от нейното законодателство, това законодателство също накърнява човешкото достойнство. То накърнява достойнството на ЛГБТИ и на всички останали лица, които са възпрепятствани да третират тези хора наравно с останалите членове на обществото.

139. Ето защо считам, че тъй като Унгария не е представила обосновка за намесата си в основните права, които са израз на човешкото достойнство, правила 1, 3, 4, 6 и 7 нарушават член 1 от Хартата.

140. В заключение, като е приела правила 1, 3, 4, 6 и 7, Унгария е нарушила членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата.

141. Това ме води до все още нерешения въпрос дали и при какви условия констатациите за наличие на нарушение на няколко разпоредби от първичното и вторичното право на Съюза и на права, основани на Хартата, могат да доведат до самостоятелна констатация за наличие на нарушение на член 2 ДЕС.

B. Шестото основание на Комисията — нарушение на член 2 ДЕС

142. С шестото си основание Комисията иска от Съда да установи, че като е приела Закона за изменение, който съдържа правила 1, 3, 4, 6 и 7, Унгария — освен че е нарушила конкретни разпоредби от първичното и вторичното право на Съюза и няколко разпоредби на Хартата — е нарушила и член 2 ДЕС.

[71] Вж. в този смисъл решения от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, т. 85), от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, т. 78), и от 17 октомври 2024 г., Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, т. 36).

143. Унгария отрича възможността нарушението на член 2 ДЕС да бъде установено отделно от нарушението на други правила на Съюза. Според нея е „немислимо Съдът да осъди дадена държава само въз основа на член 2 ДЕС, без да е установил нарушение на друго конкретно задължение, предвидено в правото на Съюза“ [72].

144. Доколкото с този довод се възразява срещу самостоятелното позоваване на член 2 ДЕС, той е неотносим. Както посочих в началото на анализа си, в настоящия случай не е необходимо да се разглежда възможността за позоваване на член 2 ДЕС извън приложното поле на правото на Съюза. Комисията изтъква основанието за нарушение на член 2 ДЕС в рамките на правото на Съюза, след като първо иска от Съда да установи наличието на нарушения на Договора, на няколко акта на вторичното право на Съюза и на Хартата.

145. Освен това Унгария твърди, че член 2 ДЕС не може да се използва като самостоятелно основание на иск за установяване на неизпълнение на задължения в рамките на приложното поле на правото на Съюза. Тази държава членка твърди, че самият факт, че Комисията свързва нарушението на член 2 ДЕС с нарушението на конкретни разпоредби от правото на Съюза и на Хартата, е довод, че член 2 ДЕС не може да се използва като самостоятелно основание за нарушение. Тя изтъква и редица други доводи, които ще разгледам в останалата част на този раздел от заключението.

146. Тези доводи поставят Съда пред първия важен въпрос: дали член 2 ДЕС е разпоредба, на която може да се прави позоваване в производството за установяване на неизпълнение на задължения? По-общо казано, въпросът е дали иск, в който се твърди нарушаване на ценности, е подведомствен на съдилищата; може ли такъв иск изобщо да бъде разгледан от съдилищата, или това е въпрос, който трябва да бъде решен в рамките на политическия процес?

147. Ако споровете по член 2 ДЕС са подведомствени на съдилищата, следващият въпрос, който възниква, е относно критериите, от които трябва да се ръководи Съдът при решаването на въпроса дали е налице самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС. Участниците в това производство са съгласни, че прилагането на член 2 ДЕС може да се задейства само по изключение, когато е налице нарушение с определена степен на тежест. В контекста на разглежданото дело е важно да се разграничат ситуациите, в които нарушенията на основни права водят и до нарушение на член 2 ДЕС, от тези, в които въпреки установяването на нарушения на Хартата или на други основни принципи на правото на Съюза Съдът следва да се въздържи от установяването на наличие на нарушение на член 2 ДЕС.

148. В доктрината се обръща голямо внимание на член 2 ДЕС, който се разглежда от различни гледни точки. В настоящото заключение не мога да разсъждавам по всички въпроси, които се поставят в доктрината. Отговорите на двата основни въпроса, посочени по-горе, поставени от страните и встъпилите страни по настоящото дело, би трябвало да са достатъчни, за да може Съдът да реши дали с приемането на спорното законодателство Унгария е нарушила член 2 ДЕС в допълнение към други твърдени нарушения.

149. Ето защо първо ще анализирам съдебната подведомственост на споровете по член 2 ДФЕС. След като констатирам, че не са налице пречки Съдът да разгледа иск за установяване на неизпълнение на задължения, основан на член 2 ДЕС, при обстоятелства

[72] Точка 293 от писмената защита на Унгария. В това отношение Унгария се позовава на точки 132 и 133 от заключението на генерален адвокат Pikamäe по дело Словения/Хърватия (C-457/18, EU:C:2019:1067).

като тези по настоящото дело, ще изследвам въпроса дали Съдът следва да уважи шестото основание на Комисията. Първо ще анализирам този въпрос в общи линии, след което ще приложа тези констатации към разглеждания случай.

1. Съдебна подведомственост на споровете по член 2 ДЕС

150. Понятието „съдебна подведомственост“ може да има различни значения. Ще го използвам, за да обознача, че дадена правна разпоредба, като например член 2 ДЕС, може да бъде използвана от съдилищата за произнасяне по дадено дело.

151. Правните норми могат да се използват от съдилищата за различни цели: като инструмент за тълкуване за придаване на смисъл на други правни норми, като източник на права за отделните правни субекти или като критерий за преценка на законосъобразността на друга норма.

152. В настоящия случай се поставя единствено въпросът дали Съдът може да използва член 2 ДЕС в последната от трите изброени по-горе хипотези, а именно за упражняване на съдебен контрол върху законодателството на държава членка в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

153. Така това дело не повдига въпроса нито за директния ефект на член 2 ДЕС, нито за неговия тълкувателен ефект[73].

154. Първото условие за използване на една норма за съдебен контрол е тази норма да съдържа задължения от правен характер. Преди да разгледам въпроса дали член 2 ДЕС е такава правна норма, ще обясня кои според мен са двете най-важни роли, които тази разпоредба има в правния ред на Съюза, тъй като те влияят върху отговора на въпроса за правния характер на тази разпоредба.

a) Ролята на член 2 ДЕС в правния ред на Европейския съюз

1) Конституционната идентичност на Европейския съюз

155. Член 2 ДЕС изразява *избора* на основателите на Европейския съюз за вида общество, което държавите членки са се ангажирали да създадат заедно в рамките на Европейския съюз.

156. Можем да си представим различни видове общества: автокрации, които не се основават на разделението на властите; общества, в които избраното мнозинство не е ограничено от изискването за спазване на правата на човека; общества, които се управляват от хора, а не от закона; общества, които не третират еднакво малцинствата и запазват човешкото достойнство само за мнозинството; или общества, които не признават, че жените са равни на мъжете. Такива общества действително съществуват и се появяват по света.

[73] Въпреки това следва да заявя, че ако Съдът възприеме възможността за самостоятелно позоваване на член 2 ДЕС, това най-вероятно ще отвори отново дискусията за разликата между възможността да се пледира за заместване и за изключване на приложението на националните норми от нормите на Съюза, на които страните се позовават пред националните съдилища.

157. Виждането на конституционния ред на Европейския съюз за това какво представлява *добро общество* е различно. Това виждане е изразено в член 2 ДЕС. Ценностите, изброени в тази разпоредба: зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства, взети заедно, очертават образа на *конституционна демокрация, която зачита правата на човека*[74].

158. Този избор е изразен във встъпителната част на Договорите и следователно, както обяснява Съдът, определя *самата идентичност* на Европейския съюз[75]. Накратко, без тези ценности Европейският съюз би престанал да бъде Съюзът, предвиден в Договорите.

2) Условие за функционирането на правния ред на Европейския съюз

159. Член 2 ДЕС е важен не само за определяне на идентичността на Европейския съюз. Той има и значително практическо значение, тъй като създава условия за функционирането на правния ред на Съюза.

160. Правният ред на Съюза е съставен ред, състоящ се от норми, приети на равнището на Съюза и на равнище държави членки. Нормите на равнището на Съюза зависят от нормите на национално равнище и от правилното функциониране на правните системи на държавите членки. За да съществува такъв съставен правен ред, е необходимо общите ценности да се спазват както на равнището на Съюза, така и на национално равнище[76].

161. След становище 2/13 Съдът последователно приема, че „правната конструкция на Съюза почива на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС. Това схващане предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага“[77].

162. Ако държавите членки не могат да си имат доверие по отношение на зачитането на основополагащите ценности, правният ред на Съюза, който до голяма степен се основава на принципа на взаимно признаване, няма да може да бъде приложен на практика. Именно този принцип, още от решение Cassis de Dijon[78], позволява да се запази многообразието на

[74] Във второто изречение от член 2 ДЕС се споменават също така плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете. Тези допълнително споменати ценности могат да се разбират като необходими за постигането на ценностите, посочени в първото изречение. Така например плурализмът е предпоставка за демократичното общество; толерантността, недискриминацията и равенството между жените и мъжете са предпоставки за равенството; докато справедливостта и солидарността могат да се разбират като условие за зачитане на човешкото достойнство. Някои автори смятат, че не трябва да се прави разлика между ценностите, изброени в първото и второто изречение. Например вж. *Wouters*, J. Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values? — European Papers, 2020, p. 255. at p. 258, 259. В настоящото заключение не е необходимо да обсъждаме възможните причини и разлики между двете изречения на член 2 ДЕС. За такова обсъждане вж. *Rossi* L.S., бележка под линия 22, цит. съч., стр. 1—24, от стр. 11.

[75] Решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 127), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 145). По-нататък ще наричам тези решения „решенията относно режима на обвързаност с условия“.

[76] В становище 1/17 (ВИТС ЕС—Канада) от 30 април 2019 г. (EU:C:2019:341, т. 110), Съдът постановява, че Съюзът притежава специфична за него конституционна рамка, която включва ценностите, закрепени в член 2 ДЕС.

[77] Становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 168), решения от 6 март 2018 г., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:6):158, т. 34), от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 35), и от 29 юли 2024 г., Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, т. 62).

[78] Решение от 20 февруари 1979 г., Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

законодателните решения, приети от държавите членки, като същевременно позволява свободното движение на стоки, услуги, хора, капитали и съдебни решения от една държава членка в друга.

163. Следователно зачитането на ценностите, закрепени в член 2 ДЕС, е политическото и практическото условие за съществуването на правния ред на Съюза.

б) Член 2 ДЕС като задължителна разпоредба

164. В *решенията относно режима на обвързаност с условия* Съдът постановява, че „член 2 ДЕС *не представлява само посочване на насоки или намерения от политическо естество*, а съдържа ценности, които са част от самата идентичност на Съюза като общ правен ред и *които намират израз в принципи, включващи правно обвързващи задължения* за държавите членки“ [79].

165. Това твърдение може да се тълкува по поне два различни начина. Би могло да се твърди, което, изглежда, е позицията на Комисията, Парламента и встъпилите държави членки, че член 2 ДЕС, който не е просто изявление от политическо естество, е разпоредба, която съдържа правни задължения за държавите членки. От друга страна, заради последната част на изречението, може да се твърди, както прави Унгария, че задълженията не се създават от самия член 2 ДЕС, а трябва да бъдат конкретизирани чрез правни принципи, за да се създаде критерий за контрол в производството по неизпълнение на задължения пред Съда.

166. Съгласна съм с позицията на Комисията, подкрепена от 16-те встъпили държави членки и Парламента. Според мен някои задължения действително са наложени на държавите членки пряко въз основа на член 2 ДЕС. Предлагам на Съда да използва възможността, предоставена от настоящото дело, за да потвърди това тълкуване на цитираната точка от своите *решения относно режима на обвързаност с условия*. Ще предложа няколко довода в подкрепа на това тълкуване.

1) Текст, контекст и генезис

167. На член 2 ДЕС може да се придаде задължителен характер въз основа на мястото му в Договорите. Той е част от нормативната уредба на ДЕС, а не от неговия преамбюл. Може да се твърди, че ако съставителите на Договора са искали да лишат член 2 ДЕС от правна сила, те са щели да изразят ангажимента към тези ценности в преамбюла [80]. Така констатацията

[79] Решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 232), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 264) (курсивът е мой). Тази точка е повторена от Съда в последващи решения. Вж. например решения от 29 юли 2024 г., Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, т. 47), от 10 септември 2024 г., KS и др./Съвет и др. (C-29/22 P и C-44/22 P, EU:C:2024:725, т. 68), и от 19 ноември 2024 г., Комисия/Полша (Пасивно избирателно право и членство в политическа партия) (C-814/21, EU:C:2024:963, т. 157).

[80] В това отношение вж. например *Petit*, Y. Article L — In: Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (eds.), Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article, Economica, Paris, 1995, p. 866.

на Съда, че тази разпоредба „не представлява само посочване на насоки или намерения от политическо естество“, следва да се разбира като твърдение, че ценностите по член 2 имат силата на правно задължение [81].

168. Формулировката, която се основава на понятието „ценности“, не изключва възможността разпоредбата на член 2 ДЕС да е задължителна.

169. В предходните редакции на Договора за Европейския съюз в член 6, параграф 1 се говори за принципи, а не за ценности: „Съюзът се основава на *принципите* на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи, както и на принципите на правовата държава, които са общи за държавите членки“ [неофициален превод] [82]. Понятието „ценности“ се използва едва след Договора от Лисабон, който приема същата формулировка като тази, предложена от Конвента за Конституцията за Европа [83]. Тази промяна на формулировката не може да се тълкува като намерение да се отрече или намали правният характер на ценностите в сегашния член 2 ДЕС. Точно обратното, данните от работата на Конвента за Конституцията за Европа сочат, че всъщност намерението е било да се въведат редица правни задължения за държавите членки. Когато предлага разпоредбата за ценностите, Президиумът подчертава необходимостта от кратък списък на основните ценности, които имат „ясна и непротиворечива правна основа, така че държавите членки да могат да разпознаят произтичащите от тях задължения“ [84].

170. Освен това самите Договори използват понятията „ценности“ и „принципи“ като взаимнозаменяеми [85], както и Съдът [86].

171. Позоваването на член 2 ДЕС в други разпоредби на Договорите също подкрепя тълкуването, че зачитането на ценностите е правно задължение. Така в член 3, параграф 1 ДЕС най-общо се посочва, че Съюзът има за цел да насърчава мира и ценностите си, а в параграф 5 от тази разпоредба се предвижда, че Съюзът утвърждава и насърчава своите ценности в отношенията си с останалата част от света. Значението на ценностите за развитието на отношенията със съседите на Съюза е повторено в член 8 ДЕС, а задължението на Съюза да защитава своите ценности във външните си отношения е доразвито в член 21, параграф 2, буква а), член 32 и член 42, параграф 5 ДЕС.

[81] Вж. в тази връзка *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 — In: Closa, C. and Kochenov, D. (eds), 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, doctoral thesis defended at the Université Paris, Panthéon-Assas, November 2024, Chapter 1 (част от архива на автора).

[82] Договорът за Европейския съюз, в редакцията му след измененията, въведени с Договора от Амстердам. Вж. Договора за Европейския съюз (консолидиран текст 1997 г.) (ОВ C 340, 1997 г., стр. 145); вж. и консолидираните текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност (ОВ C 321E, 2006 г., стр. 1).

[83] В сегашната си редакция член 2 ДЕС възпроизвежда точно член I-2 от Договора за създаване на Конституция за Европа.

[84] Секретариат на Европейския конвент, Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, CONV 528/03, p. 11, достъпен на https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528en.pdf. За подробно изложение вж. *Spieker*, L., бележка под линия 81, цит. съч., стр. 43—47. Вж. и *von Bogdandy*, A. Founding Principles — In: von Bogdandy, A. and Bast, J. (eds), Principles of European Constitutional Law (2. edition, Hart, Oxford, 2009) 11, at 22.

[85] След като се позовава на „универсалните *ценности* на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правовата държава“, преамбюлът на Договорът за Европейския съюз потвърждава привързаността към „*принципите* на свободата, демокрацията и зачитането правата на човека и основните свободи, както и принципа на правовата държава“ (курсивът е мой).

[86] Така например в точка 69 от решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Съдът споменава „визираните в член 2 ДЕС ценности“ само за да промени формулировката в „принципите, прогласени в член 2 ДЕС“, в следващите точки 70—71 (отбелязано в *Spieker*, L., бележка под линия 81, цит. съч., стр. 41).

Встъпителната разпоредба относно институциите на Съюза — член 13 ДЕС, предвижда, че Съюзът разполага с институционална рамка, която има за цел да насърчава ценностите на Съюза.

172. Тези разпоредби позволяват да се направи изводът, че утвърждаването и насърчаването на ценностите по член 2 ДЕС е задължение за институциите на Съюза, когато те приемат вътрешни законодателни актове или предприемат външни действия. Налага ли се такова задължение и на държавите членки?

173. Член 7 ДЕС, с който се въвежда специална процедура, която може да доведе до спиране на правото на глас на държава членка, която е извършила тежко и продължаващо нарушение на ценностите, посочени в член 2 ДЕС, е важен довод в полза на заключението, че зачитането на тези ценности е задължение, което Договорите възлагат на държавите членки.

174. В това отношение в преамбюла на Договора за функционирането на ЕС се подчертава, че държавите членки трябва да зачитат ценностите, залегнали в член 2 ДЕС, като се препраща към членове 49 и 7 ДЕС.

175. Според мен най-важната разпоредба, която води до заключението, че член 2 ДЕС установява правни задължения за държавите членки, е член 49 ДЕС.

2) Значението на член 49 ДЕС

176. Член 49 ДЕС отваря вратите за членство в Европейския съюз за всяка европейска държава, която зачита ценностите, посочени в член 2 ДЕС, и се ангажира да ги насърчава.

177. Следователно, когато се присъединяват към Европейския съюз, новите държави членки се присъединяват и към конституционния избор за добро общество, изразен в член 2 ДЕС.

178. Член 49 ДЕС има две важни последици. Първо, той се основава на разбирането, че една държава избира да се присъедини към Европейския съюз, тъй като посочените в член 2 ДЕС ценности са и конституционен избор на тази държава. Всъщност, както Съдът признава [87], преди да се присъедини към Европейския съюз, държавата кандидат трябва да убеди останалите държави членки, че отговаря на „политическите критерии от Копенхаген“, които отразяват ценностите по член 2 [88].

[87] Вж. например решение от 29 март 2022 г., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, т. 104).

[88] Европейският съвет в Копенхаген от 21 и 22 юни 1993 г. определя критериите, на които трябва да отговарят държавите кандидатки, за да бъдат приети в Европейския съюз. Част от тези критерии, обикновено наричани „политическите критерии от Копенхаген“, изискват държавата да осигури „стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и зачитането и закрилата на малцинствата“. Когато преценява дали дадена държава кандидат спазва тези ценности, Комисията взема предвид всички аспекти на обществото в тази държава, включително и тези, които не са в регулаторната компетентност на Европейския съюз, като например организацията на съдебната система и държавната администрация или зачитането на неправителствените организации и плурализма на медиите. Европейски съвет, ‘Presidency Conclusions’, Copenhagen European Council — 21–22 June 1993, достъпно на http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

179. Този аспект на член 49 ДЕС позволява на Съда да заключи, че „[Европейският съюз] обединява държави, които свободно и доброволно са възприели посочените в член 2 ДЕС общи ценности, зачитат тези ценности и се ангажират да ги насърчават“ [89].

180. Ангажиментът за зачитане на ценностите по член 2 продължава да съществува през целия период на членство на дадена държава членка в Европейския съюз. Както посочва Съдът, „зачитането на тези ценности не може да бъде сведено до задължение, което държава членка трябва да изпълни, за да се присъедини към Съюза, и от което може да се освободи след присъединяването си“ [90].

181. В решение Reppublika Съдът допълнително постановява, че „зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка“ [91].

182. Член 49 ДЕС се отнася до ангажимента на държавите членки да *насърчават* ценностите по член 2. От това произтичат два вида задължения за държавите членки: задължение за запазване на равнището на защита и задължение за предприемане на мерки за постигане на ценностите по член 2 ДЕС. И двете задължения са задължения за постигане на резултат, наложени на държавите членки, както Съдът вече е потвърдил във връзка с ценността на правовата държава [92].

183. Първият аспект на това задължение за постигане на резултат е, че държавите членки трябва да поддържат поне нивото на защита на ценностите, което е съществувало при присъединяването им към Съюза. В това отношение Съдът признава, че държавите членки имат задължение за запазване на равнището на защита. С други думи, на държавите членки е забранено да изменят законодателството си така, че да доведе до намаляване на защитата на ценностите на Съюза [93]. Въпреки че Съдът е имал възможност да установи и потвърди принципа на запазване на равнището на защита само в дела, свързани с ценността на правовата държава [94], няма причина да се счита, че същият принцип на не се прилага за всички ценности, предвидени в член 2 ДЕС.

184. Кризата с принципа на правовата държава, довела до редица решения на Съда, ни научи, че ценностите не трябва да се приемат за даденост. Държавите членки трябва активно да работят не само за поддържане на равнището на тяхната защита, съществуващо

89 Вж. в това отношение решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 42).

90 Решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 126). Вж. и решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 68).

91 Решение от 20 април 2021 г., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 63).

92 Вж. решенията относно режима на обвързаност с условия (решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:9, т. 231), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 263), в които Съдът припомня, че задължението за зачитане на принципите на правовата държава, съдържащо се в Регламента относно режима на обвързаност с условия, е конкретен израз на изискванията, произтичащи за държавите членки от тяхната принадлежност към Европейския съюз съгласно член 2 ДЕС. По-нататък той обяснява, че задължението за постигане на резултат, което се съдържа в тази разпоредба на Регламента относно режима на обвързаност с условия, произтича пряко от ангажиментите, поети от държавите членки една спрямо друга, както и спрямо Европейския съюз.

93 Решение от 20 април 2021 г., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 63).

94 Например решения от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 162), от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 51), от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 74), и от 7 септември 2023 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (C-216/21, EU:C:2023:628, т. 69).

към момента на присъединяването им към Европейския съюз, но и да предприемат необходимите мерки за премахване на всички съществуващи пречки пред пълното зачитане на тези ценности в техните общества.

185. Макар че Съдът все още не е имал възможност да изрази пряко такова позитивно задължение, считам, че думата „насърчава“ в член 49 ДЕС изисква и позитивни усилия за постигане на ценностите по член 2 в обществата на всяка от държавите членки. Това е важно във връзка с възстановяването на разделението на властите и на независимата съдебна власт. То е също толкова важно и по отношение на други ценности, като например равенството. Ако в дадено общество съществува структурно неравенство, каквото, изглежда, е налице по отношение на малцинството на ЛГБТИ в Унгария, държавата членка следва да работи активно за решаването на този структурен проблем и a fortiori трябва да се въздържа от задълбочаването му.

186. Ето защо Съдът следва да поясни, че с констатацията си, възпроизведена в точка 164 от настоящото заключение, той не е имал намерение да отрече способността на член 2 ДЕС сам по себе си да налага самостоятелно задължения на държавите членки. Напротив, държавите членки имат задължението да поддържат и активно да насърчават ценностите, изброени в член 2 ДЕС, въз основа на тази разпоредба, тълкувана във връзка с член 49 ДЕС.

187. Така констатацията, цитирана в точка 164 от настоящото заключение, би могла да бъде преформулирана по следния начин: „Член 2 ДЕС не представлява само посочване на насоки или намерения от политическо естество, а съдържа ценности, които са част от самата идентичност на Европейския съюз като общ правен ред, и изисква от държавите членки да ги поддържат и насърчават. Тези ценности намират израз в принципи, включващи по-конкретни правно обвързващи задължения за държавите членки“.

188. Констатацията, че член 2 ДЕС съдържа правни задължения за държавите членки, все още не означава, че тези задължения подлежат на съдебен контрол и изпълнение. Сега ще разгледам този въпрос.

в) Съображения „за“ и „против“ съдебната подведомственост на споровете по член 2 ДЕС

1) Съображения „за“ съдебната подведомственост

189. Съгласно член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС задачата на Съда е да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите.

190. При изпълнението на тази задача Съдът несъмнено следва да осигурява спазването на правото на Съюза с конституционен характер. Както бе обяснено, член 2 ДЕС е именно такава разпоредба. Той е от изключителна важност за правния ред на Съюза, тъй като определя неговата идентичност и позволява неговото функциониране.

191. Съдът изпълнява конституционната си роля в рамките на производствата, организирани от Договорите. Едно от тези производства е производството за установяване на неизпълнение на задължения, уредено в членове 258—260 ДФЕС.

192. Съгласно член 258 ДФЕС Съдът е компетентен да установи, че държава членка не е изпълнила *задължение, произтичащо от Договорите*[95].

193. Като се има предвид, че както бе обяснено по-рано, член 2 ДЕС създава правни задължения за държавите членки, принудителното изпълнение на тези задължения чрез установяване на неизпълнение на задължение в производството по член 258 ДФЕС е част от общата компетентност на Съда съгласно Договорите.

194. Както посочва Комисията, производството по член 258 ДФЕС има обективен характер[96] и Съдът трябва само да установи дали дадена правна разпоредба е била нарушена или не. Следователно, тъй като член 2 ДЕС е правна разпоредба, Съдът може да реши дали тя е била нарушена, освен ако компетентността му не е изключена по отношение на тази разпоредба.

195. Когато съставителите на Договорите са искали да изключат компетентността на Съда по отношение на определени разпоредби от правото на Съюза, това е било изрично предвидено в Договорите[97]. В това отношение, за разлика от предишните редакции на Договорите[98], компетентността на Съда по отношение на член 2 ДЕС не е изключена или ограничена.

2) Обсъждане на съображенията „против“ съдебната подведомственост

i) Член 7 ДЕС

196. Един от доводите, които Унгария представя, за да възрази срещу компетентността на Съда да установи самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС, е свързан с член 7 ДЕС.

[95] Още в самото начало Съдът приема, че този израз означава, че нормата, за която се твърди, че дадена държава членка е нарушила, трябва да съдържа правни задължения за тази държава. Вж. решение от 10 юли 1980 г., Комисия/Обединено кралство (32/79, EU:C:1980:189, т. 11).

[96] Вж. ex multis решение от 10 ноември 2020 г., Комисия/Италия (Пределно допустими стойности — PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, т. 70 и цитираната съдебна практика), или от 28 януари 2020 г., Комисия/Италия (Директива за борба със забавянето на плащане) (C-122/18, EU:C:2020:41, т. 64 и цитираната съдебна практика). Съдът подчертава обективния характер на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, за да обясни, че мотивите на Комисията за започване на конкретно производство са без значение и не могат да бъдат използвани като средство за защита от страна на държавата ответник. След като Комисията твърди, че определена правна разпоредба е била нарушена, Съдът трябва да провери дали това е така от правна и фактическа гледна точка, независимо от изтъкнатите от Комисията основания. Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 56).

[97] На основание член 24 ДЕС и член 275 ДФЕС Съдът не е компетентен по отношение на разпоредбите относно общата външна политика и политика на сигурност. Съдът обаче тълкува това изключване стеснително. Вж. решение от 10 септември 2024 г., KS и др./Съвет и др. (C-29/22 P и C-44/22 P, EU:C:2024:725). Компетентността на Съда е ограничена и по отношение на процедурата при прекомерен държавен дефицит съгласно член 126, параграф 10 ДФЕС. Накрая, член 269 ДФЕС ограничава компетентността на Съда по отношение на контрола за законосъобразност на актовете, приети по силата на член 7 ДЕС. Такъв контрол може да бъде иницииран само от държавата членка, засегната от такъв акт, и само във връзка с процедурните аспекти на член 7 ДЕС.

[98] Съгласно член 46, буква г) ДЕС, в редакцията след Договора от Ница Съдът е компетентен само по отношение на тогавашния член 6, параграф 2 ДЕС, но не и по отношение на „принципите“ в член 6, параграф 1, които по-късно са преименувани на „ценности“.

197. Доводът е, че дори и да не е изрично изключен от компетентността на Съда с някоя разпоредба на Договорите, въпросът за нарушаването на ценностите по член 2 ДЕС не е от компетентността на Съда, тъй като член 7 ДЕС предоставя изключителна компетентност по този въпрос на политическите институции [99].

198. Унгария вече е използвала подобни доводи в делата, по които са постановени *решенията относно режима на обвързаност с условия*, твърдейки, че само предвидената в член 7 ДЕС процедура позволява на институциите на Съюза да преценяват наличието на нарушения на член 2 ДЕС и да налагат санкции за тях [100]. В решенията си по тези дела Съдът отхвърля тези доводи. Той постановява, че „противно на твърдяното от Унгария, подкрепяна от Република Полша, освен процедурата, предвидена в член 7 ДЕС, редица разпоредби, често конкретизирани в различни актове на вторичното право, предоставят на институциите компетентността да проверяват, констатират и евентуално да санкционират допуснати в дадена държава членка нарушения на посочените в член 2 ДЕС ценности“ [101].

199. В тези решения Съдът вече е постановил, че член 7 ДЕС не може да се тълкува като конституционен избор за подчиняване на контрола и санкционирането на нарушенията на член 2 ДЕС изключително на процедурата по член 7 ДЕС.

200. Следователно тази разпоредба не може да се тълкува като изключваща компетентността на Съда [102].

ii) Общият характер на ценностите по член 2 ДЕС

201. Вторият довод, който Унгария представя, за да възрази срещу компетентността на Съда да установи самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС, е общият характер и неопределеното съдържание на изброените в него ценности.

202. Всъщност, макар член 2 ДЕС да налага на държавите членки задължения за постигане на резултат — да не намаляват нивото на защита на ценностите и да ги насърчават в своите общества — конкретното съдържание на всяка от ценностите не е определено от тази разпоредба.

203. Ценностите обаче са умишлено абстрактни [103]. Тяхното отворено съдържание дава възможност за конституционен диалог между държавите членки и за паралелно съществуване на различни „конкретизации“ на ценностите [104].

99 Този вид довод се използва в конституционноправната практика на САЩ под името „доктрина на политическия въпрос“ (political question doctrine). Една от причините, както те са обобщени в решение Baker v Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962), поради които федералните съдилища на САЩ могат да считат даден въпрос за неподходящ за решаване по съдебен ред, е „изразено в конституционен текст поверяване на въпроса на координиран политически орган“.

100 Решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 155), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 195).

101 Решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 159), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 328).

102 Освен това член 269 ДФЕС, който предвижда, че при жалба за отмяна, подадена срещу решение, прието съгласно процедурата по член 7 ДЕС, от държава членка, която е адресат на това решение, Съдът е компетентен да прецени само дали са нарушени процедурните изисквания, предвидени в член 7 ДЕС, не засяга компетентността на Съда в производство за установяване на неизпълнение на задължения, образувано срещу държава членка с твърдения за нарушение на член 2 ДЕС.

103 В това отношение вж. *Dubout*, E. Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?, RDLF 2024 chron. n°80.

104 Това е добре демонстрирано от обстоятелствата, разгледани в решение от 14 октомври 2004 г., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614). Играта, която включва симулация на стрелба и убиване на хора в лазерна арена, се разглежда като накърняваща човешкото достойнство съгласно германската конституция, докато не изглежда същата игра да е възприемана като проблематична от гледна точка на човешкото достойнство в други държави членки.

204. Пречи ли това отворено съдържание на ценностите по член 2 ДЕС на използването му от Съда за целите на съдебния контрол?

205. Първо, Съдът вече е постановил, че общият характер на принципите на Съюза не е непременно пречка за тяхното използване за целите на съдебния контрол [105].

206. Второ, тълкуването на неопределени понятия е обичайна дейност на съдилищата, а с оглед на неопределеността, която често съпътства нормите с конституционен характер, това е една от основните функции на конституционните съдилища.

207. Това не означава, че Съдът „поставя плът върху скелета“ произволно или в правен вакуум. Както вече бе обяснено, ценностите намират по-пълноценен израз в редица по-конкретни принципи, съдържащи се в Договорите, в Хартата и в разпоредбите от вторичното право на Съюза, което е резултат от законодателния процес и в което участват всички държави членки [106]. Така конкретизирането на ценностите е резултат от диалога за значението на ценностите на ниво първично или вторично право.

208. В поредица от решения, водеща своето начало от решение Portuguese judges [107], Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС конкретизира правовата държава като ценност. В последващите решения Съдът развива по-подробно разбиране за изискването за независимост на съдиите като конкретизиращо правовата държава като ценност чрез член 19 ДЕС и член 47 от Хартата [108]. По подобен начин Съдът тълкува член 10, параграф 1 ДЕС, който предвижда, че Съюзът функционира въз основа на представителната демокрация, в светлината на демокрацията като ценност, изразена в член 2 ДЕС [109]. По сходен начин член 19 ДФЕС и приетите въз основа на него актове на вторичното право конкретизират равенството като ценност.

209. Това не означава, че съдебният контрол трябва да се основава на конкретизиращата норма, а не пряко на самия член 2 ДЕС, нито че такъв контрол е възможен само ако дадена ценност е конкретизирана. Ако ценността е конкретизирана обаче, Съдът трябва да вземе предвид тази конкретизация и да не тълкува ценността в противоречие с тази разпоредба.

[105] Така например в решение от 15 юли 2021 г., Германия/Полша (C-848/19 P, EU:C:2021:598), което се отнася до съдебен контрол върху акт на Съюза, Германия твърди, че принципът на енергийна солидарност, посочен в член 194, параграф 1 ДФЕС, е абстрактно, чисто политическо понятие, поради което не може да бъде правен критерий, с оглед на който може да се прецени валидността на акт, приет от институция на Съюза (вж. т. 27 от решението). Съдът не приема този довод. Той счита, че абстрактният характер на принципа на солидарност не му пречи да създава задължения за държавите членки и Европейския съюз. Следователно той може да служи като критерий за преценка на законосъобразността на мерките на държавите членки и на Европейския съюз (т. 42—45).

[106] В тази връзка Boeckestein предлага таблица, която свързва отделните ценности по член 2 ДЕС с различни конкретизиращи разпоредби на Договорите и Хартата. Вж. *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.

[107] Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32).

[108] Началото на тази съдебна практика се поставя с решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 98). Най-новото от поредицата такива решения е решение от 6 март 2025 г., D. K. и др. (Освобождаване на съдия от разглеждането на дело) (C-647/21 и C-648/21, EU:C:2025:143, т. 66).

[109] Решения от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 63), от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 64), и от 19 ноември 2024 г., Комисия/Полша (Пасивно избирателно право и членство в политическа партия) (C-814/21, EU:C:2024:963, т. 112).

210. Трето, не е необходимо нивото на прецизност на правната норма, която се използва като критерий при съдебния контрол, да бъде толкова високо, колкото прецизността и яснотата, изисквани за наличието на директен ефект [110].

211. В рамките на производствата за установяване на неизпълнение на задължения от Съда се иска да обяви, че определено законодателство е несъвместимо с правото на Съюза. В настоящия случай, когато се произнася по шестото основание на Комисията, Съдът не е сезиран с искане да определи, нито може да определи, какво трябва да направи Унгария, за да изпълни задълженията си по член 2 ДЕС. Той трябва само да се произнесе дали член 2 ДЕС забранява разглежданото национално законодателство.

212. Въз основа на самия член 2 ДЕС Съдът може да определи какво не може да бъде толерирано. Той може да заключи дали дадена държава членка е преминала „червените линии“ [111]. При тези обстоятелства не е необходимо Съдът да попълва допълнително съдържанието на съответните ценности.

213. Във всеки случай при обстоятелствата по настоящото дело Съдът трябва да констатира нарушение на член 2 ДЕС, след като установи, че спорните правила нарушават също така законодателството на Съюза и някои основни права по Хартата. Тези норми дават по-конкретен израз на ценностите по член 2 ДЕС, които са предмет на разглеждане в настоящото дело: човешкото достойнство, равенството и зачитането на правата на човека. Следователно материалноправното съдържание на засегнатите ценности вече е до голяма степен конкретизирано.

214. И накрая, твърди се, че използването на член 2 ДЕС като самостоятелно основание за нарушение може да засегне неблагоприятно легитимността на Съда, тъй като Съдът може да бъде възприет като политизиран орган, предвид отвореното съдържание на ценностите [112].

215. Съдът е конституционен съд, а основните конституционни принципи често са едновременно политически и правни. Доколкото член 2 ДЕС изразява избора за конституционна демокрация, която зачита правата на човека, защитата на тези ценности от Съда не е негов политически избор, а конституционна задача.

216. В своите *решения относно режима на обвързаност с условия* Съдът констатира, че в рамките на своите правомощия, предвидени с Договорите, Европейският съюз трябва да е в състояние да защитава ценностите на Съюза [113]. Правомощията, които Договорите предоставят на Съда, са правомощията за тълкуване на правните им разпоредби и за осъществяване в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения на съдебен контрол по-специално върху националните законодателства за тяхното съответствие с тези правни разпоредби.

[110] Въпросът за евентуалния директен ефект на член 2 ДЕС не се поставя в производство за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда. Поради това не е необходимо да се изследва дали задълженията, които член 2 ДЕС налага на държавите членки, са в полза на физически лица. Директното създаване на права за физическите лица изисква нормата на Съюза да е достатъчно ясна и точна по отношение на съдържанието на правото, от което се ползва физическото лице.

[111] Вж. в тази връзка *von Bogdandy*, A. Towards a Tyranny of values — In: von Bogdandy, A., et al. (eds), Defending Checks and Balances in EU Member States, Springer, Berlin, 2021, p. 92.

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

[113] Решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 127), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 145).

217. Исковете за установяване на неизпълнение на задължения са инструменти за постигане на правни цели: установяване на правни нарушения с цел прекратяването им. Това включва и нарушенията на член 2 ДЕС. В случаите на социално чувствителни и спорни въпроси като правата на ЛГБТИ решението на Съда е само част от решението за постигане на равенство и човешко достойнство на ЛГБТИ. Правното съгласуване ще изисква и известно съгласуване на социалните ценности. Това обаче не означава, че Съдът трябва да се въздържа от констатиране на нарушаването на тези ценности, когато е налице такова.

218. В заключение общият характер на ценностите в член 2 ДЕС не е пречка за позоваване на тях пред Съда за целите на съдебния контрол върху национално законодателство в рамките на производства за установяване на неизпълнение на задължения.

iii) Националната конституционна идентичност

219. В своята писмена защита Унгария се позовава и на своята национална конституционна идентичност, която трябва да бъде зачитана като въпрос на конституционното право на Съюза на основание член 4, параграф 2 ДЕС.

220. В това отношение първо трябва да се посочи, че както Съдът вече е обяснил, ценностите по член 2 ДЕС не изключват конституционното многообразие[114]. Те само установяват рамката, в която могат да се приемат различни национални конституционни решения.

221. Националните конституционни решения обаче не могат да излизат извън тази обща рамка. В това отношение, както вече предложих, член 2 ДЕС би могъл да се разглежда като налагащ „червени линии“, които, ако бъдат преминати, изискват реакция в защита на конституционния модел на Съюза.

222. Това не е в противоречие със зачитането на националните конституционни идентичности[115]. Както вече бе обяснено, при присъединяването си към Съюза всяка държава членка е приела да спазва тази рамка на общи ценности. Всъщност това се е считало и за вътрешен конституционен избор на тази държава в момента на присъединяването.

223. Както вече отбелязах (вж. т. 211 от настоящото заключение), в производството по установяване на неизпълнение на задължения Съдът може само да констатира, че е налице отклонение от ценностите на Съюза. Тази констатация създава задължение за държавата да преустанови незачитането на ценностите по член 2 ДЕС, тъй като тяхното зачитане продължава да бъде условие за членство в Съюза. Начинът на изпълнение на решението на Съда е оставен на избора на съответната държава членка в съответствие с нейната конституционна идентичност.

[114] Решения от 21 декември 2021 г., Euro Box Promotion и др. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 229), и от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на Конституционен съд) (C-430/21, EU:C:2022:99, т. 43). Вж. и заключението на генерален адвокат Spielmann по дело Комисия/Полша (Контрол за произнасяне ultra vires в практиката на Съда — Предимство на правото на Съюза) (C-448/23, EU:C:2025:165, т. 90 и 93.).

[115] Вж. в това отношение решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет (C-156/21, EU:C:2022:97, т. 233), и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет (C-157/21, EU:C:2022:98, т. 265). Вж. и решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 72).

224. Следователно ангажиментът на Съюза да зачита националните конституционни идентичности не пречи на Съда да установи, че с приемането на определено законодателство дадена държава членка е преминала „червените линии“, наложени от член 2 ДЕС.

iv) Целта на самостоятелното установяване на нарушение на член 2 ДЕС

225. В своето становище Унгария отрича, че самостоятелното установяване на нарушение на член 2 ДЕС, в допълнение към установяване на нарушение на основни права или на други норми на правото на Съюза, може да има някаква смислена цел.

226. От съдебната практика ясно следва, че целта на производството за установяване на неизпълнение на задължения е да се реши спорът между Комисията и държавата членка относно това дали е налице нарушение на правото на Съюза, и ако то бъде установено, да се стимулира държавата да прекрати това нарушение [116].

227. Ето защо с основание може да се постави въпросът как констатирането на нарушение на член 2 ДЕС, в допълнение към констатирането на нарушение на конкретни разпоредби от законодателството на Съюза и от Хартата, допринася за установяването и прекратяването на неизпълнението на задълженията на дадена държава членка, произтичащи от правото на Съюза.

228. Подобни въпроси вече са били поставяни във връзка с целта да се установи нарушение на Хартата в случаи, в които вече е установено нарушение на разпоредба от Договора или вторичното право на Съюза. В това отношение в своето заключение по дело Комисия/Унгария (Висше образование) генерален адвокат Kokott предлага следното обяснение: „В разглеждания случай […] констатирането на отделно нарушение на основно право няма особени последици. Всъщност основателността на иска за установяване на нарушение произтича от нарушения на Директивата за услугите и на член 49 ДФЕС. Въпреки това отделното разглеждане на основното право изразява по-ясно особената тежест и качеството на нарушението“ [117].

229. Подобна аргументация може да се приложи и за да се обоснове защо Комисията може да поиска самостоятелно констатиране на нарушение на член 2 ДЕС, дори ако констатирането на нарушение на други разпоредби от правото на Съюза и от Хартата е достатъчно, за да се установи, че дадена държава членка не е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на Съюза.

[116] Вж. например решение от 8 март 2022 г., Комисия/Обединеното кралство (Борба с измамата чрез занижени цени) (C-213/19, EU:C:2022:167, т. 180). Съдът счита, че дори производството по член 260 ДФЕС няма за цел да накаже държавата, а по-скоро да накара държавата членка, която не изпълнява задълженията си, да изпълни съдебно решение и с това да преустанови неизпълнението на задължение, основано на правото на Съюза. Вж. и решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 80).

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

230. Подобна констатация би имала не само символична функция, показвайки особената тежест на нарушението, но и би послужила за диагностична цел [118]. Тя би разкрила истинската причина за други нарушения.

231. Това би било важно за избора на държавата членка, която не е изпълнила задължението си, как да прекрати неизпълнението, както и за контрола на Комисията дали въпросната държава членка е прекратила констатираното с решението нарушение [119].

232. В допълнение към тази причина установяването на самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС би повлияло на изчисляването на санкциите по член 260 ДФЕС, ако неизпълнението не бъде прекратено след решението на Съда [120].

233. В заключение целта на самостоятелната констатация на нарушението на член 2 ДЕС е да се установи и декларира, че с приемането на определено законодателство дадена държава членка е преминала „червените линии“, установени в тази разпоредба. Впоследствие това разкрива, че причината за други нарушения на правото на Съюза, включени в същото производство, е в отклонението на държавата членка от конституционните ценности на Съюза.

234. Това ме води до последния въпрос, който се поставя в настоящото дело: как Съдът трябва да прецени дали „червените линии“ са преминати и дали е налице самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС?

2. Как да се прецени дали „червените линии“ са преминати?

235. Според Комисията в настоящия случай е налице самостоятелно нарушение на член 2 ДЕС, тъй като извършените от Унгария нарушения са „особено тежки, многобройни и явни и представляват общо и координирано нарушение на въпросните основни права“ [121]. Редица встъпили държави членки също смятат, че самостоятелното позоваване на член 2 ДЕС изисква висока степен на тежест на нарушенията.

236. Унгария не взема становище относно възможните критерии за установяване на нарушение на член 2 ДЕС, тъй като позицията ѝ е, че такова нарушение изобщо не може да бъде установено в настоящото производството пред Съда.

[118] В тази връзка вж. *Scheppele*, K. L., *Kochenov*, D., and *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. Някои автори критикуват някои по-ранни производства за установяване на неизпълнение на задължения, като например това, свързано с промяната на възрастовата граница за пенсиониране на съдиите в Унгария, довело до приемането на решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария (C-286/12, EU:C:2012:687), за това, че прикриват истинските причини за нарушението. Следва да се припомни, че Комисията е предявила този иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание на нарушение на Директива 2000/78, забраняваща дискриминацията, основана на възраст, което е прикрило основния проблем, свързан с незачитането на принципите на правовата държава.

[119] Именно в тази светлина разбирам отговора на Комисията, даден в съдебното заседание, че според нея нарушението на член 2 ДЕС ще бъде прекратено, ако „Унгария премахне дискриминацията по отношение на това малцинство; всички релевантни елементи; ако сме убедени, че на по-дълбоко ниво всичко бъде преустановено, и когато казвам всичко, това означава да бъдат премахнати всички форми на дискриминация“.

[120] Вж. в това отношение решение от 13 юни 2024 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

[121] Точка 247 от исковата молба на Комисията.

а) Отричането на ценности като критерий за установяване на нарушение на член 2 ДЕС

237. Според мен критерият, който води до установяване на нарушение на член 2 ДЕС, не е количеството или тежестта на нарушенията на основните права или други основни принципи на правото на Съюза, а по-скоро отричането на ценностите по член 2 ДЕС от страна на държавата членка.

238. Всъщност, за да се прецени дали законодателството на дадена държава членка може да бъде толерирано в рамките на ценностната система на Съюза, правилният въпрос, който трябва да се зададе, е дали с приемането на законодателството държавата членка отрича една или повече от ценностите, закрепени в член 2 ДЕС.

239. Критерият за тежестта на нарушението може да е бил подчертан от участниците в това производство, тъй като това е един от двата критерия, използвани в член 7 ДЕС, който предвижда, че само наличието на тежко и продължаващо нарушение на ценностите по член 2 ДЕС може да доведе до започване на тази процедура [122].

240. Изискваното от член 7 ДЕС тежко нарушение обаче се отнася до тежестта на самото нарушение на член 2 ДЕС, а не до тежестта на другите твърдени нарушения, които в настоящия случай се отнасят до редица правила на Съюза за прилагане на свободата на предоставяне на услуги и до редица основни права.

241. Според мен нарушението на член 2 ДЕС не възниква само защото другите нарушения са тежки [123]. По-скоро е обратното: тъй като първопричината за тези нарушения е отричане на ценностите, закрепени в член 2 ДЕС, самите те стават тежки и системни.

242. Ефектът от такова отклонение от ценностите не е вътрешен за дадена държава членка, а засяга функционирането на правния ред на Съюза. То намалява способността на тази държава членка да изпълнява други задължения съгласно правото на Съюза [124]. Настоящото дело показва, че отклонението от ценностите засяга способността на Унгария да спазва правилата, регулиращи свободното движение на услуги. Това обосновава намесата на Съда чрез производство за установяване на неизпълнение на задължения [125].

243. За да определи дали дадена държава членка отрича ценност, изразена в член 2 ДЕС, Съдът трябва да разгледа конкретните обстоятелства на всеки случай.

244. Следователно Съдът трябва да прецени дали нарушението на основни права, защитени от Хартата, е резултат от отричането от страна на държава членка на ценност, закрепена в член 2 ДЕС.

122 Набляганeто на тежестта и продължаващия характер на нарушението на ценностите в член 7 ДЕС може да се обясни с тежестта на санкциите, които могат да последват, ако тези критерии са изпълнени. Съгласно член 7 ДЕС дадена държава членка може да бъде изключена от процеса на вземане на решения на равнището на Съюза. За разлика от това, установяването на нарушение на член 2 ДЕС, в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, не може да доведе до такава последица. То по-скоро има за цел да избегне такава последица, като накара държавата членка да отстрани нарушението.

123 Бих искала да добавя, че ни липсва критерий, по който да се прецени кое нарушение на основно право е тежко и кое не.

124 Вж. в тази връзка *Poiares Maduro*, M., and *Menezes Queiroz*, B. A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reasons and Means — In: Fisher, E., King, J. and Young, A. (eds), The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig (OUP, Oxford, 2020), 363—380.

125 Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по дело Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, т. 20).

245. Освен отричането на ценностите като критерий, не смятам, че може да се разработи по-точна формула in abstracto като инструмент, който да се използва от Съда.

246. Все пак броят на нарушенията на първичните и вторичните правила на Съюза и на Хартата, както и начинът, по който са извършени тези нарушения, могат да послужат като показател, че в основата на тези нарушения може да се крие отричането на ценности.

247. Следователно критерият за установяване на нарушение на член 2 ДЕС е отричането на ценност, което е първопричината за други нарушения на правото на Съюза. Тежестта и/или количеството на тези други нарушения не могат сами по себе си, окончателно и автоматично, да служат като критерий за установяване на нарушение на член 2 ДЕС, въпреки че тези елементи могат да бъдат важен показател за отричането на ценности, закрепени в член 2 ДЕС.

б) Нарушаването на права по Хартата и конституционният диалог

248. Отделните нарушения, особено ако засягат основни права или други основни принципи на правото на Съюза, могат да бъдат важен признак, че причината за незачитането на правото на Съюза се крие в отричането на ценности. Това важи с особена сила, ако тези нарушения са многобройни, явни и общи. Според мен обаче дори и това само по себе си не е достатъчно за установяване на нарушение на член 2 ДЕС, тъй като нарушенията на правата по Хартата може да са част от конституционния диалог на Съюза, а не от отричането на ценности.

249. Правният ред на Съюза се развива чрез такъв диалог. Това означава, че е възможно да има различни виждания за това как да бъдат конкретизирани общите ценности.

250. В това отношение нарушенията на основните права могат да бъдат вследствие, първо, на разликата в начина, по който две основни права са балансирани на равнището на Съюза и на национално равнище, или, второ, на различното съдържание, което правото на Съюза и националното право придават на дадено основно право. И в двата случая причината за тези нарушения следователно ще бъде в сферата на диалога в рамките на определените от ценностите граници, без да се отричат самите ценности.

251. В първата хипотеза, в която трябва да се балансира между две основни права, придаването на по-голяма тежест на едното или другото може да доведе до съществена разлика в законодателството, което конкретизира тези права. Така например правото на (интелектуална) собственост може да влезе в противоречие със свободата на изразяване на мнение. Така дадена държава членка може да реши да забрани използването на произведения, закриляни с авторско право, за изразяване на политически мнения без разрешението на автора. Приемайки такова решение, тази държава членка отдава по-голямо значение на правото на интелектуална собственост, отколкото на свободата на изразяване на мнение. Това решение само по себе си не означава, че държавата членка отрича значението на свободата на изразяване на мнение за демокрацията като ценност. Независимо от това, ако законодателят на Съюза впоследствие постигне различен баланс, като придаде по-голяма тежест на свободата на изразяване на мнение, въпросната държава членка ще трябва да се съобрази с този избор в областите, попадащи в приложното поле на

правото на Съюза [126].

252. Пример за втората хипотеза — относно разликата в начина, по който се разбира съдържанието на дадено основно право, без тази разлика да представлява отричане на ценностите — може да бъде взет от решение Max-Planck [127]. В това решение Съдът е установил, че национално законодателство, лишаващо работника от правото на финансово обезщетение за неползван платен годишен отпуск при прекратяване на трудовото правоотношение, нарушава основното съдържание на основното право на платен годишен отпуск. Означава ли това, че Германия, чието законодателство е предмет на спора, е нарушила член 2 ДЕС [128]? Според мен отговорът е отрицателен, дори и предмет на разглеждане по делото да е нарушение на основното съдържание на основно право. След като Германия промени законодателството си, нарушението ще бъде поправено. Като е имала различно разбиране за правото на платен годишен отпуск от тълкуването му в Съюза в тази конкретна ситуация, Германия не е отрекла значението на правото на платен годишен отпуск за гарантиране на ценностите по член 2 ДЕС.

253. Поради това разногласията относно съдържанието на основните права или различията при балансирането на две или повече основни права не следва да водят до установяване на нарушение на член 2 ДЕС. Те са част от конституционния диалог в правната система на Съюза, който позволява различно конкретизиране на правата [129]. Тези разногласия обаче не отричат самите ценности.

254. Наличието на нарушение на член 2 ДЕС следва да се установи само ако Съдът заключи, че дадена държава членка е нарушила право по Хартата, тъй като е отрекла ценността, която това право конкретизира.

3. Нарушение на член 2 ДЕС в настоящия случай

255. Като се имат предвид горепосочените съображения, доказала ли е Комисията, че нарушението, извършено от Унгария с приемането на Закона за изменение, довело до приемането на спорните правила, е такова, че да обоснове констатация за нарушение на член 2 ДЕС?

256. Според мен при обстоятелствата по настоящото дело на този въпрос следва да се отговори утвърдително.

126 За пример за балансирането на тези две права на равнището на Съюза за целите на тълкуването на понятието за пародия, както е заложено в Директивата за авторското право (Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество (ОВ L 167, 2001 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 230), вж. решение от 3 септември 2014 г., Deckmyn и Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

127 Решение от 6 ноември 2018 г., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

128 Разбира се, поставеният по това дело въпрос не е такъв. Поставям го само за целите на дискусията.

129 След като обаче балансирането се извърши на равнището на Съюза или законодателят на Съюза попълни по-точно съдържанието на дадено право, държавите членки вече не могат да поддържат различни решения в областите, обхванати от правото на Съюза. В това отношение вж. например решение от 26 февруари 2013 г., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

а) Разглежданите правила отричат ценностите по член 2 ДЕС

257. Констатацията, че оспореното законодателство ограничава свободното движение на услуги по множество начини, и което е още по-съществено — констатацията, че четири права, гарантирани от Хартата, са били нарушени от същите тези правила, са наистина силен признак за наличие на възможно нарушение на член 2 ДЕС.

258. Важно е да се отбележи, че нарушенията на тези многобройни разпоредби от правото на Съюза в настоящия случай имат една и съща причина: намерението на Унгария да предпази ненавършилите пълнолетие лица от „съдържание за ЛГБТИ“, което тази държава членка счита за вредно. Това отразява позицията на унгарския законодател, че ЛГБТИ са нежелана част от обществото, която не заслужава да бъде третирана еднакво.

259. Правата на ЛГБТИ, особено въпросите, свързани с половата идентичност, все още са социално чувствителен въпрос [130]. Трябва ли това да бъде причина въпросното унгарско законодателство да се разглежда като част от конституционния диалог на Съюза, а не като нарушение на член 2 ДЕС?

260. Според мен нарушението в настоящия случай се различава съществено от примерите за конституционен диалог, посочени по-горе. В тези примери нито различният резултат от балансирането, нито различното разбиране за съдържанието на основните права са били причинени от отричането на съответните ценности. За сравнение в настоящия случай разглежданото унгарско законодателство отрича ценностите, закрепени в член 2 ДЕС.

261. Отричането на равенството на ЛГБТИ, което стои в основата на оспореното законодателство, е първопричината за всички нарушения в настоящия случай. Другите нарушения не биха се случили, ако Унгария не смяташе, че съдържанието за ЛГБТИ е вредно за развитието на ненавършилите пълнолетие лица.

262. Смятам, че това, че ЛГБТИ заслужават еднакво уважение в държавите членки, не подлежи на оспорване чрез диалог. Неуважението и маргинализирането на дадена група в обществото са „червените линии“, наложени от ценностите на равенството, човешкото достойнство и зачитането на правата на човека.

263. Начинът, по който трябва да се осъществи равенството на ЛГБТИ, може да се различава и да бъде обсъждан, но принципният избор да се забрани дискриминацията, основана на пол или сексуална ориентация, е здраво вкоренен в конституционната рамка на Съюза. Това е така, дори ако въпросите, свързани с ЛГБТИ, са социално чувствителни. Ако защитеният признак бъде заменен с по-малко оспорван в обществото признак, като например цвят на кожата или религия, отричането на равенството от законодателство като разглежданото по настоящото дело би било очевидно.

264. Ето защо, въпреки деликатността на въпроса, считам, че оспореното унгарско законодателство отговаря на критерия за отричане на ценности, за да се установи нарушение на член 2 ДЕС.

[130] По тази причина в *Bonelli*, M. and *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, 3—14, се посочва, че настоящото дело не е подходящо за решаване на въпроса дали член 2 ДЕС може да се използва като самостоятелно основание за нарушение.

б) Кои ценности са нарушени?

265. Когато причината за нарушенията на правото на Съюза е отричането на ценности, това задължително води до отклонение от модела на общество, предвиден в член 2 ДЕС. Тези ценности са взаимносвързани и установяването на нарушение на една от тях е индикация за отричане на модела на конституционна демокрация, който се основава на зачитането на правата на човека от страна на съответната държава членка.

266. В настоящото дело Комисията твърди, че ценностите, които са нарушени от оспореното законодателство, са равенството, човешкото достойнство и зачитането на правата на човека.

267. В този смисъл установяването на нарушения на основните права може да бъде показателно за това кои ценности са били отречени с тези нарушения. Всички основни права, които считам, че са нарушени в настоящия случай, са израз и конкретизация на ценностите, закрепени в член 2 ДЕС, на които се позовава Комисията.

268. Първо, нарушението на член 21 от Хартата, изразяващо се в дискриминация на членове на малцинствената група на ЛГБТИ и тяхното заклеймяване и маргинализиране, е в остро противоречие с ценностите на равенството и толерантността, както и с човешкото достойнство.

269. Второ, нарушаването на свободата на изразяване на мнение и на информация, гарантирана от член 11 от Хартата, е в противоречие със съществена основа на плуралистичното, демократично общество, както е предвидено в член 2 ДЕС[131], което е необходима предпоставка за равенство и човешко достойнство.

270. Трето, нарушаването на правото на личен и семеен живот, защитено от член 7 от Хартата, е в рязък контраст с ценността на човешкото достойнство.

271. Човешкото достойнство, което се отрича от разглежданите правила, е не само основно право, но и основна ценност, изразена в член 2 ДЕС. Ако цитирам колегата генерален адвокат, „ценността на човешкото достойнство съставлява истинското Grundnorm (основно правило) на европейския конституционализъм след Втората световна война в противовес на ужасите на тоталитарните режими, които отричаха всякаква стойност на човешката личност“[132].

272. В светлината на настоящите събития по света повече от всякога е важно да не се забравя защо Европейският съюз е декларирал ценностите, закрепени в член 2 ДЕС, и защо е жизненоважно да се потвърдят и защитят тези ценности.

273. В заключение считам, че тези нарушения на основните права показват значителното отклонение на разглежданите правила от модела на конституционна демокрация, която зачита правата на човека, отразен в член 2 ДЕС.

274. Това отричане на ценностите, закрепени в член 2 ДЕС, е онова неосезаемо „нещо повече“, което кара Комисията да въведе шестото основание.

131 Вж. в този смисъл решения от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 31), и от 23 април 2020 г., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, т. 48).

132 Заключение на генерален адвокат Pitruzzella по дело X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2023:281, т. 76).

275. Поради гореизложените причини считам, че Съдът следва да установи, че като е приела Закона за изменение, който установява правила 1, 3, 4, 6 и 7, Унгария е нарушила член 2 ДЕС.

III. Анализ — Втора част: нарушение на първичното и вторичното право във връзка със свободното движение на услуги и ОРЗД

276. В тази част от настоящото заключение ще разгледам останалите доводи, свързани с твърденията на Комисията, че Унгария е нарушила конкретни правила на първичното и вторичното право на Съюза, свързани със свободното движение на услуги, и ОРЗД (първо, второ, трето и четвърто основание на Комисията).

A. Първото основание на Комисията

277. Комисията твърди, че с приемането на правила 3, 4, 5 и 6 Унгария е нарушила Директивата за АВМУ.

278. Подобно на други актове, които уреждат свободното движение на услуги на вътрешния пазар, Директивата за АВМУ се основава на принципа на взаимното признаване, изразен като принципа на „държавата по произход“. Този принцип, залегнал в член 2, параграф 1 от Директивата за АВМУ, означава, че доставчиците на аудио-визуални услуги извършват дейност в съответствие със законодателството на държавата членка, в която са установени.

279. В изпълнение на този принцип член 3, параграф 1 от Директивата за АВМУ задължава приемащата държава (която получава аудио-визуалната медийна услуга) да гарантира свобода на приемането, като не ограничава излъчването от доставчици от други държави членки на основания, които попадат в областите, координирани с Директивата.

1. Правило 4

280. Член 6а от Директивата за АВМУ задължава държавите членки да предприемат подходящи мерки за защита на физическото, умственото или моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица. Тези мерки могат да се състоят в ограничаване на времето на излъчване и трябва да бъдат пропорционални на потенциалната вреда от предаването. Ако предаването спазва правилата за защита на ненавършилите пълнолетие лица в държавата по произход, то трябва да бъде свободно излъчвано на територията на всяка друга държава членка.

281. Имайки предвид тази правна уредба, Комисията първо твърди, че правило 4, съгласно което предаванията със „съдържание за ЛГБТИ“ трябва да се класифицират в категория V, което означава, че могат да се излъчват само между 22,00 и 5,00 ч., не може да се счита за прилагане на член 6а от Директивата за АВМУ и следователно представлява ограничение на свободното движение на аудио-визуални медийни услуги.

282. В своя защита Унгария твърди, първо, че правило 4 е прието като част от прилагането на член 6а от Директивата за АВМУ. Освен че изисква съдържанието, показващо неоправдано насилие и порнография, да бъде предмет на най-строги мерки, Директивата

не хармонизирала видовете предавания, които се считат за вредни за ненавършилите пълнолетие лица. Предвид тази минимална хармонизация Унгария твърди, че държавите членки имат свобода на преценка да определят кои предавания са вредни за децата въз основа на своите собствени културни и морални ценности.

283. Както посочва Комисията, обаче решението относно това кое съдържание е потенциално вредно за децата, трябва да се основава на научни доказателства за потенциалния вреден характер на определено съдържание.

284. Както бе обяснено по-горе (т. 111 от настоящото заключение), Унгария не е представила доказателства, че предаванията, включващи „съдържание за ЛГБТИ“, са вредни за развитието на ненавършилите пълнолетие лица. Освен това бе установено (вж. частта от настоящото заключение, посветена на петото основание на Комисията), че подобно ограничение засяга свободата на изразяване на мнение и на информация и в правото на личен живот, както и че е дискриминационно и засяга човешкото достойнство на ЛГБТИ. Тъй като всички ограничения на свободното движение на услуги[133], включително АВМУ[134], трябва да зачитат основните права, не може да се приеме, че правило 4 служи за защита на ненавършилите пълнолетие лица.

285. Следователно правило 4 не може да се тълкува като прилагане на член 6а от Директивата за АВМУ.

286. Освен това Унгария твърди, че изискването за класифициране се отнася само за предавания, чийто централен елемент е „съдържание за ЛГБТИ“, докато предавания, в които такова съдържание не е определящо, а само спорадично, не трябва да бъдат класифицирани в категория V. Това означавало, че филм, чиято тема е животът на семейство на ЛГБТИ, или документален филм, в който се обсъжда промяната на пола, трябва да бъдат класифицирани в категория V в Унгария. Предавания, които съдържат само спорадични сцени, представящи „съдържание за ЛГБТИ“, като например хомосексуална двойка, която се държи за ръце, обаче не трябва да бъдат класифицирани в категория V.

287. Позицията на Унгария не опровергава твърдението, че е налице ограничение на свободата на излъчване на програми, чийто основен акцент е „съдържание за ЛГБТИ“. Съгласно съдебната практика ограничение на предоставянето на услуги е налице не само когато национална мярка забранява предоставянето на услуги, но и когато по друг начин затруднява дейността на доставчик на услуги, установен в друга държава членка, или я прави по-малко привлекателна[135]. Както вече бе обяснено, това ограничение не е надлежно обосновано нито от защитата на физическото, умственото или моралното развитие на ненавършилите пълнолетие лица, нито от правото на родителите да отглеждат децата си в съответствие с личните си убеждения.

288. Поради това правило 4 представлява необосновано ограничение на предоставянето на аудиовизуални медийни услуги.

133 Вж. препратките в бележка под линия 21 на настоящото заключение.

134 Вж. в този смисъл решение от 22 септември 2011 г., Mesopotamia Broadcast и Roj TV (C-244/10 и C-245/10, EU:C:2011:607, т. 33), в което Съдът пояснява, че всяка мярка, ограничаваща предавания от други държави членки, трябва да бъде в съответствие с предвидените в Хартата основни права. Това е повторено в съображение 16 от Директивата за АВМУ.

135 Вж. в този смисъл решения от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 12), и от 13 декември 2007 г., Комисия/Италия (C -465/05, EU:C:2007:781, т. 17).

2. Правило 6

289. Унгарското законодателство предвижда, че задължението за класифициране не се прилага към съобщенията от публичен интерес и към съобщенията за повишаване на осведомеността[136]. В правило 6 обаче се предвижда, че съобщение, което включва „съдържание за ЛГБТИ“, не може да се третира като такова съобщение. Медийните съобщения със „съдържание за ЛГБТИ“, например информация за организирането на „прайд шествие“ („pride parade“), трябва да бъдат класифицирани и могат (най-вероятно) да бъдат класифицирани в категория V, т.е. като допустими за излъчване само в горепосочените ограничени часове.

290. Що се отнася до правило 6, Комисията твърди, че Унгария е нарушила член 6а от Директивата за АВМУ.

291. В своя защита Унгария обосновава действията си с цел защита на ненавършилите пълнолетие лица и гарантиране на правата на родителите.

292. Поради същата причина както при правило 4 обаче правило 6 не може да бъде обосновано с тази необходимост. Както правило 4 то противоречи и на свободата на изразяване на мнение и на информация, и на правото на личен живот на ЛГБТИ, като също така е и дискриминационно по признак пол и сексуална ориентация, тъй като изисква задължително да се класифицират само на съобщенията от публичен интерес, включващи съдържание за ЛГБТИ, но не и на съобщенията, които засягат живота на хетеросексуални и цисджендър лица[137].

293. Поради това правило 6 представлява необосновано ограничение на предоставянето на аудио-визуални медийни услуги, което е в противоречие с член 6а от Директивата за АВМУ.

3. Правило 3

294. Докато правило 6 се отнася до нетърговски съобщения, правило 3, съдържащо се в Закона за рекламата, се отнася до търговски съобщения. То забранява представянето или предоставянето на достъп на ненавършили пълнолетие лица до търговски съобщения със „съдържание за ЛГБТИ“.

295. Комисията твърди, че правило 3 е в нарушение на член 9, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директивата за АВМУ, който предвижда, че държавите членки трябва да гарантират, че аудио-визуалните търговски съобщения, предоставяни от доставчиците на медийни услуги, отговарят на забраната за дискриминация, основана по-специално на пол и сексуална ориентация. Тази разпоредба на Директивата за АВМУ е израз на общия принцип за забрана на дискриминацията.

[136] Унгария уточнява, че съобщение от публичен интерес е информация, която има за цел да привлече вниманието на обществеността към въпрос от публичен интерес, докато съобщението за повишаване на осведомеността има за цел не само да привлече вниманието, а и да повлияе на обществеността.

[137] В това отношение препращам обратно към частта от настоящото заключение, в която се анализира петото основание на Комисията.

296. Директивата за АВМУ обхваща само онези търговски съобщения, които придружават или са включени в аудио-визуална медийна услуга [138]. Това все пак са голям брой съобщения, като например изброените в член 1, буква з) от Директивата за АВМУ, а именно телевизионна реклама, спонсорство, телевизионно пазаруване и позициониране на продукти. Тези съобщения попадат в приложното поле на Директивата за АВМУ.

297. В писмената си защита и в дупликата си обаче Унгария твърди, че Законът за рекламата трябва да се тълкува във връзка със Закона за свободата на печата и Закона за медиите и че излъчването на реклами по аудио-визуалните медийни услуги не попада в приложното поле на Закона за рекламата.

298. Член 1, параграф 3 от Закона за рекламата, в който е добавено правило 3, предвижда, че Закон CIV от 2010 г. (Закон за свободата на печата) и Закон CLXXXV от 2010 г. (Закон за медиите) се прилагат за реклами в аудио-визуални и радио медийни услуги. При все това той не указва, че Законът за рекламата не се прилага. Ако унгарският законодател имаше намерение да установи, че рекламите в телевизионните и радио услуги се уреждат от само тези два закона, в текста вероятно щеше да бъде използвана ограничителна формулировка (като „изключително“ или „само тези закони се прилагат“). Тъй като това не е така, Законът за рекламата остава приложим заедно с тях.

299. Следователно Законът за рекламата попада в приложното поле на Директивата за АВМУ и като забранява съдържание за ЛГБТИ, ограничава предоставянето на услуги, които посочената директива урежда. По същия начин, както бе посочено по-горе за правила 4 и 6, правило 3 представлява необосновано ограничение на предоставянето на аудио-визуални медийни услуги, което е в противоречие с член 9, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директивата за АВМУ.

4. Правило 5

300. Правило 5 задължава Медийния съвет да поиска от друга държава членка да предприеме действия във връзка с нарушения, извършени от доставчик на аудио-визуални медийни услуги под юрисдикцията на тази държава, който излъчва в Унгария и който е нарушил унгарските правила за класификация на съдържание за ЛГБТИ.

301. Комисията твърди, че правило 5 нарушава принципа на държавата по произход, изразен в член 2 и член 3, параграф 1 от Директивата за АВМУ, тъй като създава механизъм, чрез който приемащата държава членка се опитва да задължи държавата членка по произход да осигури спазването на нейните правила при условия, различни от предвидените в Директивата.

302. В член 3, параграф 2 от Директивата за АВМУ се предвижда възможност за временна дерогация от задължението на приемащата държава членка да осигури приемане на аудио-визуални медийни услуги, излъчвани от други държави членки. Това е възможно само ако доставчик от другата държава членка открито, сериозно и тежко нарушава член 6, параграф 1, буква а) или член 6а, параграф 1 от Директивата за АВМУ.

[138] Вж. в този смисъл решение от 21 февруари 2018 г., Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, т. 27 и 28).

303. Въпреки това според Комисията, с която съм съгласна, член 3, параграф 2 не може да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да предвиди специална паралелна разпоредба в националното си право, за да разшири обхвата на своята правна уредба, обхващайки и доставчиците на услуги под юрисдикцията на друга държава членка, и да приложи праг за намеса под определения в член 3, параграф 2.

304. Унгария обаче твърди, че предназначението на правило 5 не е да транспонира член 3, параграф 2 от Директивата за АВМУ, а член 4, параграф 2 от нея.

305. Съгласно тази разпоредба държавите членки, които са упражнили свободата си по член 4, параграф 1 да налагат по-подробни или по-строги правила на доставчиците на медийни услуги, могат по изключение да поискат от държавата членка по произход да изиска от доставчиците на услуги под нейна юрисдикция да спазват тези правила, и то само когато техните медийни услуги са изцяло или предимно насочени към територията на приемащата държава членка [139].

306. Така тази разпоредба се прилага само ако дадена държава членка се е възползвала от предоставената ѝ възможност да въведе по-строги правила в координираните области.

307. Защитата на ненавършилите пълнолетие лица от евентуално вредни аудио-визуални медийни услуги действително е област, координирана от член 6а, параграф 1 от Директивата за АВМУ.

308. Въпреки това правилата за класификация на предаванията на доставчици на аудио-визуални медийни услуги (правила 4 и 6) не могат да се тълкуват като по-строги правила съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за АВМУ, тъй като съгласно текста на същата разпоредба тези правила трябва да са в съответствие с правото на Съюза.

309. Както бе обяснено по-горе, тези правила не са в съответствие с правото на Съюза, тъй като ограничават предоставянето на аудио-визуални медийни услуги и нарушават няколко основни права, гарантирани от Хартата, без да имат приемлива обосновка [140]. Това означава, че национална разпоредба, която нарушава член 6а, параграф 1 от Директивата за АВМУ, не може да представлява такова „по-подробно или по-строго“ правило по смисъла на член 4, параграф 2 от нея, тъй като правило, основаващо се на нарушение на тази директива, не може да представлява законосъобразно транспониране на изключението по член 4.

310. По тази причина Унгария не може да се позовава на член 4, параграф 2 от Директивата за АВМУ, за да обоснове ограничителния характер на правило 5.

311. Поради горепосочените причини правило 5 нарушава член 2 и член 3, параграф 1 от Директивата за АВМУ.

[139] Тези два критерия са наложени съответно от член 4, параграф 2, буква а) и член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за АВМУ.

[140] Вж. точка Б.5 от втора част на настоящото заключение.

Б. Второто основание на Комисията

312. Комисията твърди, че правила 1 и 3 ограничават предоставянето на услуги на информационното общество и по този начин нарушават Директивата за електронната търговия.

313. Правило 1 забранява на адресатите на Закона за закрила на детето [141] да предоставят „съдържание за ЛГБТИ“ на ненавършили пълнолетие лица. Както вече бе обяснено, правило 3 забранява предоставянето на „съдържание за ЛГБТИ“ на ненавършили пълнолетие лица в търговски съобщения. Комисията счита, че и двете правила ограничават предоставянето на услуги на информационното общество в противоречие с член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия, който, подобно на член 2 и член 3, параграф 1 от Директивата за АВМУ, забранява на приемащите държави членки да налагат ограничения в координираните области на доставчиците на услуги на информационното общество от други държави членки.

1. Правила 1 и 3 попадат в обхвата на координираните области по смисъла на Директивата за електронната търговия

314. Основната защитна теза на Унгария в рамките на това основание е, че тези две правила не попадат в обхвата на член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия, който се отнася само до координираните области, а разглежданите две правила не засягат тези области.

315. Според Унгария правило 1 не се прилага за услугите на информационното общество. Негови адресати са само институции, които предоставят грижи за деца и закрила, които не могат да бъдат осигурени от семействата, и се отнася до задълженията на тези институции към децата, на които те предоставят грижи. Тъй като правило 1 не установява изисквания към доставчиците на услуги на информационното общество, Унгария твърди, че член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия не се прилага по отношение на това правило.

316. По същия начин Унгария твърди, че правило 3 не попада в координираните области на Директивата, тъй като Законът за рекламата не регулира конкретно услугите на информационното общество.

317. Съгласно член 2, буква а) от Директивата за електронната търговия във връзка с член 1, параграф 1, буква б) от Директива (ЕС) 2015/1535 [142] „услуги на информационното общество“ са „каквато и да е услуга, нормално предоставяна срещу възнаграждение, от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугите“ [143].

[141] Съгласно член 1, параграф 1 от този закон това са държавата, местните органи, физическите и юридическите лица, отговарящи за закрилата на детето, както и други организации без юридическа правосубектност.

[142] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 2015 г., стр. 1).

[143] Съгласно член 1, параграф 1, буква б), подточка ii) от Директива 2015/1535 понятието „чрез електронни средства“ означава, че услугата се изпраща първо и се получава по местоназначение чрез електронно оборудване за обработка (включително цифрово компресиране) и съхранение на данни и изцяло се пренася, предава и получава чрез кабел, радио, оптични средства или други електромагнитни средства“.

318. Съгласно член 2, буква з) от Директивата за електронната търговия координираните области по тази директива трябва да се разбират като „изисквания, предвидени в правните системи на държавите членки, приложими към доставчиците на услуги на информационното общество *или [към] услуги[те] на информационното общество, независимо дали* са от *общ характер* или специално предназначени за тях“ [144].

319. Следователно съгласно тази разпоредба координираните области са и изискванията, които държавите членки налагат на самите услуги на информационното общество. В същата разпоредба се пояснява още, че не е необходимо тези изисквания да бъдат наложени конкретно на услугите на информационното общество, а могат да бъдат наложени общо. Следователно налагането на ограничение върху съдържанието на услуга, която може да бъде предоставяна като услуга на информационното общество, попада в обхвата на координираните области, дори ако съответният национален закон не е насочен конкретно към регулиране на услугите на информационното общество.

320. Това се потвърждава от член 2, буква з), подточка i), второ тире от Директивата за електронната търговия, където изрично се посочва, че координираните области се отнасят до изисквания, на които доставчикът на услуги трябва да отговаря по отношение на по-специално „изисквания за […] качеството или съдържанието на услугата, включително по отношение на рекламата […]“.

321. Както правило 1, така и правило 3 изключват възможността за представяне на определено съдържание на деца, което може да се предлага от доставчиците на услуги на информационното общество. Следователно те попадат в координираните области.

2. Правило 1 попада в приложното поле на Директивата за електронната търговия

322. По отношение на правило 1 Унгария твърди, че неговите адресати не предоставят услуги на информационното общество или каквито и да било услуги по смисъла на определението на това понятие в правото на Съюза, тъй като техните дейности по принцип не се предлагат срещу възнаграждение. Поради това тя твърди, че правило 1 не попада в приложното поле на Директивата за електронната търговия.

323. В това отношение следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика „свободното предоставяне на услуги е в полза както на доставчика, така и на получателя на услугите“ [145].

324. Следователно, дори и адресатите на правило 1 да не предоставят услуги на информационното общество, те все пак са възпрепятствани да използват такива услуги. Например детска градина няма причина да използва филми или анимационни филми, достъпни на цифрова платформа в други държави членки, ако те включват „съдържание за ЛГБТИ“. Тази или всяка друга институция, към която е насочено правило 1, също така не би имала причина да използва онлайн магазин, за да си купи книга или друг материал със съдържание за ЛГБТИ, при положение че не може да използва този материал в дейността

144 Курсивът е мой. Вж. в това отношение решение от 1 октомври 2020 г., A (Реклама и продажба на лекарствени продукти онлайн) (C-649/18, EU:C:2020:764, т. 87 и 88).

145 Вж. препратките в бележка под линия 29 от настоящото заключение.

си съгласно правило 1. Това ограничение на използването на определени услуги от потенциалните получатели представлява ограничение на предоставянето на такива услуги от една държава членка на друга [146].

325. Следователно хипотезите, уредени от правило 1, могат да попаднат в приложното поле на Директивата за електронната търговия.

3. Правила 1 и 3 ограничават услугите на информационното общество

326. Както правило 1, така и правило 3 ограничават предоставянето на услуги на информационното общество, макар и само като правят получаването на такива услуги по-малко привлекателно за субектите на тези правила (както в случая с правило 1).

327. Подобни ограничения не могат да бъдат обосновани, тъй като липсват валидни съображения от обществен интерес и нарушават няколко права, защитени от Хартата, както беше показано по-горе [147].

328. Следователно както правило 1, така и правило 3 нарушават член 3, параграф 2 от Директивата за електронната търговия.

B. Третото основание на Комисията

329. Комисията твърди, че правила 1, 3 и 7 също ограничават предоставянето на услуги, различни от аудиовизуалните услуги или услугите на информационното общество. Такива ограничения биха били в противоречие с членове 16 и 19 от Директивата за услугите, както и с член 56 ДФЕС.

330. Наред с член 56 ДФЕС, Директивата за услугите налага общи правила, които позволяват прилагането на принципа на взаимно признаване в областта на услугите, различни от аудиовизуалните услуги или услугите на информационното общество [148]. Членове 16 и 19 от Директивата за услугите забраняват на държавите членки да налагат на доставчиците на услуги или съответно на получателите на услуги ограничения, които не са обосновани със съображения от общ обществен интерес и не са пропорционални на тези съображения.

1. Правила 1 и 3

331. Наистина може да се приеме, че правило 1 ограничава предоставянето на видове услуги, различни от аудио-визуалните услуги или услугите на информационното общество, по същия начин, както ограничава последните. Един пример е достатъчен, за да докаже

146 Вж. препратките в бележка под линия 28 от настоящото заключение.

147 Вж. Първа част, Б от настоящото заключение относно петото основание на Комисията.

148 Някои видове услуги обаче са изключени от приложното поле на Директивата за услугите по силата на член 2, параграф 2 от нея.

това. По силата на правило 1 доставчиците на услуги за предоставяне на грижи за деца биха били възпрепятствани да наемат куклен театър, който представя живота на ЛГБТИ, тъй като им е забранено да го показват на децата, за които се грижат [149].

332. Тъй като адресатите на правило 1 попадат в приложното поле на правилата на Съюза като получатели на услуги, а не като доставчици на услуги, изключването на социалните услуги, предвидено в член 2, параграф 2, буква й) от Директивата за услугите, е без значение.

333. По същия начин, що се отнася до правило 3, рекламите, реализирани по друг начин, различен от аудиовизуални медийни услуги или по електронен път, като например на плакати, ако включват съдържание за ЛГБТИ, не могат да бъдат показвани в Унгария на места, където децата могат да ги видят, което означава най-малкото на всички обществени места.

334. Поради това правила 1 и 3 очевидно противоречат по необоснован начин на общите правила за забрана на ограниченията на свободата на предоставяне на услугите по членове 16 и 19 от Директивата за услугите и член 56 ДФЕС.

2. Правило 7

335. Остава правило 7. Това правило е част от Закона за националното обществено образование и забранява популяризирането (но не и представянето) на „съдържание за ЛГБТИ“ в контекста на сексуалното образование.

336. Унгария оспорва, че правото на Съюза може да се прилага за образователни дейности, и твърди, че поради това правило 7 не може да нарушава нито Директивата за услугите, нито член 56 ДФЕС.

337. В точка 56 от настоящото заключение вече обясних, че образователните услуги, когато се предоставят срещу възнаграждение, попадат в обхвата на правото на Съюза. С оглед на това правило 7 действително може да ограничи услугите за образоване или информиране на младите хора относно сексуалността, когато те се предоставят извън системата на общественото образование или в рамките на тази система, но от външни доставчици на услуги.

338. Като се има предвид, че правило 7 забранява само популяризирането, но не и представянето на „съдържание за ЛГБТИ“, ограничението на предоставянето на услуги може евентуално да бъде обосновано с необходимостта от „безпристрастност“ в образованието. Въпреки това, както вече бе обяснено, това правило не е неутрално, а е пряко дискриминационно, тъй като не забранява популяризирането на всякакъв вид сексуален живот или поведение, а забранява само популяризирането на сексуалния живот или поведението на ЛГБТИ.

339. По причини, идентични с тези, изложени по отношение на правила 1, 3, 4, 5 и 6, правило 7 е в противоречие с основните права, по-специално с член 21 от Хартата, и следователно не може да бъде обосновано.

[149] Те ще бъдат квалифицирани като потенциални получатели на тези услуги по силата на Директивата за услугите или, ако въпросната услуга е извън приложното поле на Директивата за услугите по силата на член 2, параграф 2 от нея (като например здравна услуга), директно по силата на член 56 ДФЕС. Вж. в това отношение решение от 14 юли 2016 г., Promoimpresa и др. (C-458/14 и C-67/15, EU:C:2016:558, т. 62).

340. Следователно правила 1, 3 и 7 нарушават Директивата за услугите и член 56 ДФЕС.

Г. Четвъртото основание на Комисията

341. Комисията твърди, че правило 8, което се съдържа в Закона за системата на регистрите за съдимост, нарушава член 10 от ОРЗД във връзка с член 8, параграф 2 от Хартата.

342. Правило 8 задължава органите, които имат достъп до регистрирани данни, да предоставят на „оправомощени лица“ пряк достъп до данните за съдимост на лица, осъдени за сексуални престъпления срещу деца. Що се отнася до съдържанието на понятието „оправомощените лица“, в член 75/B, параграф 3 от Закона за системата на регистрите за съдимост се предвижда, че предоставянето на регистрирани данни се разрешава само ако лицето, което иска тези данни, е пълнолетно лице, което е роднина на лице, което не е навършило 18-годишна възраст, или го обучава, надзирава или се грижи за него.

343. Според Комисията е налице нарушение, тъй като в правило 8 не е посочено достатъчно ясно кой е оправомощен да подаде искане за получаване на данни и следователно не се предоставят достатъчно гаранции за правата и свободите на субектите на данни по отношение на условията за достъп до техните лични данни.

344. В своя защита Унгария заявява, че правило 8 трябва да се тълкува във връзка с член 8:1, параграф 1 от унгарския Граждански кодекс (Polgári törvénykönyv), който определя понятието „близък роднина“ като включващо съпрузи, роднини по права линия, деца (включително осиновени деца, доведени и заварени деца и приемни деца), братя и сестри, партньори, роднини по сватовство и други лица, с които съществуват семейни отношения. Тази държава членка посочва също така, че в съответствие с различни разпоредби на Гражданския кодекс лицата, които отговарят за настойничеството, попечителството или издръжката на ненавършили пълнолетие лица — като например родители с родителски права, настойници, попечители, осиновители и лица, които подпомагат родител, докато живеят в същото домакинство — също имат право да поискат достъп до данни съгласно Закона за системата на регистрите за съдимост. Поради тези причини Унгария твърди, че списъкът на оправомощените лица е достатъчно определен и всъщност е допълнително защитен от критериите за достъп, а именно: а) оправомощеното лице трябва да счита, че съответните данни са „вероятно необходими“ за целите на производството, и б) „би било непропорционално трудно да се запознае със съответните данни по друг начин“.

345. В самото начало следва да се припомни, че преследваната с ОРЗД цел, както следва от член 1 и от съображения 1 и 10 от този регламент, е по-специално да се гарантира високо ниво на защита на основните права и свободи на физическите лица, и в частност на правото им на личен живот във връзка с обработването на лични данни, закрепено в член 8, параграф 1 от Хартата и в член 16, параграф 1 ДФЕС, които също така предоставят на всички физически лица правото на защита на техните лични данни. Специално за тази цел ОРЗД предвижда, че всяко обработване на лични данни трябва да е в съответствие с принципите за обработване на такива данни, прогласени в член 5 от ОРЗД. За да е законосъобразно обработването, трябва да е изпълнено едно от изискванията, изброени в член 6 от този регламент [150].

[150] Вж. в този смисъл решение от 9 януари 2025 г., Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, т. 21—25 и цитираната съдебна практика).

346. В този смисъл обработването на данни е законосъобразно съгласно член 6, параграф 1, буква д) от ОРЗД, ако е необходимо „за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия“. В член 10 се налагат допълнителни ограничения върху обработването на данни за съдимост, като се изисква контрол от страна на официален орган или законово разрешение с подходящи гаранции.

347. Съдът е пояснил, че ОРЗД не налага абсолютна забрана на публичните органи да разкриват лични данни, стига разкриването да служи на легитимен обществен интерес и да включва подходяща защита на правата и свободите на субектите на данни [151]. В същия дух член 8, параграф 2 от Хартата гласи, че личните данни трябва по-специално да се обработват „за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание“.

348. Защитата на ненавършилите пълнолетие лица от лица, които биха могли да им навредят, несъмнено е обществен интерес от първостепенно значение, който следователно може да обоснове разкриването на лични данни. Същевременно данните за съдимост са изключително чувствителни и биха могли да доведат до заклеймяване. Разкриването им може да окаже сериозно въздействие върху личния и професионалния живот на дадено лице, което изисква строга обосновка и ясни правни гаранции [152].

349. Ето защо при балансирането на тези два интереса националните мерки, насочени към постигане на целта за защита на ненавършилите пълнолетие лица, трябва да се преценяват от гледна точка на изискванията за пропорционалност.

350. В това отношение Унгария твърди, че режимът на данните, установен с правило 8, е обоснован и пропорционален с оглед на целта му.

351. Не съм съгласна. Според мен правило 8 надхвърля необходимото за постигане на защита на ненавършилите пълнолетие лица.

352. Първо, категорията лица съгласно правило 8, които имат право на достъп до лични данни за присъди, свързани със сексуални престъпления срещу деца, е твърде неточна и широка, за да отговаря на член 10 от ОРЗД. В контекста на разрешаването на достъп до лични данни на компетентните национални органи Съдът е постановил, че за да се изпълни изискването за пропорционалност, националното право, което разрешава такъв достъп, „трябва да предвижда ясни и точни правила, които да уреждат обхвата и прилагането на разглежданата мярка и да налагат минимални изисквания, така че лицата, чиито лични данни са засегнати, да разполагат с достатъчни гаранции, позволяващи ефикасна защита на тези данни срещу рискове от злоупотреби“ [153]. Това следва да се прилага и по отношение на достъпа на частноправни субекти до лични данни. Освен това принципът на прозрачност, закрепен в член 5, параграф 1 от ОРЗД, изисква всяка информация и комуникация във връзка с обработването на тези лични данни, да бъде „лесно достъпна“.

[151] Вж. в този смисъл решение от 7 март 2024 г., Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, т. 46—49 и цитираната съдебна практика).

[152] Вж. в този смисъл решение от 7 март 2024 г., Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, т. 52—54 и цитираната съдебна практика).

[153] Решения от 2 март 2021 г., H. K. (C-746/18, EU:C:2021:152, т. 48), и от 24 февруари 2022 г., Valsts ieņēmumu dienests (Обработване на лични данни за данъчни цели) (C-175/20, EU:C:2022:124, т. 55).

353. С оглед на това не считам, че категорията „оправомощени лица“, които имат право да отправят искане за предоставяне на данни съгласно правило 8, е достатъчно определена и ограничена от различните разпоредби, включени както в Закона за системата на регистрите за съдимост, така и в унгарския Граждански кодекс.

354. За физическите лица трябва да е ясно, че личните данни, които ги засягат, се събират, обработват и разкриват по начин, който е в съответствие с принципите за защита на данните. Това няма да е така, ако от субекта на данни се изисква да се ориентира в сложен и разнороден набор от национални правни разпоредби, като никоя от тях не посочва ясно тяхната взаимовръзка, което създава ненужно объркване и процесуална неефективност.

355. Второ, материалноправните изисквания за достъп не са достатъчно точно определени в националното право, за да може компетентният орган да провери дали този достъп е обоснован и необходим.

356. По-специално се позовавам на член 75/B, параграф 3, буква б) от Закона за системата на регистрите за съдимост, който гласи, че достъпът се предоставя на оправомощено лице, което счита, че достъпът до данните е необходим за конкретни цели и което би срещнало очевидни трудности при опит да ги получи по друг начин.

357. Следователно решаващо значение има обстоятелството, че правило 8 във връзка с член 75/B, параграф 3, буква б) от Закона за системата на регистрите за съдимост се основава единствено на изявление на самото лице и на практика оставя преценката за необходимост и пропорционалност в ръцете на лицето, подало искането, а не на компетентния орган, отговарящ за контрола върху достъпа до регистрите за съдимост.

358. Според мен личното изявление за наличие на необходимост е несъвместимо с член 10 от ОРЗД и член 8 от Хартата и дава възможност за произволно прилагане.

359. Поради това изискванията, предвидени в член 8 и други разпоредби на Закона за системата на регистрите за съдимост, не представляват достатъчни гаранции за целите на разпоредбите на ОРЗД и член 8 от Хартата.

360. Следователно, както твърди Комисията, правило 8 нарушава член 10 от ОРЗД и член 8, параграф 2 от Хартата.

IV. Съдебните разноски

361. Комисията твърди, че Унгария следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане от спечелилата делото страна. Тъй като Унгария е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

362. В съответствие с член 140, параграф 1 от този правилник встъпилите държави членки, както и Европейският парламент, понасят направените от тях съдебни разноски.

V. Заключение

363. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда:

1) да установи, че с приемането на a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (Закон LXXIX от 2021 г. за въвеждане на по-строги мерки срещу лицата, осъдени за педофилия и за изменение на някои закони за закрила на децата), Унгария не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза по следните начини:

— като е забранила със Закона за закрила на детето достъпа на ненавършили пълнолетие деца до съдържание, което популяризира или представя полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност, Унгария е нарушила член 3, параграф 2 от Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година относно някои правни аспекти на услугите на информационното общество, по-специално електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия), членове 16 и 19 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, член 56 ДФЕС, членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) и член 2 ДЕС;

— като е забранила със Закона за рекламата достъпа на ненавършили пълнолетие лица до реклами, които популяризират или представят полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност, Унгария е нарушила член 9, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), член 3, параграф 2 от Директива 2000/31, членове 16 и 19 от Директива 2006/123, член 56 ДФЕС, членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата и член 2 ДЕС;

— като е наложила със Закона за медиите задължение на доставчиците на медийни услуги, които предлагат линейни медийни услуги, да класифицират в категория V всички предавания, чийто основен фокус е популяризирането или представянето на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност, и следователно да излъчват тези предавания само между 22,00 и 5,00 часа, и като е изключила възможността тези предавания да се класифицират като съобщения от публичен интерес или като послания от обществена полза, Унгария е нарушила член 6a, параграф 1 от Директива 2010/13, членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата и член 2 ДЕС;

— като е наложила със Закона за медиите задължение на Медийния съвет да иска от държавата членка, под чиято юрисдикция доставчикът на медийни услуги извършва дейност, да приложи ефективни мерки за отстраняване на всяко нарушение, установено от Медийния съвет, Унгария е нарушила член 2 и член 3, параграф 1 от Директива 2010/13;

— като е забранила със Закона за националното обществено образование популяризирането на полова идентичност, която не съответства на пола по рождение, промяна на пола или хомосексуалност в образованието, свързано със сексуалната култура, сексуалния живот, сексуалната ориентация и сексуалното развитие, Унгария е нарушила членове 16 и 19 от Директива 2006/123, член 56 ДФЕС, членове 1, 7, 11 и 21 от Хартата и член 2 ДЕС;

— като е наложила със Закона за системата на регистрите за съдимост на органа с пряк достъп до регистрирани данни задължението да предоставя на оправомощени лица регистрираните данни за лица, извършили сексуални престъпления срещу деца, Унгария е нарушила член 10 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), както и член 8, параграф 2 от Хартата;

(2) да осъди Унгария да понесе направените от нея съдебни разноски, както и направените от Европейската комисия;

(3) да осъди Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Република Гърция, Кралство Испания, Република Естония, Френската република, Великото херцогство Люксембург, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Словения, Република Финландия, Кралство Швеция, както и Европейския парламент да понесат направените от тях съдебни разноски.