Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 5. junija 2025 [1]

Zadeva C-769/22

Evropska komisija
proti

Madžarski

„Neizpolnitev obveznosti države – Nacionalna zakonodaja, ki določa strožje ukrepe proti storilcem kaznivih dejanj v zvezi s pedofilijo in spreminja nekatere zakone zaradi varstva otrok – Zakonodaja, ki se osredotoča zlasti na vsebine, ki prikazujejo ali promovirajo odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenemu ob rojstvu, spremembo spola ali homoseksualnost – Člen 56 PDEU – Direktiva 2000/31/ES – Direktiva 2006/123 – Direktiva 2010/13/EU – Omejevanje opravljanja storitev – Listina o temeljnih pravicah – Člen 21 – Prepoved diskriminacije – Člen 7 – Pravica do zasebnega in družinskega življenja – Člen 11 – Svoboda izražanja – Člen 1 – Človekovo dostojanstvo – Člen 2 PEU – Vrednote Evropske unije – Iztožljivost – Merilo za ugotavljanje obstoja kršitve člena 2 PEU“

Kazalo

I. Uvod in ozadje postopka . . . 3

A. Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem . . . 4

B. Pravni okvir in predstavitev obravnavane zadeve . . . 5

1. Pravo Evropske unije . . . 5

2. Madžarsko pravo . . . 6

3. Pregled zadeve . . . 7

II. Analiza – prvi del: kršitev temeljnih pravic in vrednot . . . 8

A. Jedro spora . . . 10

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

B. Peti tožbeni razlog Komisije – kršitev pravic iz Listine 11

1. Uporaba Listine 11

2. Kršitev člena 21 Listine 13

3. Kršitev člena 11 Listine 17

4. Kršitev člena 7 Listine 18

5. Ali je poseg v temeljne pravice lahko upravičen? 19

6. Kršitev člena 1 Listine 23

C. Šesti tožbeni razlog Komisije – kršitev člena 2 PEU 24

1. Iztožljivost člena 2 PEU 25

a) Vloga člena 2 PEU v pravnem redu Evropske unije 26

1) Ustavna identiteta Evropske unije 26

2) Pogoj za delovanje pravnega reda Evropske unije 26

b) Člen 2 PEU kot pravno zavezujoča določba 27

1) Besedilo, okvir in zgodovina nastanka 28

2) Pomen člena 49 PEU 29

c) Razlogi, ki govorijo v prid iztožljivosti člena 2 PEU in proti njej 31

1) Razlogi, ki govorijo v prid iztožljivosti 31

2) Preučitev razlogov, ki govorijo proti iztožljivosti 32

i) Člen 7 PEU 32

ii) Splošna narava vrednot iz člena 2 PEU 33

iii) Nacionalna ustavna identiteta 35

iv) Namen samostojne ugotovitve kršitve člena 2 PEU 36

2. Kako je treba presojati morebitno prekoračitev „rdečih črt“? 37

a) Zanikanje vrednot kot merilo za ugotovitev kršitve člena 2 PEU 38

b) Kršitev pravic iz Listine in ustavni dialog 39

3. Kršitev člena 2 PEU v obravnavani zadevi 40

a) Zadevna pravila zanikajo vrednote iz člena 2 PEU 40

b) Katere vrednote so bile kršene? . . . 41

III. Analiza – drugi del: kršitev primarnega in sekundarnega prava na področju prostega pretoka storitev in SUVP . . . 42

A. Prvi tožbeni razlog Komisije . . . 42

1. Pravilo 4 . . . 43

2. Pravilo 6 . . . 44

3. Pravilo 3 . . . 44

4. Pravilo 5 . . . 45

B. Drugi tožbeni razlog Komisije . . . 46

1. Pravili 1 in 3 spadata na koordinirana področja v smislu Direktive o elektronskem poslovanju . . . 47

2. Pravilo 1 spada na področje uporabe Direktive o elektronskem poslovanju . . . 48

3. Pravili 1 in 3 omejujeta storitve informacijske družbe . . . 48

C. Tretji tožbeni razlog Komisije . . . 49

1. Pravili 1 in 3 . . . 49

2. Pravilo 7 . . . 49

D. Četrti tožbeni razlog Komisije . . . 50

IV. Stroški . . . 52

V. Predlog . . . 53

I. Uvod in ozadje postopka

1. Komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska s spremembami različnih nacionalnih predpisov, ki so bile uvedene s sprejetjem zakona št. LXXIX iz leta 2021 o strožjih ukrepih proti pedofilskim storilcem kaznivih dejanj in spremembi nekaterih zakonov zaradi varstva otrok (v nadaljevanju: zakon o spremembah),[2] ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije.

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

2. Več teh sprememb, ki so bile po navedbah Madžarske sprejete zaradi varstva mladoletnikov, določa prepoved ali omejitev dostopa do vsebin, v katerih se prikazuje ali promovira „odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost“ (zaradi jedrnatosti bom za take vsebine občasno uporabljala izraz „vsebine LGBTI“ [3]).

3. Zadevne spremembe so po navedbah Komisije privedle do kršitve prava Unije na treh ravneh: prvič, kršijo več aktov sekundarnega prava na področju opravljanja storitev in člena 56 PDEU; drugič, posegajo v pravice, ki jih zagotavlja Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina); [4] nazadnje, te spremembe kršijo tudi člen 2 PEU, ki določa temeljne vrednote, na katerih temelji Unija.

4. Pri zadnjenavedenem očitku, ki se navaja kot samostojen tožbeni razlog za ugotovitev kršitve prava Unije, v skladu s katerim naj bi Madžarska kršila člen 2 PEU, gre za novost. S tem se namreč postavljajo pomembna vprašanja, kot so, ali je ta določba v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti sploh iztožljiva in kdaj točno bi moralo Sodišče ugotoviti, da je poleg kršitev pravil notranjega trga in Listine podana tudi kršitev člena 2 PEU. Sodišče je zato odločilo, da bo to zadevo obravnavalo na občni seji.

A. Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5. Poslanca madžarskega parlamenta sta 25. maja 2021 madžarskemu parlamentu predložila predlog zakona „o strožjih ukrepih proti pedofilskim storilcem kaznivih dejanj in spremembi nekaterih zakonov zaradi varstva otrok“.

6. Zakonodajni odbor parlamenta je 10. junija 2021 predlagal spremembe tega predloga zakona, ki so se nanašale na homoseksualnost in spolno identiteto.

7. Madžarski zakonodajalec je 15. junija 2021 sprejel zakon o spremembah. Veljati je začel 8. julija 2021.

8. Komisija je 15. julija 2021 Madžarski poslala uradni opomin, v katerem je navedla, da Madžarska s sprejetjem zakona o spremembah po njenem mnenju ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi različnih določb prava Unije.

9. Madžarska je v dopisu z dne 15. septembra 2021 ugovarjala kakršni koli kršitvi prava Unije.

10. Komisija je 2. decembra 2021 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala, da zakon o spremembah pomeni kršitev prava Unije. Komisija je Madžarsko zato pozvala, naj v dveh mesecih od prejema obrazloženega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem.

[3] LGBTI je okrajšava za lezbijke, geje, biseksualne, transseksualne in interseksualne osebe, ki jih priznava International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA, Mednarodno združenje lezbijk, gejev, biseksualih, transseksualnih in interseksualnih oseb). Glej https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/(datum dostopa 18. februar 2025). To okrajšavo pri odločanju o podobnih vprašanjih uporablja Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). Glej na primer sodbo ESČP z dne 23. januarja 2023, Macatė proti Litvi (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). Uporablja pa se tudi v sodni praksi Sodišča. Glej na primer sodbo z dne 23. aprila 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289). Glej tudi sklepne predloge, ki jih je generalna pravobranilka L. Medina predstavila v zadevi Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, točka 2).

[4] Komisija se sklicuje na člene 1, 7, 11 in 21 Listine.

11. Madžarska je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 2. februarja 2022, v katerem je ponovno poudarila, da je zakon o spremembah združljiv s pravom Unije.

12. Komisija je 19. decembra 2022 na podlagi člena 258 PDEU pri Sodišču vložila to tožbo.

13. Madžarska je 8. marca 2023 vložila odgovor na tožbo.

14. Komisija in Madžarska sta 20. aprila 2023 oziroma 31. maja 2023 vložili repliko oziroma dupliko.

15. Predsednik Sodišča je s sklepi z dne 20. marca, 4. maja in 29. junija 2023 16 državam članicam, in sicer Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Irski, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Republiki Estoniji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Republiki Malti, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji, Portugalski republiki, Republiki Sloveniji, Republiki Finski in Kraljevini Švedski, ter Evropskemu parlamentu dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije v tej zadevi.

16. Madžarska je 18. januarja 2024 odgovorila na te intervencije.

17. Komisija in Madžarska ter Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Republika Estonija, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republika Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Evropski parlament so na obravnavi 19. novembra 2024 ustno predstavili stališča.

B. Pravni okvir in predstavitev obravnavane zadeve

1. Pravo Evropske unije

18. Člen 2 TEU določa:

„Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

19. Obravnavana zadeva se nanaša tudi na člen 56 PDEU, člene 1, 7, 11 in 21 Listine ter naslednje akte sekundarnega prava Unije: Direktivo o elektronskem poslovanju,[5] Direktivo o storitvah,[6] Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah[7] in SUVP[8].

[5] Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju) (UL 2000, L 178, str. 1).

[6] Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36; v nadaljevanju: Direktiva o storitvah).

[7] Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) (UL 2010, L 95, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/1808.

[8] Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1) (v nadaljevanju: SUVP).

2. Madžarsko pravo

20. V obravnavani zadevi je upoštevnih osem sprememb (v nadaljevanju: pravila), ki jih vsebuje zakon o spremembah in na podlagi katerih je bilo spremenjenih šest nacionalnih zakonodajnih aktov, in sicer:

– 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (zakon XXXI iz leta 1997 o varstvu otrok in dodeljevanju skrbništva, v nadaljevanju: zakon o varstvu otrok) (*pravilo 1*);[9]

– 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások (zakon CVIII iz leta 2001 o storitvah elektronskega poslovanja in storitvah informacijske družbe, v nadaljevanju: zakon o elektronskem poslovanju) (*pravilo 2*);[10]

– 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól (zakon XLVIII iz leta 2008 o osnovnih pogojih za omejitev in nekaterih omejitvah dejavnosti ekonomskega oglaševanja, v nadaljevanju: zakon o oglaševanju) (*pravilo 3*);[11]

– 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (zakon CLXXXV iz leta 2010 o medijskih storitvah in sredstvih množičnega obveščanja, v nadaljevanju: zakon o medijih) (*pravila 4,*[12] *5*[13] *in 6*[14]);

– 2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről (zakon CXC iz leta 2011 o nacionalnem javnem šolstvu, v nadaljevanju: zakon o nacionalnem javnem šolstvu) (*pravilo 7*);[15]

– 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 (zakon XLVII iz leta 2009

9 S členom 1(2) zakona o spremembah je bil uveden člen 6/A zakona o varstvu otrok, ki zdaj določa: „Da bi se zagotovilo izpolnjevanje ciljev, določenih v tem zakonu, in uresničevanje otrokovih pravic, je osebam, ki še niso dopolnile [18] let, prepovedano omogočati dostop do pornografskih vsebin ali vsebin, ki neupravičeno prikazujejo spolnost ali s katerimi se promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost."

10 S členom 2(2) zakona o spremembah je bil uveden nov člen 4/D zakona o elektronskem poslovanju. S pravilom 2 se na organ, imenovan „spletna okrogla miza za varstvo otrok", prenašata pooblastilo in pristojnost za sprejetje nekaterih ukrepov v zvezi s ponudniki elektronskih storitev. Ta organ lahko presoja posamezne primere in izdaja priporočila, s katerimi ponudnike storitev spodbuja k prenehanju nezakonitih dejavnosti, če jih ti ne upoštevajo, pa lahko zadevo predloži nacionalnemu organu za medije in telekomunikacije. Zadevni organ je pristojen tudi za vodenje registra vsebin, za katere se šteje, da škodujejo telesnemu, duševnemu ali moralnemu razvoju mladoletnikov.

11 S členom 3 zakona o spremembah je bil uveden nov člen 8(1a) zakona o oglaševanju, ki zdaj določa: „Osebam, ki še niso dopolnile [18] let, se ne sme omogočati dostop do oglasov, ki neupravičeno prikazujejo spolnost ali s katerimi se promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost."

12 S členom 9(2) zakona o spremembah je bil uveden nov člen 9(6) zakona o medijih, ki zdaj določa: „Programi, ki bi lahko negativno vplivali na telesni, duševni ali moralni razvoj mladoletnikov, zlasti ker v njih prevladuje nasilje ali ker se z njimi promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost ali ker vključujejo neposredno, naturalistično ali neupravičeno prikazovanje spolnosti, se uvrstijo v kategorijo V. Taki programi se označijo z opozorilom: Ni primerno za osebe do [18.] leta starosti." Zaradi take uvrstitve se lahko tovrstni programi, uvrščeni v kategorijo V, v skladu s členom 10 zakona o medijih (ki z zakonom o spremembah ni bil spremenjen) predvajajo le med 22. in 5. uro.

13 S členom 9(5) zakona o spremembah je bil uveden nov člen 179(2) zakona o medijih.

14 S členom 9(3) zakona o spremembah je bil uveden nov člen 32(4a) zakona o medijih, ki zdaj določa: „Programi, ki bi lahko negativno vplivali na telesni, duševni ali moralni razvoj mladoletnikov, zlasti ker v njih prevladujejo neupravičeni prizori spolnosti ali pornografije ali ker se z njimi promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost, se ne štejejo za objave v zvezi z izvajanjem javnih služb ali oglase, ki so splošnega pomena za skupnost."

15 S členom 11 zakona o spremembah je bil uveden nov člen 9(12) zakona o nacionalnem javnem šolstvu, ki zdaj določa: „Pri izvajanju dejavnosti v zvezi s spolno kulturo, spolnim življenjem, spolno usmerjenostjo in spolnim razvojem je treba posebno pozornost nameniti določbam člena XVI(1) Magyarország alaptörvénye (madžarski temeljni zakon). Take dejavnosti ne smejo biti namenjene promociji odklona od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, spremembi spola ali homoseksualnosti."

o sistemu kazenskih evidenc, registru obsodb madžarskih državljanov, ki so jih izrekla sodišča držav članic Evropske unije, ter vpisu biometričnih podatkov v kazenske in policijske evidence, v nadaljevanju: zakon o sistemu kazenskih evidenc) (*pravilo 8*).[16]

21. Komisija meni, da je sedem od teh osmih pravil v nasprotju s pravom Unije, medtem ko je pravilo 2 predstavila le zaradi orisa splošnega okvira.[17]

22. Pravila 1, 3, 4, 6 in 7 vsebujejo besedilo, ki je zelo podobno. Prepovedujejo (pravila 1, 3, 6 in 7) ali omejujejo (pravilo 4) dostop mladoletnikov do vsebin, ki prikazujejo ali promovirajo odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, spremembo spola ali homoseksualnost. Pravilo 7 prepoveduje le promocijo, ne pa tudi prikazovanja vsebin LGBTI.

23. V skladu s pravilom 5 mora svet za medije v primeru težav, ki se ugotovijo v zvezi z določbami o uvrstitvi ali določbami zakona CIV iz leta 2010 o svobodi tiska (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, v nadaljevanju: zakon o svobodi tiska), od države članice, pod pristojnostjo katere deluje ponudnik medijskih storitev iz pravila 4, zahtevati, naj izvede učinkovite ukrepe in odpravi vse kršitve, ki jih je ugotovil ta svet.

24. Pravilo 8 določa, da morajo organi, ki imajo neposredni dostop do podatkov, vpisanih v kazenske evidence, „pooblaščenim osebam“ zagotoviti dostop do teh podatkov, posredovati podatke na zahtevo, potrditi podatke in omogočiti izmenjavo informacij o posameznikih, ki so bili obsojeni zaradi kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost otrok.

3. Pregled zadeve

25. Komisija s to tožbo graja teh sedem pravil. V zvezi s pravili 1, 3, 4, 6 in 7 navaja, da kršijo več določb primarnega ali sekundarnega prava Unije (tožbeni razlogi od 1 do 3) in Listine (tožbeni razlog 5) ter člen 2 PEU (tožbeni razlog 6). Komisija v zvezi s praviloma 5 in 8 ne zatrjuje kršitve člena 2 PEU, ampak navaja, da je pravilo 5 zgolj v nasprotju s sekundarnim pravom Unije (tožbeni razlog 1), pravilo 8 pa v nasprotju s sekundarnim pravom Unije in Listino (tožbeni razlog 4).

16 S členom 4(1) zakona o spremembah je bil uveden nov člen 67(1), od (a) do (d), zakona o sistemu kazenskih evidenc).

17 V skladu s točko 8 tožbe Komisije se zaradi pravila 2 povečuje teža kršitev, storjenih s sprejetjem pravil 1 in od 3 do 7. Komisija ne predlaga, naj Sodišče ugotovi, da je pravilo 2 v nasprotju s pravom Unije, in pojasnjuje, da je pravilo 2 v tožbo vključila zgolj zato, ker se s tem pravilom krepi učinek drugih pravil, ki so predmet tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

26. Tožbeni razlogi, ki jih je Komisija navedla v zvezi z različnimi nacionalnimi pravili in določbami prava Unije, so zaradi lažjega razumevanja te zapletene tožbe shematično prikazani v spodnji preglednici.

<table>
<tr><td>Nacionalna pravila</td><td colspan="3">Domnevne kršitve določb prava Unije in upoštevni tožbeni razlogi Komisije</td></tr>
<tr><td>Pravilo 1
(v zakonu o varstvu otrok)</td><td>člen 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju (tožbeni razlog 2);
člena 16 in 19 Direktive o storitvah ter člen 56 PDEU (tožbeni razlog 3)</td><td rowspan="5">členi 1, 7, 11 in 21 Listine (tožbeni razlog 5)</td><td rowspan="5">člen 2 PEU (tožbeni razlog 6)</td></tr>
<tr><td>Pravilo 3
(v zakonu o oglaševanju)</td><td>člen 9(1)(c)(ii) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (tožbeni razlog 1);
člen 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju (tožbeni razlog 2);
člena 16 in 19 Direktive o storitvah in člen 56 PDEU (tožbeni razlog 3)</td></tr>
<tr><td>Pravili 4 in 6
(v zakonu o medijih)</td><td>člen 6a(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (tožbeni razlog 1)</td></tr>
<tr><td>Pravilo 7
(v zakonu o nacionalnem javnem šolstvu)</td><td>člena 16 in 19 Direktive o storitvah in člen 56 PDEU (tožbeni razlog 3)</td></tr>
<tr><td>Pravilo 5
(v zakonu o medijih)</td><td>člena 2 in 3(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (tožbeni razlog 1)</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Pravilo 8
(v zakonu o sistemu kazenskih evidenc)</td><td>člen 10 SUVP in člen 8(2) Listine (tožbeni razlog 4)</td><td></td><td></td></tr>
</table>

27. Komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da ta pravila kršijo določbe prava Unije, kot so predstavljene v preglednici. Madžarska meni, da bi moralo Sodišče tožbo Komisije v celoti zavrniti kot neutemeljeno.

II. Analiza – prvi del: kršitev temeljnih pravic in vrednot

28. Ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti se nanaša na številne kršitve pravil notranjega trga, saj se nanašajo na svobodo opravljanja storitev, in več pravic iz Listine. Pri tem je prav tako pomembno, da se v tem postopku prvič navaja tudi ločen tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 2 PEU.

29. Vprašanja glede kršitve člena 2 PEU je bistvenega pomena, zato sem se odločila, da tožbenih razlogov, ki se nanašajo na neizpolnitev obveznosti, ne bom obravnavala po vrstnem redu, v katerem jih je predstavila Komisija. Ker se številna vprašanja iz prvega sklopa tožbenih razlogov, ki jih navaja Komisija, nanašajo na tehnične pravne vidike, in ker se nekateri tožbeni razlogi, ki jih Komisija navaja v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti, nanašajo zgolj na sekundarno pravo Unije, ne pa na Listino in člen 2 PEU, bom prvi sklop tožbenih razlogov obravnavala v drugem delu svoje analize. [18]

30. Ker pa je ta prvi sklop tožbenih razlogov pomemben, saj opozarja na pomen Listine v obravnavani zadevi, [19] naj že na samem začetku pojasnim, da zadevne spremembe po mojem mnenju spadajo na področje uporabe direktiv, na katere se sklicuje Komisija, in člena 56 PDEU. [20] Za vsako odstopanje od svobode opravljanja storitev, ki ga določajo te spremembe, zato velja, da mora biti ne le upravičeno z razlogi v splošnem interesu, ki jih je treba uresničevati sorazmerno, ampak da tudi ne sme posegati v pravice, ki jih zagotavlja Listina. [21]

31. Čeprav sem se odločila za spremembo vrstnega reda, v katerem bom obravnavala tožbene razloge Komisije, pa je treba poudariti, da Komisija v tožbi Sodišču predlaga, naj obstoj kršitve člena 2 PEU ugotovi zaradi drugih kršitev prava Unije, ki ureja svobodo opravljanja storitev, in Listine. Tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 2 PEU, je torej naveden v okviru področja uporabe prava Unije.

32. Komisija Sodišču predlaga, kot je poudarila na obravnavi, naj ugotovi, da je do kršitve člena 2 PEU prišlo zgolj v teh posebnih okoliščinah. Tak položaj bom imenovala uporaba člena 2 PEU kot *samostojne* podlage za ugotovitev kršitve, drugače kakor položaj, v katerem se ta člen uporablja kot *avtonomna* podlaga za kršitev. Zadnjenavedeni položaj bi obstajal, če bi bilo mogoče kršitev člena 2 PEU ugotoviti tudi zunaj področja uporabe prava Unije ali neodvisno od drugih kršitev prava Unije.

33. Vprašanje glede morebitne avtonomne uporabe člena 2 PEU za presojo veljavnosti zakonodaje ali ukrepov držav članic, sprejetih zunaj področja uporabe prava Unije, se v obravnavani zadevi ne postavlja. [22] Čeprav se je o tem vprašanju do določene mere razpravljalo na obravnavi, pa Sodišče v obravnavani zadevi o njem ne odloča, zato menim, da bi moralo vsakršno razpravo o tem vprašanju odložiti, dokler mu ne bo predložena zadeva, v kateri bo obravnavan ta vidik.

34. Na podlagi teh uvodnih pojasnil bom v nadaljevanju sklepnih predlogov postopala, kot sledi. V razdelku A prvega dela bom najprej pojasnila razloge, zaradi katerih menim, da se jedro spora v obravnavani zadevi nanaša na vrednote. V razdelku B bom predstavila trditve v zvezi s tem, zakaj madžarska zakonodaja pomeni kršitev temeljnih pravic, ki izhajajo iz členov 21, 11 in 7 Listine, in, kar je še pomembneje, zakaj teh kršitev ni mogoče upravičiti. Nato bom pojasnila, zakaj to pomeni kršitev človekovega dostojanstva, kot je določeno v členu 1 Listine.

18 To pomeni, da bom prvi, drugi, tretji in četrti tožbeni razlog Komisije podrobno obravnavala v drugem delu teh sklepnih predlogov. V prvem delu sklepnih predlogov pa bom obravnavala peti in šesti tožbeni razlog Komisije.

19 V skladu s členom 51(1) Listine se ta uporablja za države članice samo, ko „izvajajo pravo Unije“. Sodišče je ta pojem razlagalo tako, da zajema vse položaje, ki spadajo na področje uporabe prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točki 19 in 21)), vključno s položaji, v katerih se države članice sklicujejo na odstopanja od svoboščin notranjega trga, ki jih dopušča pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43).

20 To stališče bo podrobneje obravnavano v drugem delu teh sklepnih predlogov.

21 Glej v tem smislu sodbe z dne 18. junija 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, točke od 42 do 44); z dne 14. oktobra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa), in z dne 4. oktobra 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, točka 62).

22 Kršitve člena 2 PEU, ki ne bi imele nobenega vpliva na druge določbe prava Unije, si je sicer težko predstavljati, vendar tak primer ni povsem nepredstavljiv. Glej v zvezi s tem Rossi, L. S., „‚Concretised‘, ‚Flanked‘, or ‚Standalone‘? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU“, *European Papers*, 2025, str. 23.

V razdelku C bom preučila vprašanje, ali je mogoče sprejeti trditev, ki jo je Komisija navedla v zvezi s samostojno kršitvijo člena 2 PEU. V drugem delu teh sklepnih predlogov pa bom obravnavala trditve Komisije in nasprotne trditve Madžarske, ki se nanašajo na kršitve konkretnih določb PDEU in sekundarnega prava Unije.

A. Jedro spora

35. Komisija je v odgovoru na vprašanje, ki ji je bilo na obravnavi postavljeno v zvezi z razlogi za uveljavljanje samostojnega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 2 PEU, pojasnila, da je pri preučitvi posameznih kršitev različnih aktov sekundarnega prava Unije in Listine ugotovila, da gre v obravnavani zadevi za „nekaj več“.

36. To „nekaj več“ je po mojem mnenju posledica temeljnega razhajanja v razumevanju vrednot, ki je razvidno v stališču madžarske vlade na eni in stališču Komisije na drugi strani, ter izhaja iz razlogov, ki jih je Madžarska navedla v obrazložitev in utemeljitev spornih sprememb.

37. Madžarska trdi, da je cilj zadevnih sprememb zagotoviti varstvo mladoletnikov, saj lahko izpostavljenost „vsebinam LGBTI“ negativno vpliva na njihov telesni, duševni ali moralni razvoj, in da so te spremembe potrebne za uresničitev navedenega cilja. Poleg tega pojasnjuje, da je treba odločitev o tem, kdaj bi bilo treba mladoletnikom predstaviti morebitno škodljive „vsebine LGBTI“, prepustiti njihovim staršem ali zakonitim skrbnikom.

38. Komisija, ki jo podpirajo Evropski parlament in 16 držav članic intervenientk, meni, da izpostavljanje mladoletnikov vsebinam, ki prikazujejo življenje pripadnikov skupnosti LGBTI, samo po sebi ne more škodovati njihovemu razvoju.

39. Na tej točki je treba pojasniti, da madžarska zakonodaja ne prepoveduje ali omejuje prikazovanja erotičnih ali pornografskih vsebin LGBTI, ampak prepoveduje prikazovanje običajnega življenja pripadnikov skupnosti LGBTI. To pomeni, da zadevna pravila *poleg* pornografskih vsebin ali vsebin, ki neupravičeno prikazujejo spolnost ali nasilje, prepovedujejo ali omejujejo tudi „vsebine LGBTI“.[23] Sprememba zakonodaje, ki zdaj vsebuje tudi prepoved „vsebin LGBTI“, torej ni bila potrebna za zaščito otrok pred vsebinami, ki odkrito prikazujejo spolnost. Take vsebine so namreč urejali že predpisi za varstvo otrok, ki so obstajali pred sprejetjem spornih sprememb.

40. Na podlagi tega je mogoče sklepati le, da se dodatna prepoved „vsebin LGBTI“, ki je bila uvedena s spornimi spremembami, nanaša na običajno, vsakdanje življenje oseb LGBTI. Izraz „vsebine LGBTI“ bom zato uporabljala v tem smislu.

41. Odločitev Madžarske, da mladoletnike zaščiti pred „vsebinami LGBTI“, ne temelji na nobenem znanstvenem dokazu o morebitni škodljivosti teh vsebin za telesni, duševni ali moralni razvoj otrok. Temelji torej na vrednostni sodbi oziroma, kot se je izrazil Evropski parlament, na predsodku, da življenje homoseksualnih oseb in oseb, ki niso cisspolne, nima enake vrednosti ali

[23] V zvezi s tem je treba navesti, da so „vsebine LGBTI“ prepovedane na podlagi pravil 1 in 3, ki prepovedujeta tudi pornografske vsebine in vsebine, ki neupravičeno prikazujejo spolnost; pravila 4, ki prepoveduje tudi vsebine, v katerih prevladuje nasilje ali neupravičeno prikazovanje spolnosti; in pravila 6, ki prepoveduje tudi prikazovanje pornografije in neupravičeno prikazovanje spolnosti. Pravilo 7 pa prepoveduje le promoviranje vsebin LGBTI.

položaja kot življenje heteroseksualnih in cisspolnih oseb. To je razlog, zaradi katerega Madžarska meni, da bi lahko „dostop mladoletnikov do takih vsebin […] negativno vplival na podobo, ki jo imajo o sebi in o svetu“.[24]

42. Vrednostna sodba, na kateri temelji zadevna madžarska zakonodaja, je očitno v nasprotju z vrednotami človekovega dostojanstva, enakosti in spoštovanja človekovih pravic, kot se razumejo v Uniji in v širšem evropskem pravnem okviru na področju človekovih pravic, kakor ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).[25]

43. Nesoglasje, do katerega je v obravnavani zadevi prišlo med Komisijo in Madžarsko, je torej posledica različnega razumevanja *vrednot*. Kljub temu je treba odgovoriti na vprašanje, ali bi tako nesoglasje lahko povzročilo in ali bi moralo povzročiti uporabo člena 2 PEU.

44. Preden se lotim razprave o možnosti uporabe člena 2 PEU v obravnavani zadevi, naj predstavim dokaze v podporo stališču, da sporna pravila posegajo v številne temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, in da kršitve teh pravic ni mogoče utemeljiti z razlogi, ki jih navaja Madžarska.

B. Peti tožbeni razlog Komisije – kršitev pravic iz Listine

45. Komisija trdi, da pravila 1, 3, 4, 6 in 7 kršijo prepoved diskriminacije na podlagi spola in spolne usmerjenosti iz člena 21 Listine (podrazdelek 2), svobodo izražanja in obveščanja iz člena 11 Listine (podrazdelek 3) ter spoštovanje zasebnega in družinskega življenja iz člena 7 Listine (podrazdelek 4). Madžarska vse navedene očitke zavrača in trdi, da so zadevna pravila namenjena varstvu mladoletnikov. Pred preučitvijo vprašanja, ali zadevna pravila posegajo v te pravice, bom najprej pojasnila, da se Listina uporablja za ta pravila (podrazdelek 1). Kot bom prikazala v nadaljevanju, takega poseganja v pravice, ki je dejansko prisotno, ni mogoče upravičiti (podrazdelek 5), zaradi česar menim, da je treba sprejeti tudi trditev, ki jo Komisija navaja v zvezi s kršitvijo človekovega dostojanstva (podrazdelek 6).

1. Uporaba Listine

46. V skladu s členom 51(1) Listine so države članice zavezane k spoštovanju Listine le, ko izvajajo pravo Unije. Sodišče je že pojasnilo, da to pomeni, da je treba temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, spoštovati, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije.[26] Drugače povedano, Madžarska lahko spoštovanje Listine opusti le, če sporna pravila spadajo na področje uporabe člena 56 PDEU in/ali aktov sekundarnega prava, ki jih ta pravila po mnenju Komisije kršijo. Preden se lotim presoje razlogov, ki se nanašajo na kršitev temeljnih pravic, je torej treba najprej ugotoviti, ali zadevnih pet pravil spada na področje uporabe prava Unije.

[24] Komisija je to izjavo, ki jo je Madžarska podala v odgovoru na uradni opomin, navedla v tožbi. Glej točko 250 tožbe Komisije.

[25] Glej na primer sodbo ESČP z dne 21. oktobra 2010, Alekseyev proti Rusiji (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, točka 86), v kateri je to sodišče pojasnilo, da ni „znanstvenih dokazov ali sociooloških podatkov […], ki bi kazali na to, da bi zgolj omemba homoseksualnosti ali odprta javna razprava o družbenem položaju spolnih manjšin negativno vplivala na otroke“. Glej tudi sodbo ESČP z dne 20. junija 2017, Bayev in drugi proti Rusiji, (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, točka 82), v kateri je ESČP razsodilo, da so bili mladoletniki, ki so bili priča kampanji v podporo LGBTI, izpostavljeni idejam raznolikosti, enakosti in strpnosti, zato je lahko sprejetje teh stališč le prispevalo k socialni koheziji, kar je bilo potrjeno tudi v nedavni sodbi ESČP z dne 23. januarja 2023, Macatė proti Litvi (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, točka 211).

[26] Sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 21).

47. Madžarska ne oporeka temu, da pravila 3, 4 in 6 spadajo na področje uporabe vsaj ene od direktiv. Vseeno pa meni, da pravili 1 in 7 ne spadata na področje uporabe prava Unije.

48. Pravilo 1 prepoveduje prikazovanje in promocijo „vsebin LGBTI“ mladoletnikom v okviru zakona o varstvu otrok. Madžarska trdi, da je ta zakon naslovljen na državo, lokalne oblasti ter fizične in pravne osebe, na katere so javni organi prenesli pristojnost za opravljanje ozkega nabora storitev, ki se nanašajo na varstvo in zaščito otrok. Take storitve naj se ne bi opravljale odplačno in naj zato ne bi spadale v okvir pojma „storitve“ iz člena 56 PDEU. Poleg tega naj se take storitve po vsej verjetnosti ne bi opravljale čezmejno.

49. Komisija pa trdi, prvič, da področje uporabe zakona o varstvu otrok ni tako omejeno in da se ta zakon uporablja tudi za ustanove, ki za otroke skrbijo v zameno za plačilo, kot so vrtci,[27] ali za zasebne ustanove, ki zagotavljajo rejniško varstvo. Te naj bi lahko spadale v okvir pojma „ponudnik storitev“ v smislu prava Unije, če svoje storitve opravljajo v zameno za plačilo.

50. Poleg tega naj bi bilo jasno, da so naslovniki zakona o varstvu otrok, čeprav storitev, ki jih zagotavljajo otrokom, ne opravljajo v zameno za plačilo, odvrnjeni od nakupa storitev, vključno s storitvami, ki jih zagotavljajo ponudniki v drugih državah članicah in ki vključujejo „vsebine LGBTI“. Ker naj bi jim bilo pri zagotavljanju varstva otrok prepovedano uporabljati te storitve, naj ne bi smeli postati prejemniki storitev, ki vključujejo „vsebine LGBTI“.[28]

51. Člen 56 PDEU in Direktiva o storitvah prepovedujeta omejitve tako v zvezi z opravljanjem kot tudi s prejemanjem čezmejnih storitev.[29] Direktiva o elektronskem poslovanju, ki jo po mnenju Komisije krši pravilo 1, poleg tega prepoveduje tudi omejitve opravljanja in prejemanja storitev informacijske družbe.[30]

52. Komisija trdi, da obstaja možnost, da je opravljanje čezmejnih storitev, kot je na primer gledališka predstava, ki uprizarja zgodbo družine LGBTI in se izvaja v otroških vrtcih po Uniji, zaradi zakona o varstvu otrok manj privlačno. Prav tako naj ustanove, ki zagotavljajo rejniško varstvo na Madžarskem, ne bi smele kupiti risanega filma z izobraževalno vsebino o spolni identiteti, prilagojeno najstnikom, ki je na spletni strani ponudnika storitev s sedežem na Hrvaškem na voljo kot storitev na zahtevo. Pravilo 1 naj bi torej omejevalo čezmejno opravljanje storitev informacijske družbe.

53. Na podlagi navedenega menim, da se pravilo 1, ki ga vsebuje zakon o varstvu otrok, lahko uporablja za storitve v smislu prava Unije.

54. Pravilo 7, ki ga določa zakon o nacionalnem javnem šolstvu, prepoveduje promocijo „vsebin LGBTI“ v okviru spolne vzgoje.

27 Glej v zvezi s tem člen 41 zakona o varstvu otrok.

28 Glej po analogiji zadeve, ki se nanašajo na uporabo proizvodov, v katerih je Sodišče ugotovilo, da so ukrepi, ki omejujejo uporabo proizvoda, ukrepi z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, ki so v skladu s členom 34 PDEU prepovedane. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 10. februarja 2009, Komisija/Italija (Priklopniki) (C-110/05, EU:C:2009:66), in z dne 4. junija 2009, Mickelsson in Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, zlasti točke od 26 do 28).

29 Glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2009, Komisija/Španija (C-153/08, EU:C:2009:618, točka 29 in navedena sodna praksa), in z dne 2. marca 2023, Recreatieprojecten Zeeland in drugi (C-695/21, EU:C:2023:144, točka 13 in navedena sodna praksa).

30 Glej v tem smislu pojem „prejemnik storitve“, ki je v členu 2(d) Direktive o elektronskem poslovanju opredeljen kot „vsaka fizična ali pravna oseba, ki iz poklicnih ali drugih razlogov uporablja storitev informacijske družbe, posebno za iskanje podatkov ali omogočanje dostopa do njih“.

55. Madžarska trdi, da to pravilo ne spada na področje uporabe prava Unije na področju storitev, saj se javno šolstvo ne šteje za storitev, ki se opravlja v zameno za plačilo, v smislu prava Unije.

56. Res je, da se v sodni praksi na splošno šteje, da izobraževanje, ki se zagotavlja v okviru javnega sektorja, ne pomeni opravljanja storitev.[31] Vendar je Sodišče v različnih sodbah razsodilo, da je mogoče izobraževalne dejavnosti v skladu s pravom Unije opredeliti kot storitve, če se opravljajo za plačilo in se izvajajo zunaj strogo javnega izobraževalnega sistema, ki ga financira država.[32] Enako lahko velja tudi za kakršno koli storitev, ki jo opravlja gostujoči predavatelj ali strokovnjak, ki sodeluje z izobraževalnimi ustanovami.[33]

57. Zato menim, da se lahko pravilo 7 uporablja tudi za položaje, ki jih ureja pravo Unije.

58. Skratka, ugotavljam, da na področje uporabe prava Unije spada vseh pet pravil, ki jih izpodbija Komisija, zaradi česar morajo biti ta pravila v skladu z Listino.

59. Ker sem ugotovila, da se Listina uporablja, bom v nadaljevanju opravila presojo združljivosti teh pravil s pravicami iz Listine, na katere se sklicuje Komisija.

60. Naj spomnim, da vseh pet pravil, na katera se nanaša ta tožbeni razlog, vsebuje podobno besedilo. Vsa pravila namreč mladoletnikom, mlajšim od 18 let, brez kakršnega koli razlikovanja med različnimi starostnimi skupinami omejujejo ali prepovedujejo dostop do vsebin, s katerimi se promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenemu ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost. Dostop do takih vsebin je omejen ali prepovedan bodisi na splošno (pravilo 1), bodisi kadar so del programov, ki jih predvajajo ponudniki linearnih avdiovizualnih medijskih storitev (pravilo 4), ali kadar jih ti ponudniki predvajajo kot sporočila za ozaveščanje (pravilo 6) ali kadar so del oglasnih sporočil, ki se predvajajo v katerih koli medijih (pravilo 3). Pravilo 7 prepoveduje le promocijo – ne pa tudi prikazovanja – „vsebin LGBTI“ v okviru spolne vzgoje.

2. Kršitev člena 21 Listine

61. Člen 21 Listine prepoveduje diskriminacijo, med drugim na podlagi spola in spolne usmerjenosti.

[31] Glej v tem smislu sodbi z dne 27. septembra 1988, Humbel in Edel (263/86, EU:C:1988:451, točke od 17 do 19), in z dne 7. decembra 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, točki 15 in 16).

[32] Glej v tem smislu sodbe z dne 7. decembra 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, točka 17); z dne 11. septembra 2007, Komisija/Nemčija (C-318/05, EU:C:2007:495, točka 69), in z dne 20. maja 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, točka 32).

[33] Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, točka 41 in naslednje).

62. V skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da manj ugodno obravnavanje oseb zaradi spremembe spola („transseksualizem“) [34] pomeni diskriminacijo na podlagi spola [35]. V nedavni sodbi Mousse je bilo potrjeno, da prepoved diskriminacije na podlagi spola zajema tudi diskriminacijo na podlagi spolne identitete, ki ne ustreza spolu, določenem ob rojstvu, in ne vključuje fizičnih sprememb spola („transspolna identiteta“). [36]

63. Po drugi strani pa homoseksualnost, na katero se prav tako nanašajo zadevna pravila, spada v okvir pojma „spolna usmerjenost“. [37]

64. Komisija trdi, da diskriminacija v obravnavani zadevi izhaja iz različnega obravnavanja heteroseksualnih in cisspolnih oseb v primerjavi z osebami LGBTI. Zadevna pravila naj bi vplivala na prikazovanje vsebin, ki vsebujejo prizore življenja homoseksualnih oseb in oseb, ki niso cisspolne, mladoletnikom, po drugi strani pa naj ne bi omejevala prikazovanja vsebin, ki prikazuje življenje heteroseksualnih in cisspolnih oseb. Poleg tega naj bi bile zadevne spremembe po mnenju Komisije namenjene potiskanju oseb LGBTI na rob madžarske družbe.

65. Madžarska temu ugovarja in navaja, da se zadevna pravila ne nanašajo na osebe LGBTI, ampak so namenjena varstvu mladoletnikov v omejenem številu položajev, v katerih starši ali skrbniki ne morejo nadzorovati njihove izpostavljenosti „vsebinam LGBTI“.

66. V skladu s sodno prakso Sodišča velja, da do diskriminacije ne pride le takrat, kadar je neka oseba obravnavana manj ugodno kot druga oseba v primerljivem položaju, ampak tudi takrat, ko je različno obravnavanje posledica ukrepa ali zakona, ki temelji na prepovedanem merilu. To velja ne glede na identiteto oškodovanih oseb, ki se sklicujejo na tako prepovedano merilo, oziroma ne glede na to, ali gre za osebo, ki je pripadnica manjšine, ki jo ta prepoved ščiti, ali za osebo, ki ni pripadnica zadevne manjšine. [38]

67. Če se navedena sodna praksa uporabi v obravnavani zadevi, je mogoče ugotoviti, da so zadevna pravila, ki izrecno temeljijo na merilu spola (transseksualna ali transspolna identiteta) in spolne usmerjenosti (homoseksualna usmerjenost), dejansko diskriminatorna.

68. Čeprav Madžarska trdi, da se zadevna pravila ne nanašajo na to manjšino, pa je jasno, da temeljijo na različnem obravnavanju na podlagi spola in spolne usmerjenosti. Kot sem že pojasnila (glej točko 39 teh sklepnih predlogov), se mladoletnikom prepoveduje dostop do vsebin, ki prikazujejo običajno življenje pripadnikov skupnosti LGBTI, ne pa zgolj do vsebin, ki odkrito prikazujejo spolno življenje ali pornografske prizore oseb LGBTI. Nobeno izmed pravil 1, 3, 4, 6, ali 7 pa ne prepoveduje dostopa do vsebin, ki prikazujejo običajno življenje heteroseksualnih in cisspolnih oseb.

[34] Razlika med spremembo spola („transseksualizem“) in spolno identiteto, ki se razlikuje od spola, določenega od rojstvu („transspolna identiteta“), je v tem, da prvonavedeni pojem zajema medicinske ali fizične posege, medtem ko se izraz „transspolnost“ v večji meri nanaša na identiteto, ne pa na fizične ali zdravstvene vidike.

[35] Sodbe z dne 30. aprila 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, točka 20); z dne 7. januarja 2004, K. B. (C-117/01, EU:C:2004:7, točka 34); z dne 27. aprila 2006, Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, točka 24), in z dne 26. junija 2018, MB (Sprememba spola in starostna pokojnina) (C-451/16, EU:C:2018:492, točka 35).

[36] Sodba z dne 9. januarja 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, točki 61 in 62).

[37] Za ponazoritev primera diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti glej na primer sodbo z dne 12. januarja 2023, TP (Urednik avdiovizualnih vsebin na javni televiziji) (C-356/21, EU:C:2023:9, točka 66).

[38] Glej v tem smislu v zvezi z diskriminacijo na podlagi narodnosti sodbo z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, točka 56). Glej tudi sklepne predloge, ki sem jih predstavila v zadevi Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, točke od 105 do 120).

69. Madžarska v zvezi s pravilom 7 navaja, da to prepoveduje zgolj promocijo „vsebin LGBTI“ in da so te vsebine prepovedane le v okviru spolne vzgoje. Vendar to ne more biti sredstvo obrambe zoper očitek o diskriminaciji. Lahko se strinjam, da promocija kakršnega koli načina življenja ne bi smela biti del izobraževanja, ki bi moralo biti čim bolj nepristransko in otrokom omogočiti, da oblikujejo lastno mnenje o različnih vprašanjih.[39] Vendar pravilo 7 prepoveduje le promocijo „vsebin LGBTI“, ne pa tudi vsebin, povezanih s heteroseksualnostjo in cisspolnostjo. Zato pomeni diskriminacijo na podlagi spola in spolne usmerjenosti.

70. Madžarska poleg tega trdi, da Komisija ni navedla nobenih primerov konkretnih kršitev predpisov, ki prepovedujejo diskriminacijo.

71. V zvezi s tem je treba upoštevati, da gre v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti za izvajanje abstraktnega sodnega nadzora. Komisija v takih postopkih pogosto izpodbija zakonodajo države članice *kot tako*, očitek pa se nujno nanaša na *možnost*, da je taka zakonodaja v nasprotju s pravom Unije. V takih primerih, v katerih se izvaja abstrakten sodni nadzor, namreč Sodišče, podobno kot nacionalna ustavna sodišča, ki presojajo skladnost zakonodaje z ustavo, ne odloča o konkretnih kršitvah človekovih pravic določenega posameznika, ampak o tem, ali bi taki predpisi lahko privedli do kršitve temeljnih pravic posameznikov ali skupin.

72. Komisija je navedla zadostne trditve v prid stališču, da se lahko različni posamezniki ali skupine zaradi izpodbijane zakonodaje znajdejo v manj ugodnem položaju, ker ta zakonodaja temelji na prepovedanem merilu. Zaradi prepovedi zagotavljanja vsebin LGBTI oziroma onemogočanja dostopa do takih vsebin so se namreč v manj ugodnem položaju znašli vsi ponudniki in prejemniki storitev. Ta omejitev ne vpliva le na osebe LGBTI, ampak tudi na fizične in pravne osebe na splošno.

73. Poleg tega imajo zadevne spremembe stigmatizirajoče učinke na osebe LGBTI. Stigmatizacija je položaj, v katerem se pripadnikom manjšine, kot so osebe LGBTI, pripišejo družbeno sporne značilnosti zgolj na podlagi njihove pripadnosti ali dojemanja pripadnosti tej skupini.

74. Osebe LGBTI so zaradi stigmatizacije v manj ugodnem položaju na trgu dela in v družbenem življenju.[40]

75. Strinjam se s Komisijo, da prepoved dostopa do prizorov običajnega življenja oseb LGBTI, ker veljajo za škodljive, že sama po sebi povzroča stigmatizacijo ne le otrok, ampak tudi odraslih.

76. Poleg tega je negativno dojemanje skupnosti LGBTI vse slabše tudi zato, ker se prizori običajnega življenja oseb LGBTI izenačujejo z neupravičenim prikazovanjem spolnosti in pornografije ter nasilja.

[39] ESČP je v okviru razlage drugega stavka člena 2 Dodatnega protokola k EKČP, ki se nanaša na pravico do izobraževanja, ugotovilo, da ta pomeni, da „mora država pri izvajanju nalog, ki jih je prevzela v zvezi z vzgojo in izobraževanjem, poskrbeti, da se informacije ali znanja, ki so del učnega načrta, posredujejo na objektiven, kritičen in pluralen način. Država ne sme zasledovati cilja indoktrinacije, ki bi ga bilo mogoče šteti za nespoštovanje verskih in filozofskih prepričanj staršev.“ Glej sodbi ESČP z dne 7. decembra 1976, Kjeldsen, Busk Madsen in Pedersen proti Danski (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, točka 53), in z dne 18. marca 2011, Lautsi in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, točka 62).

[40] Glej v zvezi s tem raziskavo, ki jo je izvedla Agencija Evropske unije za temeljne pravice, „LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges“, 11. maj 2024, na voljo na spletnem naslovu https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges

77. Nazadnje, to, da se določbe o zaščiti otrok pred pedofilijo v zakonu o spremembah pojavljajo hkrati z določbami, ki so bile sprejete zaradi zaščite otrok pred vsebinami LGBTI, še dodatno krepi učinek stigmatizacije, ki ga imajo zadevna pravila že sama po sebi.

78. Madžarska se pred zadnjenavedeno trditvijo zagovarja s pojasnilom, da je v skladu z zakonodajno tehniko, ki se uporablja v tej državi, povsem običajno, da se več zakonov spremeni z enim samim zakonodajnim aktom, in da spremenjeni zakoni nimajo nobene zveze s pedofilijo.

79. Tudi če bi to s pravnega vidika držalo, pa bi se lahko Madžarska glede na družbeni učinek, ki bi ga taka tehnika lahko imela v teh posebnih okoliščinah, odločila za ločeno sprejetje obeh spremenjenih zakonov in se tako izognila stigmatizirajočim stranskim učinkom. Ta država članica pa se je odločila, da bo spremembe različnih zakonov uvedla z enim samim zakonodajnim aktom.

80. Naj dodam, da je bilo v številnih poročilih, ki jih pripravljajo institucije Unije [41] ali mednarodne organizacije, ki spremljajo stanje na področju spoštovanja človekovih pravic, [42] ravno tako ugotovljeno, da imajo zadevna pravila stigmatizirajoč učinek, kot trdi Komisija.

81. Menim, da dejavno prispevanje države k stigmatizaciji manjšine, ne glede na to, ali je namerno ali nenamerno, pomeni neposredno diskriminacijo, saj je v nasprotju s samo naravo načela enakosti. [43] Zaradi stigmatizacije se krepijo že obstoječi predsodki v družbi, zaradi česar družbeni razvoj ne prispeva k uveljavljanju enakosti, ampak se od nje vse bolj oddaljuje. To ogroža namen pravil o prepovedi diskriminacije, ki so namenjena doseganju enakosti v družbi. [44]

82. Ustava Evropske unije, ki vključuje Pogodbi in Listino, odraža odločitev, v skladu s katero je treba ljudi obravnavati enako ne glede na spol ali spolno usmerjenost. Ta odločitev je izražena v členu 21 Listine, v katerem sta spol in spolna usmerjenost navedena kot prepovedani podlagi za diskriminacijo, in v členu 19 PDEU, ki je pravna podlaga za sprejetje ukrepov Unije na področju boja proti tovrstni diskriminaciji.

83. Čeprav morda drži, da pravice oseb LGBTI do enakega obravnavanja v nekaterih delih evropske družbe še niso v celoti ponotranjene, pa je jasno, da država članica, ki sprejme pravila, zaradi katerih se družbeno sprejemanje enakosti te manjšine oddaljuje od navedenega cilja, krši člen 21 Listine.

41 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. julija 2021 o kršitvah prava EU in pravic državljanov LGBTIQ na Madžarskem zaradi sprejetih zakonodajnih sprememb v madžarskem parlamentu 2021/2780(RSP)).

42 Beneška komisija, *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* (Benetke in prek spleta, 10. in 11. december 2021), točki 24 in 25. Glej tudi Amnesty International, *From freedom to censorship*; *the consequences of Hungarian Propaganda Law*, Amnesty international, Budimpešta, 2024; Háttér Society, *The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement*, november 2024; na voljo na spletnem naslovu https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf. Madžarska je na obravnavi prerekala nekatere konkretne ugotovitve iz tega poročila.

43 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, točki 84 in 87). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, točke od 147 do 158).

44 Pravna podlaga za *boj* proti diskriminaciji je torej člen 19(1) PDEU. V več aktih, sprejetih na podlagi te določbe, je pojasnjeno, da so namenjeni izvajanju načela enakega obravnavanja. Glej naslov Direktive 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 23) in člen 1 te direktive, ki določa: „Namen te direktive je določiti okvir za boj proti diskriminaciji na podlagi rase ali narodnosti, da bi v državah članicah uveljavili načelo enakega obravnavanja“. Podobno besedilo je uporabljeno v členu 1 Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnem okviru enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79).

3. Kršitev člena 11 Listine

84. Člen 11 Listine zagotavlja svobodo izražanja in obveščanja. Ta pravica vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov. Člen 11(2) Listine določa, da je treba spoštovati tudi svobodo in pluralnost medijev.

85. Iz Pojasnil k Listini [45] izhaja, da pravice iz člena 11 Listine ustrezajo pravicam iz člena 10 EKČP. S tega vidika so bile ugotovitve ESČP dragocen vir navdiha za sodno prakso Sodišča.

86. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da svoboda izražanja zajema sporočila, ki se posredujejo prek katerega koli komunikacijskega sredstva, tudi prek interneta (z uporabo storitev informacijske družbe). [46] Prav tako je potrdilo, da se člen 11 uporablja za vse vrste sporočanja, tudi za poslovna sporočila, ki se lahko razširjajo v obliki oglasnih sporočil. [47]

87. Ta svoboda ne varuje le izmenjave „informacij“ ali „idej“, ki se sprejmejo pozitivno ali ki se štejejo za neškodljive in nevtralne, ampak tudi tistih, ki žalijo, šokirajo ali vzbujajo skrb, da se zagotovijo pluralizem, strpnost in odprt duh, brez katerih ni „demokratične družbe“. [48]

88. Komisija s tega vidika trdi, da zadevna pravila ne posegajo le v svobodo skupnosti LGBTI do posredovanja informacij in idej, ki se nanašajo na to skupnost, ampak tudi v pravico širše javnosti do širjenja in sprejemanja informacij v zvezi s skupnostjo LGBTI. Čeprav so pravila namenjena mladoletnikom in zato nujno omejujejo njihovo pravico do sprejemanja informacij, pa naj „vsebin LGBTI“ v obliki oglasov ali objav v zvezi z izvajanjem javnih služb ali sporočil za ozaveščanje ne bi mogel nihče niti sprejemati niti razširjati.

89. Strinjam se s Komisijo, da pravilo 4, ki določa, da je treba avdiovizualne programe, v okviru katerih se predvajajo vsebine LGBTI, uvrstiti v kategorijo V, ne pomeni le omejitve za mladoletnike, ampak tudi za vse ostale, ki bi si želeli tak program ogledati, saj se lahko predvaja le pozno ponoči. Prav tako omejuje avtorje in ponudnike avdiovizualnih storitev, ki predvajajo take programe. Če lahko avtor risanega filma, ki prikazuje življenje družine LGBTI ali težave najstnikov, ki se soočata z vprašanji spolne usmerjenosti ali spolne identitete, take vsebine predstavi le v omejenem terminu in če se tak risani film ne sme predvajati v šolah ali drugih javnih prostorih, to omejuje tako pravico te osebe do razširjanja lastnih idej kot tudi pravico vseh ostalih do sprejemanja takih idej. [49]

90. Nazadnje, pravilo 3 zakona o oglaševanju očitno posega v poslovno sporočanje.

91. Madžarska se pred očitki, ki se nanašajo na poseganje v svobodo izražanja, zagovarja s trditvijo, da zadevna omejitev velja le za nekatere načine izmenjave informacij. To je sicer lahko upoštevno z vidika utemeljitve tovrstnih ukrepov, vendar ne spremeni ugotovitve glede poseganja v to pravico.

45 UL 2007, C 303, str. 17.

46 Glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2021, VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, točka 49 in navedena sodna praksa).

47 Glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 64 in navedena sodna praksa), in z dne 3. februarja 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, točka 81).

48 Glej v tem smislu sodbi z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija (C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 39 in navedena sodna praksa), in z dne 12. januarja 2023, Migracijos departamentas (Razlogi za preganjanje na podlagi političnega prepričanja) (C-280/21, EU:C:2023:13, točka 30).

49 ESČP je v sodbi z dne 23. januarja 2023, Macatė proti Litvi (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, točka 181), pojasnilo, da je „dejstvo, da je bila knjiga označena za škodljivo za starostno skupino, ki ji je bila namenjena, […] vplivalo na možnost pritožnice, da svobodno razširja svoje ideje“.

92. Madžarska to poseganje zagovarja tudi s trditvijo, da zadevna pravila nimajo neposrednega vpliva na pravico oseb LGBTI do sprejemanja in razširjanja informacij, saj jim ne preprečujejo sprejemanja ali razširjanja informacij, ampak se nanašajo le na določene vsebine, ki bi lahko škodovale mladoletnikom. Ta trditev ni upoštevna. Člen 11 Listine je namenjen preprečevanju cenzuriranja in se uporablja za predpise, ki prepovedujejo ali omejujejo določene vsebine.

93. Zato menim, da sporna pravila posegajo v svobodo izražanja in obveščanja, čeprav so omejena na določena sredstva in načine razširjanja in sprejemanja informacij.

4. Kršitev člena 7 Listine

94. Člen 7 Listine zagotavlja pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.

95. Iz Pojasnil k Listini izhaja, da pravice iz člena 7 Listine ustrezajo pravicam iz člena 8 EKČP. Podobno kot velja v zvezi s svobodo izražanja, je torej sodna praksa ESČP upoštevna tudi za razlago pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.[50]

96. Komisija v tožbi navaja, da je ESČP priznalo, da je „zasebno življenje“ širok pojem, ki zajema telesno in duševno celovitost osebe, vključno z njenim spolnim življenjem. Ta pojem naj bi zajemal tudi vidike fizične in družbene identitete, kot so spolna opredelitev, ime, spolna usmerjenost in osebni odnosi.[51] Pravico do „zasebnega družbenega življenja“,[52] ki se nanaša na pravico do osebnega razvoja in možnost vzpostavljanja odnosov z drugimi in zunanjim svetom,[53] pa naj bi zagotavljal tudi člen 8 EKČP.

97. Stigmatizacija, ki izhaja iz zadevne madžarske zakonodaje, vpliva na vse navedene vidike pravice do zasebnega in družinskega življenja. ESČP je menilo, da imajo države pozitivno obveznost, da zagotovijo spoštovanje pravice posameznikov do zasebnega življenja.[54] Sodišče je obstoj takih pozitivnih obveznosti priznalo tudi v zvezi z varstvom zasebnega življenja transspolnih oseb.[55]

98. Komisija navaja, da se položaj, o katerem je ESČP odločalo v navedenih zadevah, razlikuje od položaja v obravnavani zadevi, saj so stigmatizacijo povzročila dejanja drugih posameznikov ali skupin, ESČP pa je ugotovilo, da je kršitev pravice do zasebnega življenja podana zato, ker država takih dejanj ni preprečila ali odpravila.

99. Strinjam se s Komisijo, da je kršitev pravice do zasebnega življenja v obravnavani zadevi še toliko hujša, ker je stigmatizacija oseb LGBTI posledica zakonodajnega ukrepa države članice. Stigmatizirajoči učinki madžarske zakonodaje, zaradi katere se ustvarja sovražna nastrojenost do oseb LGBTI, bi lahko vplivali na občutke, povezane z identiteto, samopodobo in samozavestjo oseb LGBTI. Taki učinki vplivajo tako na mladoletnike kot tudi na odrasle. Zlasti pa vplivajo na mladoletnike, ki pripadajo skupnosti LGBTI, saj zaradi dejstva, da informacije o življenju oseb

50 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 4. oktobra 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, točke od 62 do 65).

51 ESČP, 14. januar 2020, Beizaras in Levickas proti Litvi (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, točka 109 in navedena sodna praksa). Glej tudi predhodno sodbo z dne 22. oktobra 1981, Dudgeon proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, točka 41).

52 Sodbi ESČP z dne 29. aprila 2002, Pretty proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, točka 61), in z dne 5. septembra 2017, Bărbulescu proti Romuniji (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, točka 77).

53 Sodba ESČP z dne 5. junija 2009, Schlumpf proti Švici (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, točka 77).

54 Sodba ESČP z dne 16. februarja 2021, Budinova in Chaprazov proti Bolgariji (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, točka 87).

55 Sodba z dne 4. oktobra 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, točka 65). Glej v tem smislu sodbi z dne 9. januarja 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), in z dne 13. marca 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, točka 47).

LGBTI v javni sferi niso več dostopne, ne morejo spoznati, da njihovo življenje ni neobičajno. Poleg tega vplivajo na sprejetost teh mladoletnikov med vrstniki, v šoli ali drugih okoljih, zaradi česar posegajo tudi v njihovo pravico do „zasebnega družbenega življenja“. Izpodbijana zakonodaja torej mladoletnikov ne varuje pred škodljivimi učinki, ampak te učinke še dodatno krepi.

100. Madžarska v zvezi z očitkom Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 7 Listine, trdi, da Komisija ni dokazala obstoja kakršnega koli stigmatizirajočega učinka, ki bi bil posledica zadevne zakonodaje.

101. Kot sem že pojasnila, pa v postopku abstraktnega sodnega nadzora zadostuje že navedba trditev, da bi zadevna zakonodaja *lahko* povzročila stigmatizirajoče učinke. Komisija je navedla zadostne trditve, s katerimi je pojasnila razloge, zaradi katerih vsebina in struktura madžarske zakonodaje ter postopek, po katerem je bila sprejeta, prispevajo k ustvarjanju negativnega odnosa do oseb LGBTI na Madžarskem.

102. Skratka, strinjam se s Komisijo, da madžarska zakonodaja posega v zasebno življenje oseb LGBTI.

5. Ali je poseg v temeljne pravice lahko upravičen?

103. V skladu s členom 52(1) Listine velja, da je mogoče pravice, navedene v Listini, omejiti. Kakršna koli omejitev mora biti predpisana z zakonom in spoštovati bistveno vsebino zadevne pravice. Pravila, ki določajo tako omejitev, so lahko upravičena le, če so, prvič, namenjena zaščiti splošnega interesa, ki ga priznava Unija, ali pravic in svoboščin drugih. Drugič, omejitev mora biti sorazmerna z zastavljenim ciljem.

104. Madžarska v tem okviru navaja, da je poseg v temeljne pravice upravičen, ker se z njim uresničujeta cilja izpodbijane zakonodaje, ki sta zaščita zdravega razvoja mladoletnikov in varstvo pravic staršev, da otroke vzgajajo v skladu s svojimi osebnimi prepričanji. [56]

105. Madžarska trdi, da z zastavljenima ciljema dejansko varuje temeljne pravice, ki jih Listina zagotavlja otrokom in staršem. Pri tem se sklicuje na člen 24(2) Listine, v skladu s katerim je treba zagotoviti varstvo koristi otroka, in na člen 14(3) Listine, ki določa pravico staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji.

106. Komisija v zvezi s prvim razlogom za upravičenost, ki ga navaja Madžarska, zatrjuje, da Madžarska ni predložila nobenih dokazov o tem, da bi lahko vsebine, ki prikazujejo običajno življenje homoseksualnih oseb ali oseb, ki niso cisspolne, kakor koli škodovale zdravemu razvoju mladoletnikov. Ravno nasprotno, Komisija, ki jo podpirajo države članice intervenientke in Parlament, ni le mnenja, da „vsebine LGBTI“ ne morejo biti škodljive za otroke, ampak je tudi prepričana, da lahko zaščita mladoletnikov pred „vsebinami LGBTI“ dejansko škoduje razvoju in socializaciji mladih.

[56] Madžarska te razloge za upravičenost navaja in jih pojasnjuje že v uvodnih pojasnilih k pisnemu odgovoru na tožbo, nato pa tudi v zvezi z očitki Komisije, ki se nanašajo na kršitev ali omejitev pravil na področju svobode opravljanja storitev. Večino trditev navaja v zvezi s prvim tožbenim razlogom Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. Madžarska pa se na podobne razloge, s katerimi upravičuje zadevna pravila, opira tudi v okviru drugih tožbenih razlogov, vključno s tistimi, ki se nanašajo na kršitev temeljnih pravic, pri čemer se pogosto zgolj sklicuje na trditve, ki jih je navedla že v zvezi s prvim tožbenim razlogom.

107. Madžarska se v odgovoru na to trditev sklicuje, prvič, na previdnostno načelo, in drugič, na diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice pri določanju vsebin, ki so v skladu z njihovo moralno, versko ali kulturno tradicijo škodljive za otroke.

108. Madžarska v zvezi s previdnostnim načelom trdi, da *tveganje škodljivih posledic* za razvoj mladoletnikov obstaja, če so ti „vsebinam LGBTI“ izpostavljeni brez nadzora odraslih. Ta država članica meni, da lahko v okviru svoje diskrecijske pravice sprejme varstvene ukrepe, „ne da bi ji bilo treba čakati, da se resničnost in resnost tveganja v celoti dokažeta“.[57]

109. Če gre pri varstvu telesnega, duševnega in moralnega razvoja mladoletnikov za vprašanje zdravja, potem se lahko strinjam, da je mogoče zakonodajne ukrepe upravičiti s sklicevanjem na previdnostno načelo.[58]

110. Če pa je ta pojem res neločljivo povezan z določeno stopnjo znanstvene negotovosti, potem je treba navesti, da je Sodišče ugotovilo, da ocena tveganja ne more biti utemeljena s „povsem hipotetično nevarnostjo, ki temelji na preprostih, še nepreverjenih znanstvenih domnevah“.[59] Države članice, ki navajajo take trditve, morajo torej predložiti vsaj nekaj znanstvenih dokazov *prima facie*, ki kažejo na verjetnost uresničitve zadevnega tveganja. V nasprotnem primeru bi bila izpodbijana madžarska zakonodaja po mnenju Komisije povsem samovoljna.

111. Madžarska je tudi po tem, ko jo je Sodišče izrecno pozvalo, naj predloži dokaze, s katerimi bi potrdila trditve, da lahko razvoju mladoletnikov škoduje že gola izpostavljenost „vsebinam LGBTI“, zgolj ponovila trditve o obstoju morebitnega tveganja in se pri tem oprla na zelo splošne navedbe.

112. Madžarska je tako pojasnila, da tako tveganje izhaja iz prepričevalne moči, ki jo imajo mediji, saj otroci in mladi odrasli radi eksperimentirajo in še niso sposobni kritično presoditi, kaj je dobro zanje. Če bi bile „vsebine LGBTI“ na voljo mladoletnikom, naj bi starši obenem izgubili možnost, da odločajo o tem, kdaj so njihovi otroci, ki jih sami najbolje poznajo, pripravljeni na izpostavljenost takim vsebinam, ali da odpravijo morebitne dvome svojih otrok.

113. Čeprav se je mogoče brez težav strinjati, da so dvomi del odraščanja, pa Madžarska poleg te splošne navedbe sploh ni podala nobenega pojasnila v zvezi s tem, zakaj bi izpostavljenost „vsebinam LGBTI“ pri otrocih povzročala več dvomov kot katere koli druge vsebine, ki so zanje morda nove, in zakaj se prav za „vsebine LGBTI“ šteje, da so lahko škodljive.

114. Strinjam se s Komisijo, ki meni, da je lahko zaščita zdravega razvoja mladoletnikov *in abstracto* dejansko razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitve določenih pravic. Ker pa Madžarska ni predložila nobenega dokaza o morebitnih škodljivih učinkih izpostavljenosti mladoletnikov „vsebinam LGBTI“, se na tak razlog za upravičenost ne more sklicevati.

[57] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2020, B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, točka 90 in navedena sodna praksa).

[58] Sodišče je v okviru razlogov za upravičenost ukrepov Unije potrdilo, da se previdnostno načelo uporablja pri urejanju vprašanj, povezanih z zdravjem ljudi. Glej v tem smislu sodbi z dne 5. maja 1998, National Farmers' Union in drugi (C-157/96, EU:C:1998:191, točka 64), in z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 68).

[59] Glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 106), povzeto v poznejši sodni praksi, na primer v sodbi z dne 19. novembra 2020, B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, točka 90).

115. Če navedene preudarke predstavimo v pravnem jeziku, ki se uporablja na področju sorazmernosti, lahko ugotovimo dvoje. Na eni strani je mogoče ugotoviti, da Madžarska ni navedla nobenega razumnega razloga v splošnem interesu, s katerim bi lahko upravičila poseganje v tri pravice, ki jih zagotavlja Listina in na katere se sklicuje Komisija. Če to drži, potem v okviru nadzora nad sorazmernostjo ni treba uporabiti nadaljnjih korakov, saj takega poseganja sploh ni mogoče upravičiti. Na drugi strani pa se je mogoče strinjati, da je potreba po zaščiti zdravega razvoja otrok abstraktnejši razlog v splošnem interesu. Vendar zadevna pravila v tem primeru ne prestanejo preizkusa sorazmernosti, saj niso niti primerna niti potrebna za zaščito otrok pred morebitnimi škodljivimi posledicami za njihov telesni, duševni ali moralni razvoj.

116. Madžarska zato poseganja v predpise, ki določajo varstvo pred diskriminacijo, svobodo izražanja ali pravico do zasebnega življenja, nikakor ne more upravičiti s potrebo po zaščiti mladoletnikov pred takimi škodljivimi posledicami.

117. Zato ni mogoče šteti, da je razlog za upravičenost, ki ga navaja Madžarska, prepričljiv, saj ni nobenih dokazov, ki bi kazali vsaj na obstoj morebitnega tveganja, da bi zadevne vsebine škodovale zdravemu razvoju mladoletnikov.

118. Iz istega razloga tudi ni mogoče šteti, da je bila izpodbijana madžarska zakonodaja sprejeta zato, da bi se zagotovilo varstvo koristi otroka, ki je ena od temeljnih pravic iz Listine in ki bi jo bilo mogoče načeloma uravnotežiti z drugimi pravicami, kot so prepoved diskriminacije, pravica do zasebnega življenja in svoboda izražanja. Madžarska ni predložila nobenega dokaza o tem, da je zaščita otrok pred vsebinami LGBTI v korist otroka.

119. Poleg tega se Madžarska v okviru trditev, s katerimi zatrjuje, da lahko upravičeno šteje, da je treba mladoletnike zaščititi pred vsebinami LGBTI, sklicuje tudi na sodbo Omega.[60] Na podlagi te sodbe trdi, da imajo države članice pri odločanju o javnem redu, na katerega se lahko sklicujejo, da bi upravičile svoje ukrepe, široko polje proste presoje. Madžarska poudarja, da je Sodišče v tej sodbi zavzelo stališče, da razumevanje oblike varstva temeljnih pravic ali drugih interesov ni nujno enako v vseh državah članicah, ampak se lahko razlikuje glede na moralno, religiozno oziroma kulturno presojo v posamezni državi članici.

120. Madžarska zato trdi, da je odločitev glede načina, kako je treba zaščititi telesni, duševni in morali razvoj mladoletnikov ali zagotoviti varstvo pravic staršev, stvar posamezne države članice.

121. Madžarska se v podporo trditvi, da se sodna praksa, ki se je izoblikovala v sodbi Omega, uporablja tudi za zaščito zdravega razvoja mladoletnikov, sklicuje na nedavno sodbo Sodišča Booky.fi,[61] v kateri je šlo za spor, ki je podoben temu v obravnavani zadevi, saj se je nanašal na razvrščanje in označevanje avdiovizualnih programov zaradi varstva otrok. Sodišče, ki je v tej sodbi ponovno navedlo ugotovitve, ki jih je podalo v sodbi Omega, je menilo, da imajo države članice pri presoji potrebe po sprejetju ukrepov za varstvo otrok določeno diskrecijsko pravico, in potrdilo, da se lahko taka presoja med državami članicami razlikuje.

60 Sodba z dne 14. oktobra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614; v nadaljevanju: sodba Omega). Madžarska se sklicuje na točke 31, 37 in 38 te sodbe.

61 Sodba z dne 23. marca 2023, Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, točki 56 in 57).

122. Vendar taka diskrecijska pravica, kot je trdila vlada Finske, to je države, v kateri je prišlo do spora, ki je privedel do sodbe Booky.fi, ni neomejena; odločitev države članice mora spoštovati temeljne pravice, kakršna je prepoved diskriminatornih ukrepov.[62] Kot je bilo že navedeno, zadevna pravila kršijo temeljne pravice, kar je glavni razlog, zaradi katerega teh pravil ni mogoče upravičiti s sklicevanjem na sodbi Omega in Booky.fi.

123. Nazadnje, zdi se, da Madžarska, ki se sklicuje na izide referenduma o zadevnih spremembah, trdi, da njeni prebivalci te spremembe podpirajo.[63] Tudi če bi to držalo,[64] pa takega „dejstva“ ne bi bilo mogoče sprejeti kot razlog za upravičenost kršitve določb o notranjem trgu, še manj pa kot razlog za upravičenost kršitve temeljih pravic. V ustavnih demokracijah, kakršne obstajajo v Uniji, so namreč pravice manjšin zavarovane pred neupravičenimi odločitvami večine.[65]

124. Drugi razlog, ki ga Madžarska navaja v zvezi z upravičenostjo zadevnih pravil, se nanaša na potrebo po varstvu pravice staršev, da otroke vzgajajo v skladu s svojim osebnim prepričanjem. Na načelni ravni ni nobene podlage, zaradi katere bi bilo treba tak razlog javnega reda, ki se navaja kot razlog za upravičenost, zavrniti. Vendar Madžarska, podobno kot v zvezi z upravičenostjo varstva pred škodljivimi posledicami, tudi v tem primeru ni pojasnila, kako naj bi zadevna zakonodaja spodbujala ali varovala take pravice staršev.

125. Starši se lahko, kot trdi več držav članic intervenientk, s svojimi otroki pogovarjajo o vprašanjih, ki se nanašajo na homoseksualno usmerjenost ali spolno identiteto, in jim te vidike pojasnijo, tudi če se otroci s takimi vsebinami srečujejo v medijih.[66] Zadevna pravila zato niso primerna in potrebna za dosego legitimnega cilja, na katerega se sklicuje Madžarska.[67]

126. Madžarska poleg tega trdi, da pravica staršev, da otroke vzgajajo v skladu z lastnimi prepričanji, ni le kulturna in politična izbira, ampak ena od temeljih pravic iz člena 14(3) Listine.

127. Vendar je ta pravica, ki jo Listina priznava staršem, ožja od pravice, za katero Madžarska trdi, da jo varuje z zadevnimi pravili. Ta pravica je namreč del določbe Listine, ki se nanaša na pravico do izobraževanja. Kot je navedeno v Pojasnilih k Listini, člen 14 temelji na skupnih ustavnih tradicijah držav članic in na členu 2 Protokola k EKČP. ESČP je razsodilo, da pravica staršev, ki je navedena v drugem stavku člena 2 Protokola k EKČP, pomeni zgolj „dopolnitev temeljne pravice

62 Glej med drugim sodbo z dne 4. oktobra 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, točka 62).

63 Referendum je potekal 3. aprila 2022. Večina je podprla spremembe, uvedene z zakonom o spremembah. Vendar se je referenduma udeležilo manj kot 50 % registriranih volivcev, tako da rezultatov ni bilo mogoče potrditi.

64 Zdi se, da ankete na Madžarskem kažejo na močno podporo vprašanjem LGBTI. Glej v zvezi s tem Rutai, L, „From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law“, *Radio Free Europe, Radio Liberty*, 31. januar 2024 https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html; Háttér Society, „Social attitudes towards LGBTQI issues in Hungary. November 2023“, maj 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 V zvezi s tem glej govor Fransa Timmermansa, nekdanjega prvega podpredsednika Komisije, kot je bil povzet v uvodniku *CMLRev*, 2015, str. 627 in 628, ki je v delu, v katerem je med drugim zavrnil možnost „neliberalne demokracije“, med drugim izjavil: „Dvotretjinska ali celo višja politična večina, izražena z demokratičnim glasovanjem, se ne sme uporabiti za znižanje ravni varstva človekovih pravic v državi članici.“

66 ESČP je v zvezi s poučevanjem o islamu, ki je bilo del obvezne verske vzgoje v Turčiji, pojasnilo, da lahko „starši vselej pojasnijo ali svetujejo svojim otrokom, izvajajo običajno starševsko vlogo, ki jo imajo kot vzgojitelji svojih otrok, ali svoje otroke vodijo po poti, ki je v skladu z njihovimi lastnimi verskimi ali filozofskimi prepričanji“, ESČP, sodba z dne 16. septembra 2014, Mansur Yalçin in drugi proti Turčiji (CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, točka 75). Glej tudi sodbo ESČP z dne 20. junija 2017, Bayev in drugi proti Rusiji (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, točki 81 in 82).

67 Komisija meni, da zadevna pravila dejansko omejujejo te pravice staršev, saj jim onemogočajo dostop do nekaterih gradiv, ki bi jih lahko potrebovali pri vzgoji otrok.

do izobraževanja“.[68] Tudi pravica staršev iz člena 14(3) Listine zato staršem omogoča, da otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji zgolj v okviru svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov, ki temeljijo na različnih tradicijah. Madžarska se torej na to pravico iz Listine ne more sklicevati, da bi upravičila kršitev temeljnih pravic, ki se nanašajo na prepoved diskriminacije, zasebno življenje in svobodo obveščanja na različnih področjih opravljanja storitev, ki jih urejajo zadevna pravila.

128. Iz navedenega izhaja, da Madžarska pravice staršev, da otroke vzgajajo v skladu s svojimi osebnimi prepričanji, ne more uveljavljati niti kot razlog javnega reda niti kot temeljno pravico, ki jo staršem zagotavlja Listina.

129. Madžarska v zvezi z očitkom Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 21 Listine, navaja tudi dodatno trditev. Sklicuje se na sodbo WABE[69] in trdi, da je mogoče različno obravnavanje upravičiti s pravico staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji.

130. Sodišče v navedeni sodbi sicer res priznalo, da je diskriminacija na podlagi vere lahko upravičena, vendar je bila diskriminacija v navedeni zadevi posledica nevtralne določbe, ki pa je na nekatere vere vplivala bolj kot na druge. Sodišče je zato menilo, da je šlo v položaju, ki je bil predmet navedene zadeve, za posredno diskriminacijo. Po drugi strani pa diskriminacija, ki izhaja iz zadevnih pravil, kot trdi Komisija, ni posledica nevtralnega ukrepa, ampak temelji neposredno na prepovedani podlagi spola in spolne usmerjenosti.

131. Poleg tega, da menim, da sporna pravila ne varujejo pravic staršev, se Madžarska, da bi upravičila diskriminacijo, na kateri temeljijo ta pravila, torej ne more sklicevati na sodbo WABE.

132. Skratka, poseganja v temeljno pravico do prepovedi diskriminacije na podlagi spola ali spolne usmerjenosti, svobodo širjenja in sprejemanja informacij ter pravico do zasebnega življenja, ki je posledica sprejetja zakona o spremembah in pravil, ki izhajajo iz tega zakona, ni mogoče upravičiti s sklicevanjem na varstvo mladoletnikov ali varstvo pravic staršev.

133. Pravila 1, 3, 4, 6 in 7 zato pomenijo kršitev členov 21, 11 in 7 Listine.

6. Kršitev člena 1 Listine

134. Iz Pojasnil k členu 1 Listine je razvidno, da človekovo dostojanstvo ni zgolj samo po sebi temeljna pravica, temveč predstavlja osnovo drugih temeljnih pravic. Pri varstvu pred diskriminacijo, svobodi izražanja in pravici do zasebnega življenja gre za namreč konkretnejši izraz človekovega dostojanstva, ki izhaja iz Listine.[70]

135. V Pojasnilih k Listini je prav tako navedeno, da je človekovo dostojanstvo ena od bistvenih pravic, določenih v tej listini, in da ga je treba zato spoštovati, tudi kadar je določena pravica omejena.

68 Sodba ESČP z dne 25. februarja 1982, Campbell in Cosans proti Združenemu kraljestvu (CE:ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, točka 40).

69 Sodba z dne 15. julija 2021, WABE in MH Müller Handel (C-804/18 in C-341/19, EU:C:2021:594).

70 Sodišče je zato menilo, da bi dopustitev diskriminacije, ki izhaja spolne usmerjenosti ali spolne identitete, pomenila nepriznavanje dostojanstva in svobode, do katere ima pravico vsaka oseba. Glej sodbo z dne 30. aprila 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, točka 22).

136. Iz teh pojasnil po mojem mnenju izhaja, da je kršitev človekovega dostojanstva podana, če omejitev drugih pravic, s katerimi se natančneje konkretizira človekovo dostojanstvo, ni mogoče upravičiti.

137. Sodišče je priznalo, da kršitev človekovega dostojanstva obstaja, če so kršene absolutne pravice, kakršna je prepoved nečloveškega in ponižujočega ravnanja ter mučenja, katerih kršitve ni mogoče nikoli upravičiti.[71] Po mojem mnenju je treba po analogiji ugotoviti, da je kršitev človekovega dostojanstva podana tudi v primeru, v katerem so temeljne pravice, ki niso absolutne in so tesno povezane s človekovim dostojanstvom, kakršne so pravice, obravnavane v tej zadevi, kršene zato, ker poseganja v te pravice ni mogoče upravičiti.

138. Ker Madžarska ni navedla nobenega razumnega razloga, s katerim bi lahko upravičila diskriminacijo, omejevanje svobode izražanja in poseganje v pravico do zasebnega življenja, ki so posledica nacionalne zakonodaje, je jasno, da ta zakonodaja pomeni tudi kršitev človekovega dostojanstva. Ta zakonodaja namreč krši dostojanstvo oseb LGBTI in vseh drugih oseb, ki jim preprečuje, da bi osebe LGBTI obravnavale enako kot druge pripadnike družbe.

139. Zato menim, da pravila 1, 3, 4, 6 in 7 pomenijo kršitev člena 1 Listine, saj Madžarska ni upravičila poseganja v temeljne pravice, s katerimi se konkretizira človekovo dostojanstvo.

140. Skratka, Madžarska je s sprejetjem pravil 1, 3, 4, 6 in 7 kršila člene 1, 7, 11 in 21 Listine.

141. S tem prehajam na obravnavo še nerešenega vprašanja, ki se glasi, ali in pod katerimi pogoji bi lahko ugotovitve o obstoju kršitve več določb primarnega in sekundarnega prava Unije ter pravic, ki izhajajo iz Listine, privedle do samostojne ugotovitve kršitve člena 2 PEU.

C. Šesti tožbeni razlog Komisije – kršitev člena 2 PEU

142. Komisija s šestim tožbenim razlogom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska s sprejetjem zakona o spremembah, na podlagi katerega so bila uvedena pravila 1, 3, 4, 6 in 7, ni kršila le posameznih določb primarnega in sekundarnega prava Unije ter več določb Listine, ampak tudi člen 2 PEU.

143. Madžarska zagovarja stališče, da kršitve člena 2 PEU ni mogoče ugotoviti ločeno od kršitev drugih pravil Unije. Trdi, da je „nepojmljivo, da bi Sodišče državo članico kaznovalo zgolj na podlagi člena 2 PEU, ne da bi hkrati ugotovilo tudi kršitev neke druge konkretne obveznosti, ki jo določa pravo Unije“.[72]

144. Ta trditev ni upoštevna, ker nasprotuje možnosti avtonomnega sklicevanja na člen 2 PEU. V uvodnem delu te analize sem že navedla, da v obravnavani zadevi ni treba obravnavati možnosti sklicevanja na člen 2 PEU zunaj področja uporabe prava Unije. Komisija je tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 2 PEU na področju uporabe prava Unije, navedla po tem, ko je Sodišču predlagala, naj ugotovi kršitev Pogodbe, več aktov sekundarnega prava Unije in Listine.

[71] Glej v tem smislu sodbe z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točka 85); z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točka 78), in z dne 17. oktobra 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, točka 36).

[72] Točka 293 pisnega odgovora Madžarske na tožbo. Madžarska v zvezi s tem navaja točki 132 in 133 sklepnih predlogov, ki jih je generalni pravobranilec P. Pikamäe predstavil v zadevi Slovenija/Hrvaška (C-457/18, EU:C:2019:1067).

145. Madžarska poleg tega trdi, da člena 2 PEU ni mogoče uporabiti kot samostojno pravno podlago za tožbeni razlog, naveden v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki spada na področje uporabe prava Unije. Zatrjuje, da je že iz samega dejstva, da Komisija kršitev člena 2 PEU povezuje s kršitvijo konkretnih določb prava Unije in Listine, razvidno, da člena 2 PEU ni mogoče uporabiti kot samostojno podlago za ugotavljanje kršitve. Navaja tudi vrsto drugih trditev, ki jih bom obravnavala v nadaljevanju tega razdelka sklepnih predlogov.

146. Na podlagi teh trditev se v postopku pred Sodiščem postavlja prvo pomembno vprašanje: ali člen 2 PEU spada med določbe, na katere se je mogoče sklicevati v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti? To vprašanje se, če ga zastavimo splošneje, glasi, ali je očitek, ki se nanaša na kršitev vrednot, iztožljiv; ali lahko sodišča sploh odločajo o takem očitku ali pa gre za vidik, ki ga je treba urediti v okviru procesa političnega odločanja?

147. Če se ugotovi, da je člen 2 PEU iztožljiv, se postavlja naslednje vprašanje, ki se nanaša na merila, ki bi jih moralo Sodišče upoštevati pri odločanju o morebitnem obstoju samostojne kršitve člena 2 PEU. Udeleženci v tem postopku se strinjajo, da je mogoče člen 2 PEU uporabiti le izjemoma oziroma le, če ima kršitev določeno težo. V okviru obravnavane zadeve je treba razlikovati med položaji, v katerih kršitve temeljnih pravic povzročijo tudi kršitev člena 2 PEU, in položaji, v katerih Sodišče kljub ugotovitvi o obstoju kršitev Listine ali drugih temeljnih načel prava Unije ne bi smelo ugotoviti, da je podana tudi kršitev člena 2 PEU.

148. Pravni teoretiki so členu 2 PEU posvetili veliko pozornosti in ga obravnavali z različnih zornih kotov. V teh sklepnih predlogih ne morem preučiti vseh pomislekov, navedenih v teh akademskih člankih. Odgovor na ti glavni vprašanji, ki so ju postavili stranki in intervenienti v tem postopku, bi moral zadostovati za to, da bi Sodišče lahko odločilo, ali je Madžarska s sprejetjem izpodbijane zakonodaje poleg drugih zatrjevanih kršitev kršila tudi člen 2 PEU.

149. Zato bom najprej preučila, ali je člen 2 PEU iztožljiv. V nadaljevanju bom ugotovila, da ni nobenih ovir, zaradi katerih Sodišče v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi, ne bi smelo obravnavati očitka glede kršitve, ki temelji na členu 2 PEU, nato pa bom odgovorila na vprašanje, ali naj Sodišče ugodi šestemu tožbenemu razlogu Komisije. To vprašanje bom najprej obravnavala na splošno, nato pa bom ugotovitve uporabila za obravnavano zadevo.

1. Iztožljivost člena 2 PEU

150. Izraz „iztožljivost“ ima lahko različne pomene. V nadaljevanju ga bom uporabljala v smislu, da označuje pravno določbo, kakršna je člen 2 PEU, ki jo lahko sodišča uporabijo za odločanje o zadevi.

151. Sodišča lahko pravna pravila uporabljajo za različne namene: kot orodje za razlago, s katerim je mogoče osmisliti druga pravna pravila, kot vire pravic, ki jih imajo posamezni pravni subjekti, ali kot merilo za presojo zakonitosti drugega pravila.

152. V obravnavani zadevi se postavlja le vprašanje, ali lahko Sodišče člen 2 PEU uporabi v okviru zadnje od teh treh uporab, to je za izvajanje sodnega nadzora nad zakonodajo države članice v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

153. V obravnavani zadevi se torej ne postavlja vprašanje neposrednega ali razlagalnega učinka člena 2 PEU.[73]

154. Prvi pogoj, ki mora biti izpolnjen, da bi se določeno pravilo lahko uporabilo pri izvedbi sodnega nadzora, je, da zadevno pravilo vsebuje pravne obveznosti. Preden odgovorim na vprašanje, ali gre pri členu 2 PEU za tako pravilo, naj pojasnim, kateri sta po mojem mnenju najpomembnejši vlogi, ki ju ima navedena določba v pravnem redu Unije, saj vplivata na odgovor na vprašanje o pravni naravi te določbe.

a) Vloga člena 2 PEU v pravnem redu Evropske unije

1) Ustavna identiteta Evropske unije

155. Člen 2 PEU izraža *odločitev* ustanoviteljev Evropske unije glede družbe, za katero so se države članice zavezale, da jo bodo vzpostavile v okviru Unije.

156. Predstavljati si je mogoče različne oblike družbe: avtokracijo, ki ne temelji na delitvi oblasti; družbo, v kateri izvoljeni večini ni treba spoštovati človekovih pravic; družbo, v katerih vlada človek, ne pa pravo; družbo, v kateri se manjšine ne obravnavajo enako in v kateri se človekovo dostojanstvo zagotavlja le večini; ali družbo, ki ne priznava enakosti žensk in moških. Take družbene ureditve dejansko obstajajo in se vzpostavljajo po vsem svetu.

157. V ustavni ureditvi Unije pa se je v zvezi s tem, kakšna je *dobra družba*, izoblikovala drugačna vizija. Ta vizija je izražena v členu 2 PEU. Vrednote, naštete v tej določbi – spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin – skupaj predstavljajo *ustavno demokracijo, ki spoštuje človekove pravice*.[74]

158. Ta izbira je izražena v uvodnih določbah Pogodb in zato, kot je pojasnilo Sodišče, opredeljuje *sámo identiteto* Unije.[75] Skratka, Unija brez teh vrednot ne bi več imela značilnosti, opredeljenih v Pogodbah.

2) Pogoj za delovanje pravnega reda Evropske unije

159. Člen 2 PEU ni pomemben le za opredelitev identitete Unije, ampak ima tudi precejšen pomen v praksi, saj omogoča delovanje pravnega reda Unije.

[73] Kljub navedenemu moram pojasniti, da bi se, če bi Sodišče priznalo možnost samostojnega uveljavljanja člena 2 PEU, najverjetneje ponovno odprla razprava o razliki med možnostjo uveljavljanja zaradi nadomestitve in možnostjo uveljavljanja zaradi izključitve pravil Unije, na katera se stranke sklicujejo v postopkih pred nacionalnimi sodišči.

[74] V drugem stavku člena 2 PEU so navedeni tudi pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških. Te dodatne vrednote je mogoče razumeti tako, da so potrebne za uresničevanje vrednot, navedenih v prvem stavku. Tako je na primer pluralizem predpogoj za demokratično družbo; strpnost, nediskriminacija ter enakost žensk in moških so predpogoji za enakost; pravičnost in solidarnost pa je mogoče razumeti kot pogoja za spoštovanje človekovega dostojanstva. Nekateri pravni teoretiki menijo, da med vrednotami, naštetimi v prvem in drugem stavku, ne bi smeli razlikovati. Na primer Wouters, J., „Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?“, *European Papers*, 2020, str. 255, na str. 258 in 259. V okviru teh sklepnih predlogov se ni treba spuščati v razpravo o možnih razlogih, zaradi katerih so bile te vrednote navedene v dveh ločenih stavkih in o razlikah med obema stavkoma člena 2 PEU. Za tako razpravo glej Rossi, L. S., opomba 22, *op. cit.*, str. od 1 do 24, od str. 11 dalje.

[75] Sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 127), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 145). V nadaljevanju bom ti sodbi imenovala „sodbi o pogojenosti“.

160. Pravni red Unije je kompleksen, sestavljajo pa ga pravila, sprejeta na ravni Unije in držav članic. Pravila na ravni Unije so odvisna od pravil, ki veljajo na nacionalni ravni, in od pravilnega delovanja pravnih redov držav članic. Tak kompleksen pravni red lahko obstaja le, če se skupne vrednote spoštujejo tako na ravni Unije kot tudi na nacionalni ravni.[76]

161. V skladu z ustaljeno sodno prakso, ki jo je Sodišče izoblikovalo vse od izdaje mnenja 2/13, velja, da, „[k]ot je navedeno v členu 2 PEU, pravni okvir [Unije] temelji na osnovni premisi, v skladu s katero vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli vrsto skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, in priznava, da jih druge države članice delijo z njo. Ta premisa pomeni in utemeljuje obstoj vzajemnega zaupanja med državami članicami pri priznavanju teh vrednot in torej pri spoštovanju prava Unije, s katerim se te vrednote izvajajo.“[77]

162. Če si države članice ne bi mogle zaupati glede spoštovanja temeljnih vrednot, potem pravnega reda Unije, ki v veliki meri temelji na načelu vzajemnega priznavanja, v praksi ne bi bilo mogoče uveljaviti. Prav to načelo pa že od izdaje sodbe Cassis de Dijon[78] dalje omogoča ohranjanje raznolikosti pravnih rešitev, ki jih sprejmejo države članice, obenem pa omogoča prosti pretok blaga, storitev, oseb, kapitala in sodnih odločb med državami članicami.

163. Zato je spoštovanje vrednot, ki izhajajo iz člena 2 PEU, političen in praktičen pogoj za obstoj pravnega reda Unije.

b) Člen 2 PEU kot pravno zavezujoča določba

164. Sodišče je v sodbah o pogojenosti razsodilo, da „v členu 2 PEU *niso samo navedene smernice in nameni politične narave*, ampak vsebuje vrednote, ki so […] del same identitete Unije kot skupnega pravnega reda in ki se *uresničujejo v načelih, ki vsebujejo pravno zavezujoče obveznosti* za države članice“.[79]

165. To ugotovitev je mogoče razlagati vsaj na dva različna načina. Lahko bi se trdilo, pri čemer se zdi, da tako stališče zagovarjajo Komisija, Parlament in države članice intervenientke, da je člen 2 PEU glede na to, da ni zgolj izjava politične narave, določba, ki vsebuje pravne obveznosti za države članice. Po drugi strani pa bi bilo mogoče zaradi zadnjega dela stavka zavzeti stališče, tako kot je to storila Madžarska, da te obveznosti ne izhajajo iz člena 2 PEU kot takega, ampak jih je treba konkretizirati s pravnimi načeli in tako oblikovati merilo za izvajanje nadzora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki teče pred Sodiščem.

[76] Sodišče je v mnenju 1/17 (Sporazum CETA EU-Kanada) z dne 30. aprila 2019 (EU:C:2019:341, točka 110) razsodilo, da ima Unija lasten ustavni okvir, v katerega spadajo vrednote, navedene v členu 2 PEU.

[77] Mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 168); sodbe z dne 6. marca 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, točka 34); z dne 62. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 35), in z dne 29. julija 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, točka 25 in navedena sodna praksa).

[78] Sodba z dne 20. februarja 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

[79] Sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 232), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 264) (moj poudarek). Sodišče je to točko povzelo v poznejših sodbah. Glej na primer sodbe z dne 29. julija 2024, Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, točka 47); z dne 10. septembra 2024, KS in drugi/Svet in drugi (C-29/22 P in C-44/22 P, EU:C:2024:725, točka 68), in z dne 19. novembra 2024, Komisija/Poljska (Upravičenost do kandidiranja na volitvah in članstvo v politični stranki) (C-814/21, EU:C:2024:963, točka 157).

166. Strinjam se s stališčem, ki ga je navedla Komisija ter ki ga je podprlo tudi 16 držav članic in Parlament. Menim namreč, da so nekatere obveznosti državam članicam dejansko naložene neposredno na podlagi člena 2 PEU. Predlagam, naj Sodišče izkoristi priložnost, ki se ponuja v obravnavani zadevi, in potrdi tako razlago navedene točke iz sodb o pogojenosti. V nadaljevanju bom navedla več trditev, ki govorijo v prid taki razlagi.

1) Besedilo, okvir in zgodovina nastanka

167. V zvezi s členom 2 PEU je mogoče na podlagi njegove umestitve v Pogodbah ugotoviti, da je pravno zavezujoč. Ta člen je namreč umeščen v normativni del besedila PEU, ne pa v njeno preambulo. V zvezi s tem je mogoče trditi, da bi lahko avtorji Pogodbe, če bi želeli členu 2 PEU odvzeti pravno veljavo, besedilo, ki se nanaša na zavezo k uresničevanju zadevnih vrednot, umestili v preambulo.[80] Zato je treba ugotovitev Sodišča, da v tej določbi „niso samo navedene smernice in nameni politične narave“, razumeti tako, da so vrednote iz člena 2 PEU pravno zavezujoče obveznosti.[81]

168. Besedilo, ki temelji na izrazu „vrednote“, ne izključuje možnosti, da je člen 2 PEU pravno zavezujoč.

169. Besedilo prejšnjih različic Pogodbe o Evropski uniji se v členu 6(1) ni sklicevalo na vrednote, ampak na načela: „Unija temelji na *načelih* svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava, načelih, ki so skupna vsem državam članicam“.[82] Izraz „vrednote“ se je začel uporabljati šele s sprejetjem Lizbonske pogodbe, v kateri je bilo povzeto enako besedilo, kot ga je predlagala Konvencija, ki je pripravila osnutek pogodbe o ustavi za Evropo.[83] Te spremembe besedila pa ni mogoče razlagati tako, da je bila namenjena zanikanju ali zmanjšanju pomena pravne narave vrednot, navedenih v sedanji različici člena 2 PEU. Ravno nasprotno, iz gradiva o delu, ki ga je opravila Konvencija, zadolžena za pripravo osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, je razvidno, da je bila ta sprememba dejansko namenjena uvedbi več pravnih obveznosti za države članice. Predsedstvo Konvencije je ob predstavitvi predloga določbe, ki se nanaša na vrednote, poudarilo, da je treba pripraviti kratek seznam temeljnih vrednot, ki bodo temeljile na „jasni in nesporni pravni podlagi, da bodo lahko države članice prepoznale obveznosti, ki izhajajo iz njih“.[84]

[80] V zvezi s tem glej na primer Petit, Y., „Article L“, v Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (ur.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Economica, Pariz, 1995, str. 866.

[81] Glej v zvezi s tem Spieker, L., *EU Values before the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2023, str. 35; Hillion, C., „Overseeing the Rule of Law in the EU, Legal Mandate and Means“, v Closa, C., in Kochenov, D. (ur.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, str. od 59 do 81; Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, str. 639; Tridimas, T., „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, The Columbia Journal of European Law, 2023, str. od 185 do 213; Dupont, P., *Les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne*, doktorska disertacija, zagovarjana na Université Paris, Panthéon-Assas, november 2024, poglavje 1 (v spisu pri avtorici).

[82] Pogodba o Evropski uniji v različici po spremembah, uvedenih z Amsterdamsko pogodbo. Glej Pogodbo o Evropski uniji (prečiščeno besedilo 1997) (UL 1997, C 340, str. 145); glej tudi prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL 2006, C 321 E, str. 1).

[83] V besedilu sedanje različice člena 2 PEU je dobesedno povzeto besedilo člena I-2 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

[84] Sekretariat Evropske konvencije, osnutek členov od 1 do 16 Pogodbe o ustavi, CONV 528/03, str. 11, na voljo na spletnem naslovu https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528en.pdf. Za podroben opis glej Spieker, L., opomba 81, *op. cit.*, str. od 43 do 47. Glej tudi von Bogdandy, A., „Founding Principles“, v von Bogdandy, A., in Bast, J. (ur.), *Principles of European Constitutional Law*, (2. izdaja, Hart 2009), 11, na str. 22.

170. Poleg tega se izraza „vrednote“ in „načela“ uporabljata kot sopomenki tako v besedilu Pogodb [85] kot v sodni praksi Sodišča [86].

171. Razlago, v skladu s katero je spoštovanje vrednot pravna obveznost, potrjuje tudi sklicevanje na člen 2 PEU, ki se pojavlja v besedilu drugih določb Pogodb. Odstavek 1 člena 3 PEU tako na splošno določa, da je cilj Unije krepitev miru in njenih vrednot, odstavek 5 tega člena pa določa, da Unija v odnosih s preostalim svetom podpira in spodbuja svoje vrednote. Na pomen vrednot pri razvijanju odnosov z državami v sosedstvu Unije je ponovno opozorjeno v členu 8 PEU, obveznost Unije glede zaščite vrednot v zunanjih odnosih pa je podrobneje razdelana v členih 21(2)(a) PEU, 32 PEU in 42(5) PEU. Uvodna določba člena 13 PEU, ki se nanaša na institucije Unije, določa, da ima Unija institucionalni okvir, katerega namen je uveljavljati njene vrednote.

172. Na podlagi teh določb je mogoče ugotoviti, da je podpiranje in spodbujanje vrednot iz člena 2 PEU obveznost, ki jo morajo izpolniti institucije Unije, kadar sprejemajo zakonodajo na ravni Unije ali kadar izvajajo ukrepe na področju zunanjega delovanja. Ali taka obveznost velja tudi za države članice?

173. Člen 7 PEU, v katerem je določen poseben postopek, ki lahko privede do mirovanja glasovalnih pravic države članice, ki huje in vztrajno krši vrednote iz člena 2 PEU, je pomemben argument, ki govori v prid ugotovitvi, da je spoštovanje teh vrednot obveznost, ki jo Pogodbi nalagata državam članicam.

174. V zvezi s tem je v besedilu preambule Pogodbe DEU, ki se sklicuje na člena 49 in 7 PEU, ponovno navedeno, da morajo države članice spoštovati vrednote iz člena 2 PEU.

175. Menim, da je člen 49 PEU najpomembnejša določba, na podlagi katere je mogoče ugotoviti, da člen 2 PEU določa pravne obveznosti za države članice.

2) Pomen člena 49 PEU

176. Člen 49 PEU odpira vrata Unije vsem evropskim državam, ki spoštujejo vrednote iz člena 2 PEU in si prizadevajo za njihovo spodbujanje.

177. Zato nove države članice s pristopom k Uniji prevzamejo tudi odločitev glede ustavne ureditve, ki je bila sprejeta v zvezi z dobro družbo in je izražena v členu 2 PEU.

[85] Besedilo preambule Pogodbe o Evropski uniji se najprej sklicuje na „univerzalne *vrednote* nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države“, nato pa potrjuje zavezanost „*načelom* svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države“ (moj poudarek).

[86] Tako se na primer Sodišče v točki 69 sodbe z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), najprej sklicuje na „vrednote iz člena 2 PEU“, nato pa v točkah 70 in 71 namesto navedenega izraza uporabi „načela iz člena 2 PEU“ (glej Spieker, L., opomba 81, *op. cit.*, str. 41).

178. Člen 49 PEU ima dve pomembni posledici. Prvič, temelji na predpostavki, da se država za vstop v Unijo odloči zato, ker so vrednote iz člena 2 PEU tudi del ustavne ureditve te države. Sodišče je namreč že priznalo,[87] da mora država kandidatka pred pristopom k Uniji druge države članice prepričati, da izpolnjuje „politična københavnska merila“, ki odražajo vrednote iz člena 2 PEU.[88]

179. Sodišče je na podlagi tega vidika člena 49 PEU ugotovilo, da „so v Uniji […] združene države, ki so svobodno in prostovoljno pristopile k skupnim vrednotam iz člena 2 PEU, ki te vrednote spoštujejo in se zavezujejo k njihovem spodbujanju“.[89]

180. Zaveza k uresničevanju vrednot iz člena 2 PEU velja skozi celotno obdobje članstva države članice v Uniji. Če povzamem besede Sodišča, „[s]poštovanja teh vrednot […] ni mogoče omejiti na obveznost, ki jo mora država kandidatka sprejeti, da bi lahko pristopila k Uniji, in ki bi se ji lahko izognila po pristopu“.[90]

181. Poleg tega je Sodišče v sodbi Repubblika razsodilo, da „je to, da država članica spoštuje vrednote iz člena 2 PEU, pogoj za uživanje vseh pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodb za to državo članico“.[91]

182. Člen 49 PEU se nanaša na zavezo držav članic k *spodbujanju* vrednot iz člena 2 PEU. Iz navedenega izhaja, da imajo države članice dve vrsti obveznosti: obveznost prepovedi poslabšanja položaja in obveznost sprejetja ukrepov za uresničevanje vrednot iz člena 2 PEU. Ti obveznosti sta obveznosti rezultata, ki ju morajo države članice izpolnjevati, kot je Sodišče že potrdilo v zvezi z vrednoto pravne države.[92]

183. Prvi vidik te obveznosti rezultata se nanaša na to, da morajo države članice ohraniti vsaj tako raven varstva vrednot, kot je obstajala ob njihovem vstopu v Unijo. Sodišče je v zvezi s tem priznalo, da imajo države članice obveznost prepovedi poslabšanja položaja. Drugače povedano, to pomeni, da države članice ne smejo spremeniti svoje zakonodaje tako, da bi povzročili poslabšanje varstva vrednot Unije.[93] Čeprav je Sodišče imelo doslej priložnost za opredelitev in potrditev

87 Glej na primer sodbo z dne 29. marca 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, točka 104).

88 Evropski svet v je Københavnu 21. in 22. junija 1993 določil merila, ki jih morajo države članice izpolniti pred pristopom k Uniji. Nekatera od teh meril, ki se običajno imenujejo politična københavnska merila, zahtevajo, da država zagotovi „stabilnost institucij, ki so jamstvo za demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in varstvo manjšin“. Komisija pri oceni, ali država kandidatka spoštuje te vrednote, upošteva vse vidike družbe zadevne države, tudi tiste, ki ne spadajo v regulativno pristojnost Unije, kot so organizacija pravosodja in državne uprave ali spoštovanje nevladnih organizacij in pluralnost medijev. Evropski svet, „Sklepi predsedstva“, Evropski svet v Københavnu, 21. in 22. junij 1993, na voljo na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

89 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 42).

90 Sodba z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 126). Glej tudi sodbo z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 68).

91 Sodba z dne 20. aprila 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 63).

92 Glej sodbi o pogojenosti (sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:9, točka 231), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 263)), v katerih je Sodišče opozorilo, da je obveznost spoštovanja pravne države iz Uredbe o režimu pogojenosti poseben izraz zahtev, ki za države članice izhajajo iz njihovega članstva v Uniji na podlagi člena 2 PEU. Nato je pojasnilo, da obveznost rezultata, ki jo vsebuje ta določba Uredbe o režimu pogojenosti, izhaja neposredno iz zavez, ki so jih države članice sprejele druga do druge in do Unije.

93 Sodba z dne 20. aprila 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 63).

načela prepovedi poslabšanja položaja le v zadevah, ki so se nanašale na vrednoto pravne države,[94] pa ni nobenega razloga, zaradi katerega bi bilo treba šteti, da se to načelo ne uporablja tudi za vse ostale vrednote iz člena 2 PEU.

184. Kriza pravne države, zaradi katere je Sodišče izreklo več sodb, je privedla do spoznanja, da te vrednote niso samoumevne. Države članice si morajo dejavno prizadevati ne le za ohranjanje ravni varstva, ki je obstajalo ob njihovem vstopu v Unijo, ampak morajo tudi sprejeti ukrepe, potrebne za odpravo vseh obstoječih ovir, ki onemogočajo polno spoštovanje teh vrednot v družbi.

185. Čeprav Sodišče še ni imelo priložnosti, da bi se neposredno izreklo o tej pozitivni obveznosti, pa menim, da izraz „spodbujanje“, ki se uporablja v besedilu člena 49 PEU, zahteva tudi pozitivna prizadevanja za uresničevanje vrednot iz člena 2 PEU v družbi posamezne države članice. Ta so pomembna z vidika ponovne vzpostavitve delitve oblasti in neodvisnega sodstva. Enako pomembna so tudi z vidika drugih vrednot, kakršna je na primer enakost. Če družbo zaznamuje strukturna neenakost, za katero se zdi, da obstaja v zvezi s pripadniki manjšine LGBTI na Madžarskem, si mora država članica ne le dejavno prizadevati za odpravo take strukturne težave, ampak mora še toliko bolj poskrbeti, da ne prispeva k njenemu poslabšanju.

186. Sodišče bi moralo zato pojasniti, da z ugotovitvijo, ki sem jo povzela v točki 164 teh sklepnih predlogov, ni nameravalo preprečiti, da bi se državam članicam na podlagi člena 2 PEU naložile samostojne obveznosti. Ravno nasprotno, države članice imajo na podlagi člena 2 PEU v povezavi s členom 49 PEU obveznost, v skladu s katero morajo dejavno ohranjati in spodbujati vrednote, navedene v členu 2 PEU.

187. Ugotovitev, navedeno v točki 164 teh sklepnih predlogov, bi bilo torej mogoče preoblikovati tako: „V členu 2 PEU niso samo navedene smernice in nameni politične narave, ampak vsebuje vrednote, ki so del same identitete Unije kot skupnega pravnega reda, zato ta člen od držav članic zahteva, da jih ohranjajo in spodbujajo. Te vrednote se uresničujejo v načelih, ki vsebujejo natančnejše pravno zavezujoče obveznosti za države članice.“

188. Ugotovitev, da člen 2 PEU vsebuje pravne obveznosti rezultata, ki jih morajo države članice izpolniti, pa še ne pomeni, da se je mogoče na te obveznosti sklicevati pred sodišči in uveljavljati njihovo spoštovanje. Temu vidiku se bom posvetila v nadaljevanju.

c) Razlogi, ki govorijo v prid iztožljivosti člena 2 PEU in proti njej

1) Razlogi, ki govorijo v prid iztožljivosti

189. Člen 19(1), prvi pododstavek, PEU opredeljuje nalogo Sodišča Evropske unije, ki mora zagotoviti upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb.

190. Od Sodišča se vsekakor pričakuje, da bo pri izvajanju te naloge zagotovilo spoštovanje ustavnopravnih določb prava Unije. Kot sem že pojasnila, med take določbe spada tudi člen 2 PEU; za pravni red Unije je namreč izjemno pomemben, saj opredeljuje njegovo identiteto in omogoča njegovo delovanje.

[94] Na primer v sodbah z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 162); z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike) (C-791/19, EU:C:2021:596, točka 51); z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 74), in z dne 7. septembra 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (C-216/21, EU:C:2023:628, točka 69).

191. Sodišče svojo ustavno vlogo opravlja v okviru postopkov, opredeljenih v Pogodbah. Eden od teh je tudi postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga urejajo členi od 258 do 260 PDEU.

192. Sodišče je na podlagi člena 258 PDEU pristojno za ugotovitev, da katera od držav članic ni izpolnila *neke obveznosti iz Pogodb*.[95]

193. Ker člen 2 PEU, kot je bilo že pojasnjeno, državam članicam nalaga pravne obveznosti, je uveljavljanje spoštovanja teh obveznosti z ugotovitvijo kršitve v postopku, ki se začne na podlagi člena 258 PDEU, del redne pristojnosti, ki jo ima Sodišče v skladu s Pogodbama.

194. Kot je navedla Komisija, so postopki, ki se začnejo na podlagi člena 258 PDEU, objektivne narave,[96] Sodišče pa mora zgolj ugotoviti, ali je prišlo do kršitve pravne določbe. Ker je torej člen 2 PEU pravna določba, lahko Sodišče odloči, razen če je njegova pristojnost v zvezi s to določbo izključena, ali je podana kršitev tega člena.

195. Ko so želele gospodarice Pogodb izključiti pristojnost Sodišča za odločanje o nekaterih določbah prava Unije, je bilo to v Pogodbah izrecno določeno.[97] V zvezi s tem je treba navesti, da pristojnost Sodišča za odločanje o členu 2 PEU drugače kakor v prejšnjih različicah Pogodb[98] ni izključena ali omejena.

2) Preučitev razlogov, ki govorijo proti iztožljivosti

i) Člen 7 PEU

196. Ena od trditev, s katero Madžarska ugovarja pristojnosti Sodišča za ugotavljanje obstoja samostojne kršitve člena 2 PEU, se nanaša na člen 7 PEU.

197. Madžarska trdi, da Sodišče ni pristojno za odločanje o vprašanju kršitve vrednot iz člena 2 PEU, čeprav te pristojnosti Sodišču izrecno ne odreka nobena določba Pogodb, ker naj bi bilo to vprašanje v skladu s členom 7 PEU v izključni pristojnosti političnih institucij.[99]

95 Sodišče je že od začetka menilo, da ta izraz pomeni, da mora pravilo, ki naj bi ga država članica kršila, vsebovati pravne obveznosti za to državo. Glej sodbo z dne 10. julija 1980, Komisija/Združeno kraljestvo (32/79, EU:C:1980:189, točka 11).

96 Glej med drugim sodbi z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, točka 70 in navedena sodna praksa), in z dne 28. januarja 2020, Komisija/Italija (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih (C-122/18, EU:C:2020:41, točka 64 in navedena sodna praksa). Sodišče je objektivno naravo postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti izpostavilo zato, da bi pojasnilo, da razlogi, zaradi katerih Komisija začne določen postopek, niso upoštevni in da jih tožena država ne more uporabiti kot sredstvo obrambe. Ko Komisija začne postopek, v katerem zatrjuje kršitev določene pravne določbe, mora Sodišče ne glede na razloge, na katere se sklicuje Komisija, na podlagi pravnih in dejanskih elementov preveriti, ali to drži. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točka 56).

97 Sodišče v skladu s členom 24 PEU in členom 275 PDEU ni pristojno za odločanje o določbah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko. Vendar Sodišče to izključitev pristojnosti razlaga ozko. Glej sodbo z dne 10. septembra 2024, KS in drugi/Svet in drugi (C-29/22 P in C-44/22 P, EU:C:2024:725). Pristojnost Sodišča je v skladu s členom 126(10) PDEU omejena tudi na področju postopka v zvezi s čezmernim javnofinančnim primanjkljajem. Nazadnje, člen 269 PDEU omejuje pristojnost Sodišča za izvajanje nadzora nad zakonitostjo aktov, sprejetih na podlagi člena 7 PEU. Tak nadzor se lahko začne samo na predlog države članice, ki jo tak akt zadeva, in samo v zvezi s postopkovnimi vidiki iz člena 7 PEU.

98 V skladu s členom 46(d) PEU v različici, ki je veljala po sprejetju Pogodbe iz Nice, je bilo Sodišče pristojno le za odločanje o takratnem členu 6(2) PEU, ne pa tudi o „načelih“ iz člena 6(1), ki so bila nato preimenovana v „vrednote“.

99 Tovrstna utemeljitev se je uporabljala v ustavnopravni praksi ZDA in se imenuje „doktrina političnega vprašanja“. Eden od razlogov, ki so bili povzeti v sodbi Baker proti Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962), na podlagi katerih lahko ameriška zvezna sodišča štejejo, da določeno vprašanje ni primerno, da bi o njem odločalo sodišče, se nanaša na „dejstvo, da je mogoče na podlagi besedila dokazati, da je za posamezno vprašanje z ustavnopravnega vidika zadolžen organ politične oblasti“.

198. Madžarska je podobne trditve navedla že v zadevah, ki sta privedli do izdaje sodb o pogojenosti, v katerih je trdila, da člen 7 PEU določa edini postopek, ki institucijam Unije omogoča, da ugotovijo in sankcionirajo kršitve člena 2 PEU.[100] Sodišče je v sodbah, ki jih je izreklo v teh zadevah, take trditve zavrnilo. Razsodilo je, da „v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska ob podpori Republike Poljske, poleg postopka iz člena 7 PEU številne določbe Pogodb, ki so pogosto konkretizirane z različnimi akti sekundarne zakonodaje, institucijam Unije podeljujejo pristojnost, da preučijo, ugotovijo in po potrebi sankcionirajo kršitve vrednot iz člena 2 PEU, storjene v državi članici“.[101]

199. Sodišče je v teh sodbah že razsodilo, da člena 7 PEU ni mogoče razlagati kot ustavno izbiro, v skladu s katero se za nadzor nad kršitvami člena 2 PEU in sankcioniranje takih kršitev uporablja izključno postopek iz člena 7 PEU.

200. Te določbe torej ni mogoče razlagati tako, da izključuje pristojnost Sodišča.[102]

ii) Splošna narava vrednot iz člena 2 PEU

201. Druga trditev, s katero Madžarska ugovarja pristojnosti Sodišča za ugotavljanje samostojne kršitve člena 2 PEU, se nanaša na splošno naravo in nedoločeno vsebino vrednot, navedenih v tem členu.

202. Čeprav namreč člen 2 PEU državam članicam nalaga obveznosti rezultata – kar pomeni, da ne smejo dopustiti, da bi se raven varstva teh vrednot poslabšala, in da morajo spodbujati uresničevanje teh vrednot v družbi – pa ta določba ne opredeljuje konkretne vsebine posameznih vrednot.

203. Te vrednote pa so namenoma abstraktne.[103] Njihova nedorečena vsebina omogoča ustavni dialog med državami članicami in soobstoj različnih „oblik konkretizacije“ vrednot.[104]

204. Ali to pomeni, da Sodišče zaradi nedorečene vsebine vrednot iz člena 2 PEU teh vrednot ne more uporabiti pri sodnem nadzoru?

205. Prvič, Sodišče je že razsodilo, da splošna narava načel Unije ne pomeni nujno ovire, zaradi katere teh načel ne bi bilo mogoče uporabiti za izvajanje sodnega nadzora.[105]

100 Sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 155), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 195).

101 Sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 159), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 328).

102 Na pristojnost Sodišča v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je proti državi članici uveden zaradi domnevne kršitve člena 2 PEU, ne vpliva niti člen 269 PDEU, ki določa, da je Sodišče v okviru ničnostne tožbe, ki jo zoper odločitev, sprejeto na podlagi postopka iz člena 7 PEU, vloži država članica, na katero je taka odločitev naslovljena, pristojno le za presojo morebitne kršitve postopkovnih določb člena 7 PEU.

103 Glej v zvezi s tem Dubout, E., „Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?“, *RDLF*, 2024, chron. št. 80.

104 To je lepo razvidno iz okoliščin zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 14. oktobra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614). Za zabavno igro, ki je vključevala simulacijo streljanja in ubijanja ljudi v „laserdromu“, se je v skladu z nemško ustavo štelo, da pomeni kršitev človekovega dostojanstva, medtem ko se je v drugih državah članicah zdelo, da ta igra z vidika človekovega dostojanstva ni problematična.

105 Tako je na primer Nemčija v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. julija 2021, Nemčija/Poljska (C-848/19 P, EU:C:2021:598), in se je nanašala na sodni nadzor nad aktom Unije, trdila, da je načelo energetske solidarnosti, navedeno v členu 194(1) PDEU, abstrakten in povsem političen pojem, zaradi česar ne more biti pravno merilo, z vidika katerega bi bilo mogoče presojati veljavnost akta, ki ga je sprejela institucija Unije (glej točko 27 sodbe). Sodišče te trditve ni sprejelo. Menilo je, da abstraktnost načela solidarnosti ne preprečuje, da bi se na podlagi tega načela vzpostavile obveznosti za države članice in Unijo. Zato ga je mogoče uporabiti kot merilo za presojo zakonitosti ukrepov držav članic in Unije (točke od 42 do 45).

206. Drugič, razlaga nedoločenih pojmov je običajna dejavnost sodišč, zaradi nedoločenosti, ki pogosto obstaja v ustavnopravnih predpisih, pa je to tudi ena od glavnih nalog ustavnih sodišč.

207. To seveda ne pomeni, da Sodišče povsem samovoljno in v vakuumu pripisuje določeno vsebino tem vrednotam. Kot je bilo že pojasnjeno, so te vrednote podrobneje opredeljene v številnih konkretnejših načelih, navedenih v Pogodbah, Listini in določbah sekundarnega prava Unije, ki se sprejemajo v zakonodajnem postopku, pri čemer sodelujejo vse države članice.[106] Konkretizacija vrednot je torej rezultat dialoga o pomenu vrednot, ki poteka bodisi na ravni primarnega bodisi na ravni sekundarnega prava.

208. Sodišče je v številnih sodbah, začenši s sodbo Associação Sindical dos Juízes Portugueses,[107] ugotovilo, da je vrednota pravne države konkretizirana s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU. Sodišče je v poznejših sodbah, v katerih je podalo podrobnejšo razlago zahteve po neodvisnosti sodstva, ugotovilo, da je z njo na podlagi člena 19 PEU in člena 47 Listine konkretizirana vrednota pravne države.[108] Sodišče je podobno ugotovitev podalo v zvezi z razlago člena 10(1) PEU, ki določa, da delovanje Unije temelji na predstavniški demokraciji, ki udejanja vrednoto demokracije iz člena 2 PEU.[109] Podobno velja tudi za vrednoto enakosti, ki je konkretizirana v členu 19 PDEU in aktih sekundarnega prava, sprejetih na podlagi tega člena.

209. To seveda ne pomeni, da mora sodni nadzor temeljiti na določbi, ki konkretizira določeno vrednoto, oziroma da ne sme temeljiti neposredno na členu 2 PEU ali da je mogoče tak nadzor opraviti le, če je posamezna vrednota konkretizirana. Vendar mora Sodišče, če je takó, upoštevati táko konkretizacijo vrednote in je ne sme razlagati takó, da bi bila v nasprotju z zadevno določbo.

210. Tretjič, v zvezi s stopnjo natančnosti pravnega pravila, ki se v okviru sodnega nadzora uporablja kot merilo, je treba navesti, da ta ni nujno tako visoka kot stopnja natančnosti in jasnosti, ki jo je treba zagotoviti v zvezi z neposrednim učinkom.[110]

211. V postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti se Sodišču predlaga, naj ugotovi, da določena zakonodaja ni združljiva s pravom Unije. V obravnavani zadevi se Sodišču ne predlaga, naj v okviru odločanja o šestem tožbenem razlogu Komisije ugotovi, kaj bi morala Madžarska storiti, da bi izpolnila obveznosti iz člena 2 PEU, saj Sodišče tega sploh ne sme ugotoviti. Sodišče mora zgolj odločiti, ali člen 2 PEU nasprotuje zadevni nacionalni zakonodaji.

212. Sodišče lahko na podlagi člena 2 PEU kot takega odloči, česa ni mogoče dopustiti; to pomeni, da lahko ugotovi, ali je država članica prestopila „rdeče črte“.[111] V teh okoliščinah Sodišču ni treba dodatno pojasnjevati vsebine zadevnih vrednot.

106 Boeckestein je v zvezi s tem vidikom pripravil preglednico, v kateri so prikazane povezave med posameznimi vrednotami iz člena 2 PEU in različnimi določbami Pogodb in Listine, s katerimi so te vrednote konkretizirane. Glej Boeckestein, T. L., „Making Do with What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values“, *German Law Journal*, 2022, str. od 431 do 451.

107 Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 32).

108 Ta sodna praksa izhaja iz sodbe z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 98). Najnovejša od teh zadev je sodba z dne 6. marca 2025, D. K. in drugi (Razrešitev sodnika obveznosti odločanja v zadevah) (C-647/21 in C-648/21, EU:C:2025:143, točka 66).

109 Sodbe z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 63); z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 64), in z dne 19. novembra 2024, Komisija/Poljska (Upravičenost do kandidiranja na volitvah in članstvo v politični stranki) (C-814/21, EU:C:2024:963, točka 112).

110 Vprašanje morebitnega neposrednega učinka člena 2 PEU se v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti, ki tečejo pred Sodiščem, ne postavlja. Zato ni treba preučiti, ali morajo države članice obveznosti, ki jih imajo na podlagi člena 2 PEU, izpolniti v razmerju do posameznikov. Pri neposredni vzpostavitvi pravic za posameznike se zahteva, da določba Unije dovolj jasno in natančno opredeljuje vsebino pravice, ki jo ima posameznik.

111 Glej v zvezi s tem von Bogdandy, A., „Towards a Tyranny of values“', v von Bogdandy, A., *et al.* (ur.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlin, 2021, str. 92.

213. Sodišču se v okoliščinah obravnavane zadeve vsekakor predlaga, naj po tem, ko bo ugotovilo, da so sporna pravila v nasprotju z določbami prava Unije in nekaterimi temeljnimi pravicami iz Listine, ugotovi tudi kršitev člena 2 PEU. Te določbe natančneje konkretizirajo vrednote iz člena 2 PEU, ki so predmet obravnavane zadeve, in sicer človekovo dostojanstvo, enakost in spoštovanje človekovih pravic. Materialna vsebina zadevnih vrednot je torej v veliki meri že konkretizirana.

214. Nazadnje, uporaba člena 2 PEU kot samostojne podlage za ugotavljanje kršitve naj bi posegala v legitimnost Sodišča, saj naj bi se glede na nedorečenost vsebine zadevnih vrednot lahko štelo, da je delo Sodišča politično obarvano.[112]

215. Sodišče je ustavno sodišče, za temeljna ustavna načela pa velja, da so pogosto politična in pravna obenem. Ker člen 2 PEU izraža odločitev za ustavno demokracijo, ki spoštuje človekove pravice, obramba teh vrednot, ki jo zagotavlja Sodišče, ni politična odločitev, ampak ustavna naloga Sodišča.

216. Sodišče je v sodbah o pogojenosti ugotovilo, da mora biti Unija v mejah svojih pristojnosti, določenih s Pogodbama, sposobna braniti vrednote Unije.[113] Pristojnost, ki jo ima Sodišče na podlagi Pogodb, zajema pristojnost za razlago pravnih določb, ki jih vsebujeta Pogodbi, in – v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti – pristojnost za sodni nadzor nad med drugim nacionalno zakonodajo glede njene skladnosti s temi določbami.

217. Tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti so orodje za doseganje pravnih ciljev: to je za odkrivanje kršitev pravnih pravil zaradi njihove odprave. To zajema tudi kršitve člena 2 PEU. V primerih, ki se nanašajo na družbeno občutljiva in sporna vprašanja, kakršna so pravice oseb LGBTI, je sodba Sodišča le delček rešitve pri zagotavljanju enakosti in človekovega dostojanstva oseb LGBTI. Pravna uskladitev nujno predpostavlja tudi določeno mero uskladitve družbenih vrednot. Vendar to ne pomeni, da Sodišče ne bi smelo ugotoviti kršitve teh vrednot, če je do nje dejansko prišlo.

218. Skratka, splošna narava vrednot iz člena 2 PEU ni ovira, zaradi katere se na te vrednote pred Sodiščem ne bi bilo mogoče sklicevati pri sodnem nadzoru nacionalne zakonodaje, ki se izvaja v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

iii) Nacionalna ustavna identiteta

219. Madžarska se v odgovoru na tožbo sklicuje tudi na nacionalno ustavno identiteto, ki jo je treba spoštovati, saj gre za vidik ustavnega prava Unije, ki izhaja iz člena 4(2) PEU.

220. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da vrednote iz člena 2 PEU, kot je Sodišče že pojasnilo, ne nasprotujejo raznolikosti ustavnih modelov.[114] Določajo le okvir, v katerega je mogoče umestiti različne nacionalne ustavne rešitve.

[112] Bonnelli, M., „Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice“, *European Constitutional Law Review*, 2022, od str. 49 dalje.

[113] Sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 127), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 145).

[114] Sodbi z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, EU:C:2021:1034, točka 229), in z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek odločb ustavnega sodišča) (C-430/21, EU:C:2022:99, točka 43). Glej tudi sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec D. Spielmann predstavil v zadevi Komisija/Poljska (Nadzor *ultra vires* sodne prakse Sodišča – Primarnost prava Unije) (C-448/23, EU:C:2025:165, točki 90 in 93).

221. Nacionalne odločitve glede ustavne ureditve pa ne smejo preseči tega skupnega okvira. S tega vidika je mogoče šteti, kot sem že ugotovila, da člen 2 PEU določa „rdeče črte“, ki – če so prekoračene – zahtevajo določen odziv za zaščito ustavnega modela Unije.

222. To ni v nasprotju s spoštovanjem nacionalne ustavne identitete.[115] Kot je bilo že pojasnjeno, se je vsaka država članica ob pristopu k Uniji strinjala, da bo spoštovala ta okvir skupnih vrednot. Dejansko se je štelo, da je bila to tudi izbira, ki jo je ta država ob pristopu sprejela glede nacionalne ustavne ureditve.

223. Kot sem že poudarila (glej točko 211 teh sklepnih predlogov), lahko Sodišče v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ugotovi le, da je prišlo do odstopanja od vrednot Unije. Na podlagi take ugotovitve nastane obveznost za zadevno državo, da preneha s kršitvijo vrednot iz člena 2 PEU, saj je spoštovanje teh vrednot še vedno pogoj za njeno članstvo v Uniji. Odločitev o tem, kako bo zagotovila izvršitev sodbe Sodišča, je prepuščena zadevni državi članici in temelji na njeni ustavni identiteti.

224. Zavezanost Unije k spoštovanju nacionalne ustavne identitete torej Sodišču ne preprečuje, da bi ugotovilo, da je država članica s sprejetjem določene zakonodaje prestopila „rdeče črte“, določene v členu 2 PEU.

iv) Namen samostojne ugotovitve kršitve člena 2 PEU

225. Madžarska v svojih pisanjih trdi, da samostojna ugotovitev kršitve člena 2 PEU, ki bi bila podana hkrati z ugotovitvijo kršitve temeljnih pravic ali drugih pravil prava Unije, nima nobenega pravega namena.

226. Iz sodne prakse jasno izhaja, da je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti namenjen rešitvi spora med Komisijo in državo članico glede obstoja kršitve prava Unije in, če se ugotovi, da ta obstaja, spodbuditvi države članice k prenehanju kršitve.[116]

227. Zato se je upravičeno vprašati, kako ugotovitev kršitve člena 2 PEU, ki je podana hkrati z ugotovitvijo kršitve konkretnih določb zakonodaje Unije in Listine, prispeva k prepoznavanju in prenehanju neizpolnitve obveznosti, ki jih ima država članica na podlagi prava Unije.

228. Podobna vprašanja so se postavljala že v zvezi z namenom ugotavljanja kršitve Listine v zadevah, v katerih je bila kršitev pravila Pogodbe ali sekundarnega prava Unije že ugotovljena. V zvezi s tem je generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih, ki jih je predstavila v zadevi Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), podala naslednja pojasnila: „Ugotovitev samostojne kršitve temeljnih pravic […] v obravnavanem primeru nima posebnih učinkov. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti je namreč utemeljena že zaradi kršitev Direktive o storitvah in člena 49 PDEU. Kljub temu je mogoče na podlagi ločenega preizkusa temeljne pravice jasneje izraziti posebno težo in značaj kršitve.“[117]

[115] Glej v zvezi s tem sodbi z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet (C-156/21, EU:C:2022:97, točka 233), in z dne 16. februarja 2022, Poljska/Parlament in Svet (C-157/21, EU:C:2022:98, točka 265). Glej tudi sodbo z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 72).

[116] Glej na primer sodbo z dne 8. marca 2022, Komisija/Združeno kraljestvo (Boj proti goljufijam s prenizkim vrednotenjem) (C-213/19, EU:C:2022:167, točka 180). Sodišče je menilo, da postopek iz člena 260 PDEU ni namenjen kaznovanju države članice, ki ni izpolnila obveznosti, ampak zgolj spodbuditvi te države k izvršitvi sodbe in posledično k odpravi neizpolnitve obveznosti, ki izhaja iz prava Unije. Glej tudi sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 80).

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

229. Podobno razlogovanje je mogoče uporabiti tudi za odgovor na vprašanje, zakaj je Komisija sploh predlagala samostojno ugotovitev kršitve člena 2 PEU, tudi če bi lahko ugotovitev kršitve drugih določb prava Unije in Listine zadostovala za ugotovitev, da država članica ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije.

230. Taka ugotovitev ne bi imela le simbolne vloge, ker bi pokazala na posebno težo kršitve, ampak bi se uporabljala tudi pri diagnosticiranju.[118] Iz nje bi bilo namreč mogoče razbrati pravi razlog za druge kršitve.

231. To bi bilo pomembno tako za izbiro države članice, ki ni izpolnila obveznosti, glede načina, na katerega bo prenehala s kršitvijo, kot tudi za Komisijo, ki spremlja, ali je zadevna država članica prenehala s kršitvijo, ki je bila ugotovljena s sodbo.[119]

232. Ugotovitev samostojne kršitve člena 2 PEU bi poleg navedenega vplivala tudi na izračun sankcij, ki se v skladu s členom 260 PDEU naložijo, če država članica z neizpolnjevanjem obveznosti ne preneha niti po izreku sodbe Sodišča.[120]

233. Skratka, samostojna ugotovitev kršitve člena 2 PEU je namenjena prepoznavanju in ugotavljanju, da je država članica s sprejetjem določene zakonodaje prestopila „rdeče črte“, določene v tem členu. Na podlagi tega je mogoče nato ugotoviti, da se razlog za druge kršitve, obravnavane v okviru istega postopka, skriva v odstopanju te države članice od ustavnih vrednot Unije.

234. S tem prehajam na zadnje vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi: kako bi moralo Sodišče presojati, ali so bile „rdeče črte“ prekoračene, in ugotoviti, ali je podana samostojna kršitev člena 2 PEU?

2. Kako je treba presojati morebitno prekoračitev „rdečih črt“?

235. Komisija meni, da je v obravnavani zadevi podana samostojna kršitev člena 2 PEU, ker so kršitve, ki jih je storila Madžarska, „posebej hude, množične in očitne ter pomenijo splošno in usklajeno kršenje zadevnih temeljnih pravic“.[121] Več držav članic intervenientk ravno tako meni, da je mogoče člen 2 PEU kot samostojno podlago uveljavljati le, če so kršitve dovolj hude.

236. Madžarska se o možnih merilih za ugotavljanje obstoja kršitve člena 2 PEU ni izjavila, saj zagovarja stališče, da take kršitve v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ki poteka pred Sodiščem, sploh ni mogoče ugotoviti.

[118] Glej v zvezi s tem Scheppele, K. L., Kochenov, D., in 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, str. od 3 do 121. Pravni teoretiki so grajali nekatere prejšnje postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, kakršen je ta, ki se je nanašal na spremembo upokojitvene starosti sodnikov na Madžarskem in na podlagi katerega je bila izdana sodba z dne 6. novembra 2012, Komisija/Madžarska (C-286/12, EU:C:2012:687), ker naj bi bili pravi razlogi za neizpolnitev obveznosti v teh postopkih prikriti. Naj spomnim, Komisija je to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti vložila na podlagi kršitve Direktive 2000/78, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi starosti, v kateri pa ni razkrila osnovne težave, to je nespoštovanja načel pravne države.

[119] Tako si namreč razlagam odgovor, ki ga je Komisija podala na obravnavi, ko je navedla, da bi jo prepričalo, da je kršitev člena 2 PEU prenehala, če „bi Madžarska odpravila diskriminacijo te manjšine; vse zadevne elemente; če bi se lahko prepričali, da je bilo na globlji ravni odpravljeno vse, pri čemer uporaba izraza ‚vse‘ pomeni, da so bile odpravljene vse oblike diskriminacije.“

[120] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 13. junija 2024, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

[121] Točka 247 tožbe Komisije.

a) Zanikanje vrednot kot merilo za ugotovitev kršitve člena 2 PEU

237. Po mojem mnenju se merilo, na podlagi katerega je mogoče ugotoviti kršitev člena 2 PEU, ne nanaša na število ali težo kršitev temeljnih pravic ali drugih temeljnih načel prava Unije, ampak na dejstvo, da država članica zanika vrednote iz člena 2 PEU.

238. Za presojo, ali je mogoče šteti, da je zakonodaja države članice v okviru sistema vrednot Unije sploh dopustna, se je treba v bistvu vprašati, ali država članica s sprejetjem te zakonodaje zanika eno ali več vrednot iz člena 2 PEU.

239. Udeleženci v tem postopku so merilo teže kršitve verjetno izpostavili zato, ker gre za eno od dveh meril iz člena 7 PEU, ki določa, da je mogoče postopek iz tega člena začeti le, če se ugotovi, da se huje in vztrajno kršijo vrednote iz člena 2 PEU.[122]

240. Vendar se huda kršitev, ki je zahtevana v členu 7 PEU, nanaša na težo kršitve člena 2 PEU kot takega, ne pa na težo drugih zatrjevanih kršitev, ki so v obravnavani zadevi povezane s številnimi pravili Unije, s katerimi se udejanjajo svoboda opravljanja storitev in več temeljnih pravic.

241. Po mojem mnenju do kršitve člena 2 PEU ne pride zgolj zato, ker so druge kršitve hude.[123] Ravno nasprotno, te kršitve postanejo hude in sistemske zato, ker glavni razlog za nastanek teh kršitev izhaja iz zanikanja vrednot iz člena 2 PEU.

242. Učinek takega odstopanja od vrednot se ne odraža le znotraj države članice, ampak vpliva na delovanje pravnega reda Unije. Zmanjšuje sposobnost te države članice za izpolnitev drugih obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.[124] V obravnavani zadevi je jasno, da odstopanje od vrednot vpliva na sposobnost Madžarske za spoštovanje pravil, ki urejajo prosti pretok storitev. Zato je poseg Sodišča v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti upravičen.[125]

243. Sodišče mora pri ugotavljanju, ali država članica zanika vrednote iz člena 2 PEU, preučiti posebne okoliščine vsakega posameznega primera.

244. Sodišče bi moralo zato presoditi, ali je kršitev temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina, posledica dejstva, da država članica zanika eno od vrednot iz člena 2 PEU.

245. Menim, da razen merila, ki se nanaša na zanikanje vrednot, ni mogoče *in abstracto* izoblikovati nobenega drugega natančnejšega orodja, ki bi ga lahko uporabilo Sodišče.

246. Kljub temu je mogoče število kršitev določb primarnega in sekundarnega prava Unije ter Listine, pa tudi način, na katerega so bile te kršitve storjene, uporabiti kot kazalnika, iz katerih je razvidno, da se glavni razlog za te kršitve morda skriva v zanikanju vrednot.

122 Vztrajanje pri teži in vztrajnosti kršitve vrednot v členu 7 PEU je mogoče pojasniti s strogostjo sankcij, ki se lahko izrečejo, če sta ti merili izpolnjeni. V skladu s členom 7 PEU je mogoče državo članico izključiti iz postopka odločanja na ravni Unije. Ugotovitev kršitve člena 2 PEU v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pa ne more privesti do take posledice. Taka ugotovitev je namenjena izogibanju tovrstni posledici, saj državo članico spodbuja k odpravi kršitve.

123 Naj dodam, da ni nobenega merila, na podlagi katerega bi lahko ugotovili, katera kršitev temeljne pravice je huda.

124 Glej v zvezi s tem Poiares Maduro, M., in Menezes Queiroz, B., „A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reasons and Means“, v Fisher, E., King, J., in Young, A. (ur.), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, OUP, Oxford, 2020, str. od 363 do 380.

125 Glej v zvezi s tem sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec M. Poiares Maduro predstavil v zadevi Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, točka 20).

247. Zato je treba pri ugotavljanju obstoja kršitve člena 2 PEU uporabiti merilo zanikanja vrednot, ki je glavni razlog za ostale kršitve prava Unije. Teža in/ali število teh drugih kršitev namreč sama po sebi ne moreta biti odločilno in samodejno merilo za ugotovitev kršitve člena 2 PEU, čeprav sta lahko ta elementa pomembna indica, ki kažeta na zanikanje vrednot iz člena 2 PEU.

b) Kršitev pravic iz Listine in ustavni dialog

248. Posamezne kršitve, zlasti če se nanašajo na temeljne pravice ali druga temeljna načela prava Unije, so torej lahko pomemben indic, ki kaže na to, da glavni razlog za nespoštovanje prava Unije izhaja iz zanikanja vrednot. To velja zlasti, če so take kršitve številne, očitne in splošne. Kljub temu menim, da to samo po sebi ne zadostuje nujno za ugotovitev kršitve člena 2 PEU, saj so lahko kršitve pravic iz Listine del ustavnega dialoga, ki poteka na ravni Unije, in ne odražajo zanikanja vrednot.

249. Pravni red Unije se razvija prav na podlagi takega dialoga. To pomeni, da lahko obstajajo različni pogledi na to, kako naj bi se skupne vrednote konkretizirale.

250. S tega vidika so lahko kršitve temeljnih pravic posledica, prvič, različnega načina uravnoteženja dveh temeljnih pravic na ravni Unije in nacionalni ravni ali, drugič, različne vsebine, ki se v pravu Unije in nacionalnem pravu pripisuje določeni temeljni pravici. V obeh položajih bi torej razlog za take kršitve izhajal iz dialoga, ki poteka v okviru omejitev, določenih z vrednotami, in ne bi bil povezan z zanikanjem vrednot kot takih.

251. V prvem primeru, v katerem je treba uravnotežiti dve temeljni pravici, bi lahko pripisovanje večje teže eni od pravic pomembno vplivalo na zakonodajo, s katero se ti pravici konkretizirata. Na primer, pravica do (intelektualne) lastnine bi lahko bila v nasprotju s svobodo izražanja. Država članica se torej lahko odloči za prepoved uporabe dela, varovanega z avtorsko pravico, za izražanje političnih mnenj brez dovoljenja avtorja. Država članica z uveljavitvijo take rešitve pravici intelektualne lastnine daje prednost pred svobodo izražanja. Ta rešitev sama po sebi ne pomeni, da zadevna država članica zanika pomen, ki ga ima svoboda izražanja v okviru vrednote demokracije. Če pa bi zakonodajalec Unije pozneje vzpostavil drugačno ravnotežje in bi večjo težo pripisal svobodi izražanja, bi morala zadevna država članica tako odločitev spoštovati na vseh področjih, ki spadajo na področje uporabe prava Unije.[126]

252. V drugem primeru – ki se nanaša na različno razumevanje vsebine temeljne pravice, pri čemer taka razlika ne pomeni zanikanja vrednot – pa gre za položaj, ki je bil med drugim obravnavan v sodbi Max-Planck.[127] Sodišče je v tej zadevi ugotovilo, da je nacionalna zakonodaja, na podlagi katere je bila delavcu odvzeta pravica do denarnega nadomestila za letni dopust, ki ob prenehanju delovnega razmerja ni bil izrabljen, v nasprotju z bistveno vsebino temeljne pravice do plačanega letnega dopusta. Ali to pomeni, da je Nemčija, katere zakonodaja je bila sporna, kršila člen 2 PEU?[128] Po mojem mnenju je treba na to vprašanje kljub dejstvu, da je šlo za kršitev bistvene vsebine temeljne pravice, odgovoriti nikalno. Če bi namreč Nemčija spremenila

[126] Za primer vzpostavitve ravnotežja med tema pravicama na ravni Unije, ki je bilo potrebno zaradi razlage pojma „parodija“, kot je opredeljen v Direktivi o avtorski pravici (Direktiva 2001/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2001 o usklajevanju določenih vidikov avtorske in sorodnih pravic v informacijski družbi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 230), glej sodbo z dne 3. septembra 2014, Deckmyn in Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

[127] Sodba z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

[128] To vprašanje seveda ni bilo predmet te zadeve, ampak ga postavljam le zaradi razprave.

zakonodajo, bi bila ta kršitev odpravljena. Nemčija s tem, da je pravico do letnega dopusta v tem konkretnem primeru razumela drugače, kot se razlaga v pravu Unije, ni zanikala pomena, ki ga ima pravica do plačanega letnega dopusta za varstvo pravic iz člena 2 PEU.

253. Nesoglasja glede vsebine temeljnih pravic ali razhajanja pri uravnoteženju dveh ali več temeljnih pravic zato ne bi smela privesti do ugotovitve o obstoju kršitve člena 2 PEU. So namreč del ustavnega dialoga v pravnem sistemu Unije, ki omogoča različne možnosti konkretizacije pravic. [129] Tovrstna nesoglasja pa ne pomenijo zanikanja vrednot kot takih.

254. Kršitev člena 2 PEU bi bilo treba ugotoviti le, če bi Sodišče razsodilo, da je država članica kršila pravico iz Listine, ker zanika vrednoto, ki se uresničuje s to pravico.

3. Kršitev člena 2 PEU v obravnavani zadevi

255. Na podlagi navedenih preudarkov se je treba vprašati, ali je Komisija dokazala, da je kršitev, ki naj bi jo Madžarska storila s sprejetjem zakona o spremembah, na podlagi katerega so bila uvedena sporna pravila, taka, da je mogoče upravičeno ugotoviti kršitev člena 2 PEU?

256. Menim, da je treba na to vprašanje v okoliščinah te zadeve odgovoriti pritrdilno.

a) Zadevna pravila zanikajo vrednote iz člena 2 PEU

257. Ugotovitev, da sporna zakonodaja na različne načine omejuje prosti pretok storitev, in, kar je še pomembneje, da zadevna pravila kršijo štiri pravice, ki jih zagotavlja Listina, sta tehtna indica, ki kažeta na morebitno kršitev člena 2 PEU.

258. Pri tem je treba poudariti, da kršitve več določb prava Unije v obravnavani zadevi temeljijo na enem samem razlogu: na nameri Madžarske, da mladoletnike zaščiti pred „vsebinami LGBTI“, ki so po mnenju te države škodljive. To odraža stališče madžarskega zakonodajalca, da so osebe LGBTI neželen del družbe, ki si ne zasluži enakega obravnavanja.

259. Pravice oseb LGBTI, zlasti pa vidiki, povezani s spolno identiteto, še vedno veljajo za družbeno občutljivo vprašanje. [130] Ali bi to moral biti razlog, na podlagi katerega bi bilo treba zadevno madžarsko zakonodajo obravnavati kot del ustavnega dialoga, ne pa kot kršitev člena 2 PEU?

260. Menim, da se kršitev v obravnavani zadevi bistveno razlikuje od primerov ustavnega dialoga, navedenih v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov. V teh primerih namreč zanikanje zadevnih vrednot ni bilo razlog niti za drugačen izid uravnoteženja niti za različno razumevanje vsebine temeljnih pravic. Drugače kakor v teh primerih pa zadevna madžarska zakonodaja v obravnavani zadevi zanika vrednote iz člena 2 PEU.

[129] Ko pa se na ravni Unije vzpostavi ravnotežje ali ko zakonodajalec Unije natančneje določi vsebino zadevne pravice, države članice na področjih, ki jih ureja pravo Unije, ne smejo več uporabljati rešitev, ki se od tega razlikujejo. Glej v zvezi s tem na primer sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

[130] Iz tega razloga se je v Bonelli, M., in 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, str. od 3 do 14, štelo, da obravnavana zadeva ni dober primer za odločanje, ali je mogoče člen 2 PEU uporabiti kot samostojno podlago za ugotavljanje kršitve.

261. Zanikanje enakosti oseb LGBTI, na katerem temelji sporna zakonodaja, je glavni razlog za vse kršitve v obravnavani zadevi. Do drugih kršitev namreč ne bi prišlo, če bi Madžarska štela, da vsebine LGBTI ne škodujejo razvoju mladoletnikov.

262. Menim, da v okviru dialoga ni mogoče oporekati temu, da si osebe LGBTI v državah članicah zaslužijo enako spoštovanje. Nespoštovanje in potiskanje določene skupine na rob družbe sta „rdeči črti“, ki ju določajo vrednote enakosti, človekovega dostojanstva in spoštovanja človekovih pravic.

263. Način, kako se osebam LGBTI zagotavlja enakost, se sicer lahko razlikuje in je lahko predmet razprave, vendar je načelna odločitev glede prepovedi diskriminacije na podlagi spola ali spolne usmerjenosti trdno zasidrana v ustavnem okviru Unije. To velja kljub dejstvu, da so vprašanja, povezana s področjem LGBTI, družbeno občutljiva. Če bi se varovani razlog nadomestil z družbeno manj sporno podlago za diskriminacijo, kot je barva kože ali vera, bi bilo očitno, da se z zakonodajo, kakršna je ta v obravnavani zadevi, zanika enakost.

264. Zato kljub občutljivosti tega vprašanja menim, da sporna madžarska zakonodaja izpolnjuje merilo glede zanikanja vrednot, zaradi česar je treba ugotoviti kršitev člena 2 PEU.

b) Katere vrednote so bile kršene?

265. Če je razlog za kršitve prava Unije zanikanje vrednot, to nujno privede do odstopanja od modela družbe, ki ga določa člen 2 PEU. Te vrednote so med seboj povezane, zato je ugotovitev kršitve ene od vrednot indic, ki kaže na to, da zadevna država članica zanika model ustavne demokracije, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic.

266. Komisija v obravnavani zadevi trdi, da sporna zakonodaja pomeni kršitev vrednot enakosti, človekovega dostojanstva in spoštovanja človekovih pravic.

267. Ugotovitev kršitev temeljnih pravic bi torej lahko kazala na vrednote, ki so zaradi teh kršitev zanikane. Vse temeljne pravice, za katere menim, da so v obravnavani zadevi kršene, pomenijo izraz in konkretizacijo vrednot iz člena 2 PEU, na katere se sklicuje Komisija.

268. Prvič, kršitev člena 21 Listine, ki se kaže v diskriminaciji pripadnikov manjšine LGBTI ter njihovi stigmatizaciji in marginalizaciji, je v izrazitem nasprotju z vrednotami enakosti in strpnosti ter človekovega dostojanstva.

269. Drugič, kršitev svobode izražanja in obveščanja, ki jo zagotavlja člen 11 Listine, je v nasprotju z bistvenim temeljem demokratične in pluralne družbe, ki jo predvideva člen 2 PEU, [131] kar je nujen pogoj za enakost in človekovo dostojanstvo.

270. Tretjič, kršitev pravice do zasebnega in družinskega življenja, ki jo zagotavlja člen 7 Listine, je v popolnem nasprotju z vrednoto človekovega dostojanstva.

[131] Glej v tem smislu sodbi z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 31), in z dne 23. aprila 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, točka 48).

271. Človekovo dostojanstvo, ki ga zadevna pravila zanikajo, ni le temeljna pravica, ampak tudi glavna vrednota, ki izhaja iz člena 2 PEU. Če navedem kolega generalnega pravobranilca, „[v]rednota človekovega dostojanstva je dejansko temeljno pravilo oziroma ‚Grundnorm' evropske ustavnopravne ureditve, ki se je po drugi svetovni vojni izoblikovala kot protiutež grozotam totalitarizmov, ki so človeku odvzeli vsakršno vrednost". [132]

272. Glede na trenutni razvoj dogodkov po svetu je danes še toliko pomembneje, da se ne pozabi, zakaj je Unija sprejela vrednote, navedene v členu 2 PEU, ter zakaj sta ponovna potrditev in varstvo teh vrednot bistvenega pomena.

273. Skratka, menim, da navedene kršitve temeljnih pravic kažejo na to, da zadevna pravila znatno odstopajo od modela ustavne demokracije, ki spoštuje človekove pravice, kot se odraža v členu 2 PEU.

274. Zanikanje vrednot iz člena 2 PEU je namreč tisti neotipljiv element, ki kaže na „nekaj več" in zaradi katerega se je Komisija odločila za uveljavljanje šestega tožbenega razloga.

275. Iz navedenih razlogov menim, da bi moralo Sodišče ugotoviti, da je Madžarska s sprejetjem zakona o spremembah, na podlagi katerega so bila uvedena pravila 1, 3, 4, 6 in 7, kršila člen 2 PEU.

III. Analiza – drugi del: kršitev primarnega in sekundarnega prava na področju prostega pretoka storitev in SUVP

276. V tem delu sklepnih predlogov bom obravnavala preostale trditve, ki jih je Komisija navedla v okviru očitkov, da je Madžarska kršila določena pravila primarnega in sekundarnega prava Unije na področju prostega pretoka storitev in SUVP (prvi, drugi, tretji in četrti tožbeni razlog Komisije).

A. Prvi tožbeni razlog Komisije

277. Komisija trdi, da je Madžarska s sprejetjem pravil 3, 4, 5 in 6 kršila Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah.

278. Podobno kot drugi instrumenti, ki urejajo prosti pretok storitev na notranjem trgu, tudi Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah temelji na načelu vzajemnega priznavanja, ki se izraža kot načelo „matične države" ali „države izvora". To načelo, ki je določeno v členu 2(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, pomeni, da morajo ponudniki teh storitev delovati v skladu z zakonodajo države članice, v kateri imajo sedež.

279. Izvajanje tega načela ureja člen 3(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, v skladu s katerim mora država gostiteljica (pri sprejemanju avdiovizualnih medijskih storitev) zagotoviti svobodo sprejemanja tako, da za ponudnike iz drugih držav članic ne omejuje ponovnega prenašanja zaradi razlogov, ki sodijo na področja, ki jih usklajuje ta direktiva.

[132] Sklepni predlogi, ki jih je generalni pravobranilec G. Pitruzzella predstavil v zadevi X (Neobstoj razlogov za odpoved) (C-715/20, EU:C:2023:281, točka 76).

1. Pravilo 4

280. Člen 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah državam članicam nalaga sprejetje ustreznih ukrepov za zaščito telesnega, duševnega ali moralnega razvoja mladoletnikov. Ti ukrepi lahko vključujejo omejitev časa razširjanja in morajo biti sorazmerni z morebitnim škodljivim učinkom programa. Če je program v skladu s pravili, ki se v matični državi uporabljajo zaradi varstva mladoletnikov, se lahko svobodno prenaša na ozemlju katere koli druge države članice.

281. Komisija glede na ta zakonodajni okvir najprej trdi, da pravila 4, ki določa, da je treba programe, v okviru katerih se predvajajo „vsebine LGBTI“, uvrstiti v kategorijo V, kar pomeni, da se lahko predvajajo le med 22. in 5. uro, ni mogoče razumeti kot pravilo, s katerim se izvaja člen 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah in da to pravilo posledično pomeni omejitev prostega pretoka avdiovizualnih medijskih storitev.

282. Madžarska v odgovoru na tožbo trdi, prvič, da je bilo pravilo 4 sprejeto v okviru izvajanja člena 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. Ta direktiva naj ne bi harmonizirala vrste programov, za katere je mogoče šteti, da so škodljive za mladoletnike, ampak naj bi zgolj zahtevala, da za vsebine, ki neupravičeno prikazujejo nasilje in pornografijo, veljajo najstrožja merila. Madžarska glede na to minimalno raven harmonizacije trdi, da lahko države članice v okviru avtonomije, ki jo imajo, ter na podlagi lastnih kulturnih in moralnih vrednot določijo, kateri programi so škodljivi za otroke.

283. Vendar mora odločitev o vsebini, ki je lahko škodljiva za otroke, v skladu s trditvami Komisije temeljiti na nekaterih znanstvenih dokazih o morebitni škodljivosti določenih vsebin.

284. Kot je bilo že pojasnjeno (točka 111 teh sklepnih predlogov), Madžarska ni predložila nobenega dokaza o tem, da programi, ki vsebujejo „vsebine LGBTI“, škodujejo razvoju mladoletnikov. Poleg tega je bilo ugotovljeno (glej del teh sklepnih predlogov, v katerem je obravnavan peti tožbeni razlog Komisije), da tako omejevanje posega v svobodo izražanja in obveščanja ter v pravico do zasebnega življenja, obenem pa pomeni diskriminacijo in je v nasprotju s človekovim dostojanstvom oseb LGBTI. Ker je treba pri vsakršnem omejevanju prostega pretoka storitev,[133] vključno z avdiovizualnimi medijskimi storitvami,[134] spoštovati temeljne pravice, se ni mogoče strinjati s stališčem, da je pravilo 4 namenjeno varstvu mladoletnikov.

285. Pravila 4 zato ni mogoče razlagati tako, da se z njim izvaja člen 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

286. Madžarska poleg tega trdi, da obveznost razvrščanja velja le za programe, v katerih prevladujejo „vsebine LGBTI“, medtem ko programov, v katerih take vsebine nimajo odločilne vloge, ampak se pojavljajo le občasno, ni treba uvrstiti v kategorijo V. To naj bi pomenilo, da je treba film, ki prikazuje življenje družine LGBTI, ali dokumentarni film, ki obravnava spremembo spola, na Madžarskem uvrstiti v kategorijo V. Programov, ki vsebujejo le občasne prizore, ki prikazujejo „vsebine LGBTI“, kot je prizor homoseksualnega para, ki se drži za roke, pa naj ne bi bilo treba uvrstiti v to kategorijo.

[133] Glej sklicevanja v opombi 21 teh sklepnih predlogov.

[134] Glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2011, Mesopotamia Broadcast in Roj TV (C-244/10 in C-245/10, EU:C:2011:607, točka 33), v kateri je Sodišče pojasnilo, da mora biti vsak ukrep, s katerim se omejuje prenašanje programov iz druge države članice, združljiv s temeljnimi pravicami iz Listine. To je ponovno navedeno v uvodni izjavi 16 Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

287. Madžarska s tem stališčem ne ugovarja očitku, da obstaja omejitev svobode razširjanja programov, v katerih prevladujejo „vsebine LGBTI“. V skladu s sodno prakso velja, da je svoboda opravljanja storitev omejena ne le v primeru, v katerem nacionalni ukrep prepoveduje opravljanje storitev, ampak tudi, če kako drugače ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici.[135] Take omejitve, kot je bilo že pojasnjeno, ni mogoče razumno upravičiti niti z varstvom telesnega, duševnega ali moralnega razvoja mladoletnikov niti s pravico staršev, da otroke vzgajajo v skladu s svojimi osebnimi prepričanji.

288. Pravilo 4 torej pomeni neupravičeno omejitev opravljanja avdiovizualnih medijskih storitev.

2. Pravilo 6

289. Madžarska zakonodaja določa izjemo od obveznosti razvrščanja, ki velja za objave v javnem interesu ali sporočila za ozaveščanje.[136] Vendar pravilo 6 določa, da objave, ki vsebuje „vsebine LGBTI“, ni mogoče obravnavati kot tako. Medijske objave, ki vsebujejo „vsebine LGBTI“, kot so na primer informacije o organizaciji parade ponosa, je treba razvrstiti in jih je mogoče (najbrž) uvrstiti v kategorijo V, kar pomeni, da se lahko predvajajo le v omejenem terminu.

290. Komisija v zvezi s pravilom 6 trdi, da je Madžarska kršila člen 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

291. Madžarska v odgovoru na tožbo navaja, da so ti ukrepi upravičeni, ker so namenjeni varstvu mladoletnikov in varovanju pravic staršev.

292. Vendar pravila 6 iz istega razloga, ki je bil naveden v zvezi s pravilom 4, ni mogoče upravičiti s sklicevanjem na ta namen. Tako kot pravilo 4 je tudi pravilo 6 v nasprotju s svobodo izražanja in obveščanja ter s pravico do zasebnega življenja oseb LGBTI, obenem pa pomeni diskriminacijo na podlagi spola in spolne usmerjenosti, saj določa, da obveznost razvrščanja velja le za objave v javnem interesu, ki vsebujejo vsebine LGBTI, ne pa tudi za objave, ki se nanašajo na življenje heteroseksualnih in cisspolnih oseb.[137]

293. Pravilo 6 zato pomeni neupravičeno omejitev opravljanja avdiovizualnih medijskih storitev, kar je v nasprotju s členom 6a Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

3. Pravilo 3

294. Medtem ko pravilo 6 ureja nekomercialne objave, pa se pravilo 3 iz zakona o oglaševanju nanaša na komercialna sporočila. To pravilo prepoveduje, da bi bili oglasi, v okviru katerih se predvajajo „vsebine LGBTI“, na voljo ali dostopni mladoletnikom.

[135] Glej v tem smislu sodbi z dne 25. julija 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, točka 12), in z dne 13. decembra 2007, Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, točka 17).

[136] Madžarska je pojasnila, da se objave v javnem interesu nanašajo na posredovanje informacij, katerih namen je pritegniti pozornost javnosti in opozoriti na vprašanje, ki je v javnem interesu, medtem ko namen sporočil za ozaveščanje ni le pritegniti pozornost javnosti, ampak tudi vplivati na javno mnenje.

[137] V zvezi s tem napotujem na del sklepnih predlogov, v katerem je analiziran peti tožbeni razlog Komisije.

295. Komisija trdi, da je pravilo 3 v nasprotju s členom 9(1)(c)(ii) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki določa, da morajo države članice zagotoviti, da so avdiovizualna komercialna sporočila, ki jih zagotavljajo ponudniki medijskih storitev, v skladu s prepovedjo diskriminacije, med drugim na podlagi spola in spolne usmerjenosti. Ta določba Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah je izraz splošnega načela, ki prepoveduje diskriminacijo.

296. Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah ureja le komercialna sporočila, ki spremljajo avdiovizualno medijsko storitev ali so vanjo vključena.[138] To vseeno zajema veliko število sporočil, kakršna so navedena v členu 1(h) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, in sicer televizijsko oglaševanje, sponzorstvo, televizijsko prodajo in promocijsko umeščanje izdelkov. Taka sporočila spadajo na področje uporabe Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

297. Madžarska pa v pisnem odgovoru na tožbo in dupliki trdi, da je treba zakon o oglaševanju razlagati v povezavi z zakonom o svobodi tiska in zakonom o medijih ter da zakon o oglaševanju ne ureja predvajanja komercialnih sporočil v avdiovizualnih medijih.

298. V členu 1(3) zakona o oglaševanju, v katerega je bilo vstavljeno pravilo 3, naj bi bilo navedeno, da se za oglase, ki se predvajajo v okviru avdiovizualnih in radijskih medijskih storitev, uporabljata zakon CIV iz leta 2010 o svobodi tiska in zakon CLXXXV iz leta 2010 o medijih. Vendar Madžarska ni dokazala, da se zakon o oglaševanju ne uporablja. Če bi nameraval madžarski zakonodajalec določiti, da se za oglase na televiziji in radiju uporabljata le ta dva zakona, bi zadevni člen verjetno vseboval strožje besedilo (na primer „izključno“ ali „se uporabljata le ta zakona“). Ker pa takega besedila ne vsebuje, je jasno, da se zakon o oglaševanju uporablja hkrati s tema zakonoma.

299. Zakon o oglaševanju zato spada na področje uporabe Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, s prepovedjo vsebin LGBTI pa omejuje opravljanje storitev, ki jih ureja ta direktiva. Kot je bilo navedeno že v zvezi s praviloma 4 in 6, tudi pravilo 3 pomeni neupravičeno omejitev opravljanja avdiovizualnih medijskih storitev, kar je v nasprotju s členom 9(1)(c)(ii) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

4. Pravilo 5

300. Pravilo 5 določa, da mora svet za medije od druge države članice zahtevati, naj v primeru kršitev, ki jih stori ponudnik avdiovizualnih medijskih storitev pod pristojnostjo te države, ki razširja programe na Madžarskem in krši madžarska pravila glede razvrščanja vsebin LGBTI, sprejme ustrezne ukrepe.

301. Komisija trdi, da je pravilo 5 v nasprotju z načelom države izvora iz členov 2 in 3(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ker vzpostavlja mehanizem, katerega namen je doseči, da lahko država članica sprejemanja od države članice izvora zahteva, naj zagotovi skladnost z njenimi pravili pod pogoji, ki se razlikujejo od pogojev, določenih v tej direktivi.

302. Člen 3(2) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah določa, da lahko država članica sprejemanja začasno odstopa od svoje obveznosti, da omogoči sprejem avdiovizualnih medijskih storitev, ki se razširjajo iz drugih držav članic. Tako odstopanje je mogoče le, če ponudnik v drugi državi članici očitno, resno in hudo krši člen 6(1)(a) ali člen 6a(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

[138] Glej v tem smislu sodbo z dne 21. februarja 2018, Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, točki 27 in 28).

303. Po mnenju Komisije, s katerim se strinjam, pa člena 3(2) te direktive ni mogoče razlagati tako, da državi članici omogoča, da v nacionalnem pravu sprejme posebno vzporedno določbo, s katero svoja pravila razširi na ponudnike, ki delujejo pod pristojnostjo druge države članice, in da uporablja prag za ukrepanje, ki je nižji od praga, predpisanega v navedenem členu 3(2).

304. Madžarska po drugi strani trdi, da pravilo 5 ni bilo sprejeto zaradi izvajanja člena 3(2) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ampak člena 4(2) te direktive.

305. V skladu s to določbo lahko države članice, ki so izkoristile možnost za sprejetje natančnejših ali strožjih pravil za ponudnike medijskih storitev na podlagi člena 4(1), od države članice izvora izjemoma zahtevajo, da ponudnikom medijskih storitev pod njihovo pristojnostjo naložijo, naj spoštujejo ta pravila, vendar lahko to storijo le, če so medijske storitve teh ponudnikov v celoti ali večinoma usmerjene v ozemlje države članice sprejemanja. [139]

306. Ta določba se torej uporablja le, če je država članica izkoristila možnost za sprejetje strožjih pravil na področjih, ki jih usklajuje zadevna direktiva.

307. Varstvo mladoletnikov pred avdiovizualnimi medijskimi storitvami, ki so zanje lahko škodljive, je dejansko področje, ki ga usklajuje člen 6a(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

308. Vendar pravil o razvrščanju programov, ki se predvajajo v okviru avdiovizualnih medijskih storitev (pravili 4 in 6), ni mogoče razlagati tako, da gre za strožja pravila v smislu člena 4(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, saj morajo biti taka pravila glede na besedilo te določbe v skladu s pravom Unije.

309. Kot je bilo že pojasnjeno, ta pravila niso v skladu s pravom Unije, saj brez kakršnega koli upravičenega razloga omejujejo opravljanje avdiovizualnih medijskih storitev in so v nasprotju z več temeljnimi pravicami, ki jih zagotavlja Listina. [140] Drugače povedano, nacionalne določbe, ki je v nasprotju s členom 6a(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ni mogoče šteti za „natančnejše ali strožje“ pravilo v smislu člena 4(2) navedene direktive, saj pravilo, ki temelji na kršitvi te direktive, ne more biti podlaga za zakonito izvajanje izjeme iz člena 4.

310. Madžarska zato omejevalne narave pravila 5 ne more upravičiti s sklicevanjem na člen 4(2) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

311. Iz navedenih razlogov ugotavljam, da pravilo 5 krši člena 2 in 3(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

B. Drugi tožbeni razlog Komisije

312. Komisija trdi, da pravili 1 in 3 omejujeta opravljanje storitev informacijske družbe in sta zato v nasprotju z Direktivo o elektronskem poslovanju.

[139] Ti merili sta določeni v členu 4(2)(a) in (b) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

[140] Glej razdelek B.5 drugega dela teh sklepnih predlogov.

313. Pravilo 1 naslovnikom zakona o varstvu otrok [141] prepoveduje, da bi „vsebine LGBTI“ dajali na voljo mladoletnikom. Pravilo 3, kot je bilo že pojasnjeno, prepoveduje, da bi se „vsebine LGBTI“ mladoletnikom dajale na voljo v okviru oglasnih sporočil. Komisija meni, da navedeni pravili omejujeta opravljanje storitev informacijske družbe, kar je v nasprotju s členom 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju, ki državam članicam, v katerih se te storitve prejemajo, podobno kot člena 2 in 3(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, prepoveduje, da bi na koordiniranih področjih uvedle omejitve za ponudnike storitev informacijske družbe iz drugih držav članic.

1. Pravili 1 in 3 spadata na koordinirana področja v smislu Direktive o elektronskem poslovanju

314. Madžarska se v okviru tega tožbenega razloga zagovarja zlasti s trditvijo, da ti pravili ne spadata v okvir člena 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju, ki se nanaša le na koordinirana področja, in da zadevni pravili ne urejata takih področij.

315. Po navedbah Madžarske se pravilo 1 ne uporablja za storitve informacijske družbe. To pravilo naj bi bilo naslovljeno le na ustanove, ki zagotavljajo varstvo in zaščito otrok, za katere ne morejo skrbeti družine, in naj bi urejalo obveznosti, ki jih imajo te ustanove v razmerju do otrok, za katere skrbijo. Madžarska trdi, da se člen 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju ne uporablja za pravilo 1, saj to pravilo ne določa zahtev za ponudnike storitev informacijske družbe.

316. Madžarska podobno trditev navaja tudi v zvezi s pravilom 3, ki naj ne bi spadalo na koordinirana področja te direktive, saj naj storitve informacijske družbe v zakonu o oglaševanju ne bi bile posebej urejene.

317. V skladu s členom 2(a) Direktive o elektronskem poslovanju v povezavi s členom 1(1)(b) Direktive (EU) 2015/1535 [142] velja, da „storitve informacijske družbe“ pomenijo „katero koli storitev, ki se običajno opravi odplačno, na daljavo, elektronsko in na posamezno zahtevo prejemnika storitev“. [143]

318. V skladu s členom 2(h) Direktive o elektronskem poslovanju je treba koordinirana področja razumeti kot „zahteve, določene v pravnih sistemih držav članic za ponudnike storitev informacijske družbe *ali storitve informacijske družbe, ne glede na to* ali so *splošne narave* ali posebej določene“. [144]

319. V skladu z navedeno določbo torej velja, da koordinirana področja zajemajo tudi zahteve, ki jih države članice določijo v zvezi s storitvami informacijske družbe kot takimi. V tej določbi je poleg tega pojasnjeno, da ni nujno, da se te zahteve uvedejo posebej za storitve informacijske družbe, ampak se lahko določijo tudi na splošno. Uvedba omejitve, ki se nanaša na vsebino

[141] V skladu s členom 1(1) je ta zakon naslovljen na državo, lokalne oblasti, posameznike in pravne osebe, odgovorne za varstvo otrok, ter druge organizacije, ki nimajo pravne osebnosti.

[142] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL 2015, L 241, str. 1).

[143] V skladu s členom 1(1)(b)(ii) Direktive 2015/1535 „elektronsko“ „pomeni, da se storitev pošlje na začetnem kraju in sprejme na cilju z elektronsko opremo za obdelavo (skupaj z digitalnim zgoščevanjem) in shranjevanje podatkov ter se v celoti prenaša, pošilja in sprejema po žici, radijsko, z optičnimi ali drugimi elektromagnetnimi sredstvi“.

[144] Moj poudarek. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 1. oktobra 2020, A (Oglaševanje in spletna prodaja zdravil) (C-649/18, EU:C:2020:764, točki 87 in 88).

storitve, ki se lahko opravlja kot storitev informacijske družbe, torej spada na koordinirano področje, tudi če zadevni nacionalni zakon ni izrecno namenjen urejanju storitev informacijske družbe.

320. To potrjuje besedilo druge alinee člena 2(h)(i) Direktive o elektronskem poslovanju, v katerem je izrecno navedeno, da se koordinirana področja nanašajo na zahteve, ki jih mora ponudnik storitev med drugim izpolniti v zvezi z „zahtev[ami] glede kakovosti ali vsebine storitve, vključno z zahtevami za oglaševanje […]“.

321. Pravili 1 in 3 izključujeta možnost, da bi se določene vsebine, ki jih lahko zagotavljajo ponudniki storitev informacijske družbe, prikazovale otrokom. Zato spadata na koordinirana področja.

2. Pravilo 1 spada na področje uporabe Direktive o elektronskem poslovanju

322. Madžarska v zvezi s pravilom 1 trdi, da naslovniki tega pravila ne opravljajo storitev informacijske družbe ali kakršnih koli drugih storitev, ki bi spadale v opredelitev tega pojma v okviru prava Unije, saj svojih dejavnosti načeloma ne opravljajo odplačno. Trdi, da pravilo 1 zato ne spada na področje uporabe Direktive o elektronskem poslovanju.

323. V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da „svoboda opravljanja storitev velja tako za ponudnika kot prejemnika storitev“. [145]

324. Čeprav naslovniki pravila 1 ne opravljajo storitev informacijske družbe, pa so vseeno odvrnjeni od uporabe takih storitev. Na primer, vrtec ne sme predvajati igranih ali risanih filmov, ki so na voljo na digitalni platformi v drugih državah članicah, če ti vsebujejo „vsebine LGBTI“. Ta ali katera koli druga ustanova, za katero velja pravilo 1, prav tako ne sme uporabljati storitev spletnega nakupovanja za nakup knjige ali drugega gradiva, ki vključuje vsebine LGBTI, saj takega gradiva v skladu s pravilom 1 ne more uporabiti pri izvajanju dejavnosti. Ta omejitev, ki morebitnim prejemnikom onemogoča uporabo določenih storitev, pomeni omejitev opravljanja takih storitev med državami članicami. [146]

325. Položaji, ki jih ureja pravilo 1, lahko zato spadajo na področje uporabe Direktive o elektronskem poslovanju.

3. Pravili 1 in 3 omejujeta storitve informacijske družbe

326. Tako pravilo 1 kot pravilo 3 omejujeta opravljanje storitev informacijske družbe, čeprav je ta omejitev zgolj posledica dejstva, da je prejemanje takih storitev za subjekte, za katere veljajo ta pravila, manj privlačno (kot velja v primeru pravila 1).

327. Kot je bilo že ugotovljeno, takih omejitev ni mogoče upravičiti, ker ne temeljijo na prepričljivih razlogih v splošnem interesu in ker kršijo več pravic, ki jih zagotavlja Listina. [147]

145 Glej sklicevanja v opombi 29 teh sklepnih predlogov.

146 Glej sklicevanja v opombi 28 teh sklepnih predlogov.

147 Glej del razdelka B prvega dela teh sklepnih predlogov, ki se nanaša na peti tožbeni razlog Komisije.

328. Zato sta tako pravilo 1 kot tudi pravilo 3 v nasprotju s členom 3(2) Direktive o elektronskem poslovanju.

C. Tretji tožbeni razlog Komisije

329. Komisija trdi, da pravila 1, 3 in 7 omejujejo tudi opravljanje storitev, ki niso avdiovizualne storitve ali storitve informacijske družbe. Take omejitve naj bi bile v nasprotju s členoma 16 in 19 Direktive o storitvah ter s členom 56 PDEU.

330. Direktiva o storitvah v povezavi s členom 56 PDEU določa splošna pravila, ki omogočajo uveljavljanje vzajemnega priznavanja na področju storitev, ki niso avdiovizualne storitve ali storitve informacijske družbe.[148] Člena 16 in 19 Direktive o storitvah državam članicam prepovedujeta, da bi za ponudnike oziroma prejemnike storitev predpisale omejitve, ki niso upravičene z razlogi splošnega javnega interesa in sorazmerne s temi razlogi.

1. Pravili 1 in 3

331. Dejansko si je mogoče predstavljati, da pravilo 1 opravljanje drugih vrst storitev, ki niso avdiovizualne storitve ali storitve informacijske družbe, omejuje na enak način kot te zadnjenavedene storitve. V prid temu stališču govori že naslednji primer. Ponudniki storitev otroškega varstva so na podlagi pravila 1 odvrnjeni od najema storitev lutkovnega gledališča, ki v predstavi uprizarja življenje oseb LGBTI, saj te predstave ne smejo uprizoriti za otroke, za katere skrbijo.[149]

332. Ker za naslovnike pravila 1 veljajo predpisi Unije, ki urejajo prejemnike storitev, ne pa ponudnikov storitev, izjema, ki jo člen 2(2)(j) Direktive o storitvah določa za socialne storitve, ni upoštevna.

333. Enako velja tudi v zvezi s pravilom 3, saj se oglasi, ki vključujejo vsebine LGBTI in se ne predvajajo prek avdiovizualnih medijskih storitev ali elektronsko, ampak so na primer prikazani na plakatih, na Madžarskem ne smejo razobešati na mestih, kjer bi jih lahko videli otroci, kar pomeni, da se ne smejo prikazovati vsaj v vseh javnih prostorih.

334. Pravili 1 in 3 sta zato očitno in neupravičeno v nasprotju s splošnimi pravili o prepovedi omejitev svobode opravljanja storitev iz členov 16 in 19 Direktive o storitvah ter s členom 56 PDEU.

2. Pravilo 7

335. S tem prehajam na zadnje pravilo, in sicer pravilo 7. To pravilo je del zakona o nacionalnem javnem šolstvu in izključuje promocijo (ne pa tudi prikazovanja) „vsebin LGBTI“ v okviru spolne vzgoje.

[148] Pri čemer pa so nekatere vrste storitev v skladu s členom 2(2) Direktive o storitvah izključene s področja uporabe te direktive.

[149] Ti bi namreč spadali med morebitne prejemnike storitev na podlagi Direktive o storitvah oziroma, če zadevna storitev v skladu s členom 2(2) Direktive o storitvah ne spada na področje uporabe te direktive (ker gre na primer za zdravstveno storitev), neposredno na podlagi člena 56 PDEU. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 62).

336. Madžarska trdi, da prava Unije ni mogoče uporabljati za izobraževalne dejavnosti in da pravilo 7 zato ne more biti v nasprotju z Direktivo o storitvah ali členom 56 PDEU.

337. V točki 56 teh sklepnih predlogov sem že pojasnila, da izobraževalne storitve, če se opravljajo odplačno, spadajo na področje uporabe prava Unije. S tega vidika lahko pravilo 7 dejansko omejuje storitve poučevanja ali obveščanja mladih o spolnosti, če se te opravljajo zunaj javnega izobraževalnega sistema ali če jih v okviru tega sistema opravljajo zunanji ponudniki storitev.

338. Ker pravilo 7 prepoveduje le promocijo, ne pa tudi prikazovanja „vsebin LGBTI“, je mogoče omejitev opravljanja storitev upravičiti s potrebo po „nepristranskosti“ v izobraževanju. Vendar to pravilo, kot je bilo že pojasnjeno, ni nevtralno, ampak pomeni neposredno diskriminacijo, saj ne prepoveduje promocije katere koli vrste spolnega življenja ali vedenja, ampak le promocijo spolnega življenja ali vedenja oseb LGBTI.

339. Pravilo 7 je iz enakih razlogov, kot so bili že navedeni v zvezi s pravili 1, 3, 4, 5 in 6, v nasprotju s temeljnimi pravicami, zlasti s členom 21 Listine, zaradi česar ga ni mogoče upravičiti.

340. Pravila 1, 3 in 7 so torej v nasprotju z Direktivo o storitvah in s členom 56 PDEU.

D. Četrti tožbeni razlog Komisije

341. Komisija trdi, da pravilo 8 iz zakona o sistemu kazenskih evidenc krši člen 10 SUVP v povezavi s členom 8(2) Listine.

342. V skladu s pravilom 8 morajo organi, ki imajo dostop do podatkov, vpisanih v te evidence, „pooblaščenim osebam“ zagotoviti neposreden dostop do kazenske evidence posameznikov, ki so bili obsojeni zaradi kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost otrok. Člen 75/B(3) zakona o sistemu kazenskih evidenc v zvezi s kategorizacijo „pooblaščenih oseb“ določa, da se lahko dostop do podatkov, vpisanih v te evidence, omogoči le, če je posameznik, ki te podatke zahteva, polnoletna oseba, ki je bodisi sorodnik osebe, ki še ni dopolnila osemnajst let, bodisi posameznik, ki vzgaja in izobražuje zadevnega otroka, izvaja nadzor nad njim ali zanj skrbi.

343. Komisija meni, da je do kršitve prišlo zato, ker v pravilu 8 ni dovolj jasno določeno, kdo lahko predloži zahtevo za pridobitev podatkov, in ker to pravilo posledično ne zagotavlja zadostnih zaščitnih ukrepov v zvezi s pogoji za dostop do osebnih podatkov, da bi bilo mogoče posameznikom, na katere se ti podatki nanašajo, zagotavljati varstvo pravic in svoboščin.

344. Madžarska v odgovoru na tožbo navaja, da je treba pravilo 8 razlagati v povezavi s členom 8:1(1) Polgári törvénykönyv (civilni zakonik), v skladu s katerim pojem „ožji sorodnik“ zajema zakonce, starše, otroke (vključno s posvojenimi otroki, pastorki in rejenci), sorojence, partnerje, sorodnike po svaštvu in druge osebe, med katerimi obstaja družinsko razmerje. Madžarska poleg tega navaja, da v skladu z različnimi določbami civilnega zakonika velja, da lahko pravico do dostopa do podatkov na podlagi zakona o sistemu kazenskih evidenc uveljavljajo tudi posamezniki, ki so odgovorni za varstvo in vzgojo ali preživljanje mladoletnikov, kot so starši, ki imajo roditeljsko pravico, skrbniki, posvojitelji in osebe, ki vzdržujejo starša, s katerim živijo v skupnem gospodinjstvu. Madžarska iz navedenih razlogov trdi, da je seznam pooblaščenih oseb ustrezno opredeljen in da zanj veljajo dodatni zaščitni ukrepi, ki izhajajo iz meril za dostop do podatkov, v skladu s katerimi (a) mora pooblaščena oseba šteti, da so zadevni podatki „verjetno potrebni“ zaradi postopka, in (b) „bi bil kakršen koli drug način seznanitve z zadevnimi podatki nesorazmerno težaven“.

345. Uvodoma je treba opozoriti, da je cilj SUVP, kot izhaja iz člena 1 ter uvodnih izjav 1 in 10 te uredbe, med drugim zagotoviti visoko raven varstva temeljnih pravic in svoboščin posameznikov, zlasti njihove pravice do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov, kot je določena v členu 8(1) Listine in členu 16(1) PDEU, iz katerih ravno tako izhaja, da ima vsakdo pravico do varstva osebnih podatkov. SUVP prav v ta namen določa, da mora biti vsaka obdelava osebnih podatkov v skladu z načeli v zvezi z obdelavo podatkov iz člena 5 SUVP. Da bi bila obdelava zakonita, mora biti izpolnjen eden od pogojev, navedenih v členu 6 te uredbe. [150]

346. V tem smislu je obdelava podatkov v skladu s členom 6(1)(e) SUVP zakonita, če je potrebna „za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti“. Člen 10 predpisuje dodatne omejitve glede obdelave podatkov iz kazenskih evidenc in določa, da se lahko obdelava izvaja le pod nadzorom uradnega organa ali če jo dovoljuje pravo, ki zagotavlja ustrezne zaščitne ukrepe.

347. Sodišče je pojasnilo, da SUVP ne določa absolutne prepovedi, zaradi katere javni organi ne bi smeli sporočati osebnih podatkov, če je to sporočanje potrebno za uresničevanje legitimnega javnega interesa in če zagotavlja ustrezne zaščitne ukrepe za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. [151] Podobno tudi člen 8(2) Listine določa, da se morajo osebni podatki med drugim obdelovati „za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom“.

348. Varstvo mladoletnikov pred osebami, ki bi jim lahko povzročile škodo, je nedvomno eden ob izjemo pomembnih javnih interesov, s katerimi bi bilo zato mogoče upravičiti razkritje osebnih podatkov. Obenem pa so podatki iz kazenske evidence zelo občutljivi in bi lahko privedli do stigmatizacije. Razkritje takih podatkov bi lahko pomenilo hud poseg v zasebno ali poklicno življenje posameznika, na katerega se nanašajo, zaradi česar mora temeljiti na natančno opredeljenih razlogih za upravičenost in jasno določenih pravnih zaščitnih ukrepih. [152]

349. Pri uravnoteženju teh dveh interesov je treba torej nacionalne ukrepe, namenjene uresničevanju cilja varstva mladoletnikov, presojati z vidika zahtev po sorazmernosti.

350. Madžarska v zvezi s tem trdi, da je ureditev dostopa do podatkov, ki je bila vzpostavljena na podlagi pravila 8, upravičena in sorazmerna glede na zastavljeni cilj.

351. S tem se ne strinjam. Menim, da pravilo 8 presega tisto, kar je potrebno za zagotovitev varstva mladoletnikov.

352. Prvič, kategorija oseb, pooblaščenih za dostop do osebnih podatkov v zvezi s kazenskimi obsodbami za kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost otrok, ki jo določa pravilo 8, je premalo natančna in preširoka, da bi bila lahko v skladu s členom 10 SUVP. Sodišče je v okviru vprašanja, ali je treba nacionalnim organom omogočiti dostop do osebnih podatkov, razsodilo, da mora nacionalno pravo, ki omogoča tak dostop, da bi izpolnjevalo zahtevo po sorazmernosti, „vsebovati jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in izvajanje zadevnega ukrepa ter določajo minimalne zahteve, tako da imajo posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, na voljo

150 Glej v tem smislu sodbo z dne 9. januarja 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, točke od 21 do 25 in navedena sodna praksa).

151 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, točke od 46 do 49 in navedena sodna praksa).

152 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, točke od 52 do 54 in navedena sodna praksa).

zadostna jamstva, ki omogočajo učinkovito varovanje teh podatkov pred tveganji zlorab“.[153] To bi moralo veljati tudi za dostop do osebnih podatkov, ki se omogoča posameznikom. Poleg tega je treba v skladu z načelom preglednosti, ki je določeno v členu 5(1) SUVP, zagotoviti, da so vse informacije in sporočila, ki se nanašajo na obdelavo teh osebnih podatkov, „lahko dostopna“.

353. Glede na navedeno menim, da kategorija „pooblaščenih oseb“, ki lahko v skladu s pravilom 8 predloži zahtevo za pridobitev podatkov, ni dovolj natančno opredeljena in da zanjo veljajo različne omejitve, ki izhajajo tako iz zakona o sistemu kazenskih evidenc kot tudi iz madžarskega civilnega zakonika.

354. To, da se osebni podatki, ki se nanašajo na posameznike, zbirajo, obdelujejo in posredujejo na način, ki je v skladu z načeli varstva podatkov, bi moralo biti za posameznike pregledno. Tega pa ni mogoče zagotoviti, če se mora posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, prebiti skozi zapleten in razdrobljen nabor nacionalnih pravnih določb, iz katerih ni jasno razvidno, kako so med seboj povezane, zaradi česar prihaja do nepotrebne zmede in postopkovne neučinkovitosti.

355. Drugič, vsebinski pogoji za dostop do podatkov v nacionalnem pravu niso dovolj natančno določeni, zaradi česar pristojni organ ne more preveriti, ali je tak dostop upravičen in potreben.

356. V zvezi s tem napotujem zlasti na člen 75/B(3)(b) zakona o sistemu kazenskih evidenc, ki določa, da se dostop do podatkov odobri pooblaščeni osebi, ki meni, da je tak dostop potreben za posebne namene, in ki bi imela velike težave, če bi skušala te podatke pridobiti na kak drug način.

357. Pri tem je torej odločilnega pomena okoliščina, da pravilo 8 v povezavi s členom 75/B(3)(b) zakona o sistemu kazenskih evidencah temelji zgolj na izjavi pooblaščene osebe, zaradi česar presojo potrebnosti in sorazmernosti dejansko prepušča temu posamezniku, ki zahteva dostop do osebnih podatkov, ne pa pristojnemu organu, ki je odgovoren za nadzor nad dostopom do podatkov iz kazenskih evidenc.

358. Menim, da osebna izjava glede potrebnosti podatkov ni združljiva s členom 10 SUVP in členom 8 Listine ter omogoča samovoljno uporabo teh določb.

359. Pogoji, ki so določeni v pravilu 8 in drugih določbah zakona o sistemu kazenskih sankcij zato ne zagotavljajo zadostnih zaščitnih ukrepov v smislu določb SUVP in člena 8 Listine.

360. Pravilo 8 je torej v nasprotju s členom 10 SUVP in členom 8(2) Listine, kot trdi Komisija.

IV. Stroški

361. Komisija predlaga, naj se plačilo stroškov naloži Madžarski. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Madžarska ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

362. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika države članice intervenientke in Evropski parlament nosijo svoje stroške.

[153] Sodbi z dne 2. marca 2021, H. K. (C-746/18, EU:C:2021:152, točka 48), in z dne 24. februarja 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Obdelava osebnih podatkov v davčne namene) (C-175/20, EU:C:2022:124, točka 55).

V. Predlog

363. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Madžarska ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi prava Unije, ker je sprejela a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (zakon št. LXXIX iz leta 2021 o strožjih ukrepih proti pedofilskim storilcem kaznivih dejanj in spremembi nekaterih zakonov zaradi varstva otrok), in sicer, da je:

   – Madžarska s tem, da je z zakonom o varstvu otrok prepovedala, da bi se mladoletnikom omogočil dostop do vsebin, v katerih se promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost, kršila člen 3(2) Direktive 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju), člena 16 in 19 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, člen 56 PDEU, člene 1, 7, 11 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter člen 2 PEU;

   – Madžarska s tem, da je z zakonom o oglaševanju prepovedala, da bi se mladoletnikom omogočil dostop do oglasov, v katerih se promovira ali prikazuje odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost, kršila člen 9(1)(c)(ii) Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), člen 3(2) Direktive 2000/31, člena 16 in 19 Direktive 2006/123, člen 56 PDEU, člene 1, 7, 11 in 21 Listine ter člen 2 PEU;

   – Madžarska s tem, da je z zakonom o medijih ponudnikom linearnih avdiovizualnih medijskih storitev naložila obveznost, da vse programe, v katerih prevladuje promocija ali prikazovanje odklona od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, spremembe spola ali homoseksualnosti, uvrstijo v kategorijo V in jih posledično predvajajo le med 22. in 5. uro, ter s tem, da je izključila opredelitev takih programov kot obvestila v javnem interesu ali oglasa, ki je družbeno koristen, kršila člen 6a(1) Direktive 2010/13, člene 1, 7, 11 in 21 Listine ter člen 2 PEU;

   – Madžarska s tem, da je svetu za medije z zakonom o medijih naložila obveznost, da od države članice, pod pristojnostjo katere deluje ponudnik medijskih storitev, zahteva, naj izvaja učinkovite ukrepe za odpravo vseh kršitev, ki jih je ugotovil svet za medije, kršila člena 2 in 3(1) Direktive 2010/13;

   – Madžarska s tem, da je z zakonom o nacionalnem javnem šolstvu prepovedala, da bi se v okviru izobraževanja na področju spolne kulture, spolnega življenja, spolne usmerjenosti in spolnega razvoja promoviral odklon od spolne identitete, ki ustreza spolu, določenem ob rojstvu, sprememba spola ali homoseksualnost, kršila člena 16 in 19 Direktive 2006/123, člen 56 PDEU, člene 1, 11, 7 in 21 Listine ter člen 2 PEU;

   – Madžarska s tem, da je z zakonom o sistemu kazenskih evidenc organu, ki ima neposreden dostop do podatkov, vpisanih v ta sistem, naložila obveznost, da pooblaščenim osebam

omogoči seznanitev s podatki storilcev kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost otrok, vpisanimi v ta sistem, kršila člen 10 Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) ter člen 8(2) Listine;

2. Madžarski naloži, naj poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije;

3. Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Irski, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Republiki Estoniji, Francoski republiki, Velikemu vojvodstvu Luksemburg, Republiki Malti, Kraljevini Nizozemski, Republiki Avstriji, Portugalski republiki, Republiki Sloveniji, Republiki Finski, Kraljevini Švedski in Evropskemu parlamentu naloži, naj nosijo svoje stroške.