Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. junija 2020 * [i]

„Neizpolnitev obveznosti države – Dopustnost – Člen 63 PDEU – Prosti pretok kapitala – Obstoj omejitve – Dokazno breme – Posredna diskriminacija na podlagi izvora kapitala – Člen 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do združevanja – Nacionalna ureditev, ki za društva, ki prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, nalaga obveznosti registracije, prijave in javnosti, katerih neizpolnitev se sankcionira – Člen 7 Listine o temeljnih pravicah – Pravica do spoštovanja zasebnega življenja – Člen 8(1) Listine o temeljnih pravicah – Pravica do varstva osebnih podatkov – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga razkritje informacij o osebah, ki zagotavljajo finančno pomoč društvom, ter o znesku te pomoči – Utemeljitev – Nujni razlog v splošnem interesu – Preglednost financiranja društev – Člen 65 PDEU – Javni red – Javna varnost – Boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in organiziranemu kriminalu – Člen 52(1) Listine o temeljnih pravicah“

V zadevi C-78/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 6. februarja 2018,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari in K. Talabér-Ritz, nato V. Di Bucci, L. Havas in L. Malferrari, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz in H. Shev, agentke,

intervenientka,

proti

Madžarski, ki jo zastopata M. Z. Fehér in G. Koós, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat)

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (poročevalec), D. Šváby in N. Piçarra, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Jezik postopka: madžarščina.

sodna tajnica: R. Șereș, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. oktobra 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. januarja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Madžarska s sprejetjem določb külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zakon št. LXXVI iz leta 2017 o preglednosti organizacij, ki prejemajo pomoč iz tujine; v nadaljevanju: zakon o preglednosti), ki za nekatere kategorije organizacij civilne družbe – ki posredno ali neposredno prejemajo pomoči iz tujine, ki presegajo neko mejno vrednost – uvajajo obveznosti registracije, prijave in javnosti ter urejajo možnost uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne, neutemeljene in nepotrebne omejitve glede tujih donacij madžarskim organizacijam civilne družbe, ob kršitvi obveznosti iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

I. Madžarska zakonodaja

A. Zakon o preglednosti

2 V preambuli zakona o preglednosti je med drugim navedeno, da organizacije civilne družbe „prispeva[jo] k demokratičnemu nadzoru in javni razpravi o javnih zadevah“, da „imajo odločilno vlogo pri oblikovanju javnega mnenja“ in da „njihova preglednost pomeni prevladujoč javni interes“.

3 V tej preambuli je navedeno tudi, da „lahko podporo iz neznanih tujih virov [organizacijam civilne družbe] tuje interesne skupine uporabijo za podpiranje – z družbenim vplivom teh organizacij – svojih interesov namesto ciljev Skupnosti v družbenem in političnem življenju Madžarske“ in da ta podpora „lahko ogrozi politične in gospodarske interese države ter neovirano delovanje zakonitih institucij“.

4 Člen 1 tega zakona določa:

„1. S tem zakonom se za organizacijo prejemnico tuje pomoči šteje vsako društvo ali ustanova, ki dobi finančni prispevek v smislu odstavka 2 (v nadaljevanju skupaj: organizacija prejemnica tuje pomoči).

2. S tem zakonom se vsak prispevek v denarju ali drugih sredstvih, ki izvirajo neposredno ali posredno iz tujine, ne glede na pravni naslov šteje za pomoč od trenutka, ko doseže – sam ali skupaj – v nekem davčnem obdobju dvakratnik zneska, določenega v členu 6(1)(b) pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(zakon št. LIII iz leta 2017 o preprečevanju in boju proti pranju denarja in financiranju terorizma)].

[…]

4. Iz področja uporabe tega zakona so izvzeti:

(a) društva in ustanove, ki se ne štejejo za organizacije civilne družbe;

(b) društva, za katera velja sportról szóló 2004. évi I. törvény [(zakon št. I iz leta 2004 o športu)];

(c) organizacije, ki opravljajo versko dejavnost;

(d) organizacije in društva nacionalnih manjšin, za katere velja nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(zakon št. CLXXIX iz leta 2011 o pravicah nacionalnih manjšin)], in ustanove, ki v skladu s svojimi ustanovitvenim aktom opravljajo dejavnost, ki je neposredno povezana s kulturno avtonomijo nacionalne manjšine, ali ki predstavljajo in zastopajo interese neke nacionalne manjšine.“

5 Člen 2 zakona o preglednosti določa:

„1. Vsako društvo ali ustanova v smislu člena 1(1) mora v petnajstih dneh sporočiti, da je postala organizacija prejemnica tuje pomoči, ko znesek pomoči, ki jih je prejela v zadevnem letu, doseže dvakratnik zneska, določenega v členu 6(1)(b) zakona št. LIII iz leta 2017 o preprečevanju in boju proti pranju denarja in financiranju terorizma.

2. Organizacija prejemnica tuje pomoči mora poslati prijavo, omenjeno v odstavku 1, sodišču, ki je pristojno v kraju njenega sedeža (v nadaljevanju: registrsko sodišče), in posredovati podatke, opredeljene v prilogi I. Registrsko sodišče prijavo vnese v registre v zvezi z društvom ali ustanovo, ki so v registru civilnih organizacij in drugih organizacij, ki se štejejo za nekomercialne (v nadaljevanju: register), ter registrira društvo ali ustanovo kot organizacijo prejemnico tuje pomoči.

3. Z uporabo pravil, določenih v odstavku 1, po analogiji mora organizacija prejemnica tuje pomoči registrskemu sodišču hkrati s svojimi računovodskimi izkazi poslati prijavo s podatki, opredeljenimi v prilogi I, v zvezi s pomočmi, prejetimi v preteklem letu. V prijavi mora biti za zadevno leto navedeno:

(a) za pomoč do 500.000 [madžarskih] forintov [v nadaljevanju: (HUF), (približno 1500 EUR)], na donatorja informacije, navedene v delu II, točka (A), priloge I,

(b) za pomoč, ki znaša 500.000 [HUF] na donatorja ali več, informacije, navedene v delu II, točka (B), priloge I.

4. Pred 15. dnem vsakega meseca mora registrsko sodišče ministru, pristojnemu za upravljanje portala za informacije o organizacijah civilne družbe, poslati ime, sedež in davčno številko društev in ustanov, ki jih je v prejšnjem mesecu vpisalo v register kot organizacije prejemnice tuje pomoči. Minister, pristojen za upravljanje portala za informacije o organizacijah civilne družbe, nemudoma objavi tako poslane informacije, da postanejo javno in brezplačno dostopne na elektronski platformi, vzpostavljeni za to.

5. Po predložitvi prijave v smislu odstavka 1 mora organizacija prejemnica tuje pomoči na svoji spletni strani in svojih publikacijah ter drugih proizvodih tiska takoj v smislu zakona o svobodi tiska in temeljnih pravil o vsebini medijev objaviti, da se šteje za organizacijo prejemnico tuje pomoči v smislu tega zakona.

6. Organizacijo prejemnico tuje pomoči obveznost, določena v odstavku 5, zavezuje, dokler se šteje za organizacijo prejemnico tuje pomoči v smislu tega zakona.“

6 Člen 3 zakona o preglednosti določa:

„1. Če društvo ali ustanova ne upošteva obveznosti iz tega zakona, mora državni tožilec, ko za to izve in v skladu s pravili, ki se zanje uporabljajo, društvo ali ustanovo opomniti, da mora v naslednjih 30 dneh izpolniti navedene obveznosti.

2. Če organizacija prejemnica tuje pomoči ne izpolni obveznosti, ki jo je določil državni tožilec, jo mora ta ponovno opomniti, naj v 15 dneh izpolni obveznosti, ki ji jih nalaga ta zakon. V 15 dneh po izteku tega roka brez rezultata državni tožilec pri registrskem sodišču predlaga naložitev globe v skladu s členom 37(2) civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(zakon št. CLXXXI iz leta 2011 o registraciji organizacij civilne družbe pri sodiščih ter o pravilih in postopkih, ki se uporabijo)].

3. Državni tožilec po tem, ko organizaciji pošlje ponovni opomin v skladu z odstavkom 2, sprejme ukrepe ob upoštevanju zahteve po sorazmernosti in po analogiji uporabi pravila egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(zakon št. CLXXV iz leta 2011 o pravici združevanja, statusu nepridobitnega društva in financiranju organizacij civilne družbe)] in zakona št. CLXXXI iz leta 2011 o registraciji organizacij civilne družbe pri sodiščih ter pravilih in postopkih, ki se uporabijo.“

7 Člen 4 zakona o preglednosti določa:

„1. Če prispevek v denarju ali drugih sredstvih v korist organizacije prejemnice tuje pomoči v letu, ki sledi davčnemu obdobju iz člena 2(3), ne doseže dvakratnika zneska, navedenega v členu 6(1)(b) zakona št. LIII iz leta 2017 o preprečevanju in boju proti pranju denarja in financiranju terorizma, se društvo ali ustanova več ne šteje za organizacijo prejemnico tuje pomoči in se ta informacija – pri čemer se po analogiji uporabijo pravila o prijavi – sporoči v 30 dneh po sprejetju letnega poročila za leto, v katerem je nastala ta okoliščina. Na podlagi člena 2(4) registrsko sodišče tudi to dejstvo sporoči ministru, pristojnemu za upravljanje portala za informacije o organizacijah civilne družbe, ki brez odlašanja z elektronske platforme, ustanovljene za to, zbriše podatke zadevne organizacije.

2. Po prijavi iz odstavka 1 registrsko sodišče iz registra takoj izbriše navedbo, da je društvo ali ustanova organizacija prejemnica tuje pomoči.“

8 V delu I Priloge I k zakonu o preglednosti je navedeno, da mora biti v prijavi o preoblikovanju organizacije civilnega prava v organizacijo, ki prejema pomoč iz tujine, iz člena 2 tega zakona, navedeno leto, v katerem pride do takega preoblikovanja, ime, sedež in identifikacijska številka zadevne organizacije.

9 Poleg tega je v tej prilogi I v delu II, točka A, navedeno, da če skupna pomoč, prejeta iz tujine, ne dosega praga iz člena 2(3) navedenega zakona, mora biti v zadevni prijavi naveden, prvič, skupni znesek prejetih denarnih vložkov, drugič, celotni prenosi drugih prejetih sredstev, in tretjič, skupno število donatorjev, od katerih so bili ti vložki prejeti.

10 Nazadnje, navedena priloga I v delu II, točka B, določa, da če skupna pomoč, prejeta iz tujine, dosega ali presega prag iz člena 2(3) istega zakona, morata biti v prijavi podrobno navedena znesek in vir vsake prejete pomoči, pri čemer morajo biti v primeru, v katerem je ta vir fizična oseba, navedeni ime, država in mesto njenega stalnega prebivališča ali, če je pravna oseba, njena firma in sedež.

B. Zakon št. CLXXV iz leta 2011

11 Zakon št. CLXXV iz leta 2011 o pravici do združevanja, nepridobitnem statusu, delovanju in financiranju organizacij civilne družbe, na katerega se sklicuje člen 3 zakona o preglednosti, v členu 3(3) določa:

„Izvajanje pravice do združevanja […] ne sme biti kaznivo dejanje ali spodbujanje k storitvi kaznivega dejanja […]“

12 Člen 11(4) tega zakona določa:

„Sodišče na zahtevo državnega tožilca odredi prenehanje društva, če njegovo delovanje ali dejavnost krši člen 3, od (3) do (5).“

C. Zakon št. CLXXV iz leta 2011

13 Zakon št. CLXXXI iz leta 2011 o registraciji organizacij civilne družbe pri sodiščih in veljavna postopkovna pravila, na katerega se sklicuje tudi člen 3 zakona o preglednosti, med drugim vsebuje člen 71/G(2), v skladu s katerim lahko pristojno sodišče glede organizacije civilne družbe sprejme te ukrepe:

„(a) organizaciji ali zastopniku naloži globo od 10.000 do 900.000 [HUF (približno od 30 do 2700 EUR)] […];

(b) razveljavi nepravilno odločitev organizacije in po potrebi odredi sprejetje nove odločbe, ob čemer navede ustrezen rok;

(c) če je verjetno, da se pravilno delovanje organizacije lahko ponovno vzpostavi s sklicem njenega glavnega organa, sklicem organa odločanja organizacije ali dodelitvijo te naloge ustrezni osebi ali organizaciji, na stroške organizacije;

(d) imenuje upravitelja za največ 90 dni, če glede na pričakovani rezultat ni mogoče ponovno vzpostaviti pravilnega delovanja organizacije, in če se to zdi posebej upravičeno glede na delovanje organizacije ali druge okoliščine;

(e) prenehanje organizacije.“

D. Zakon št. LIII iz leta 2017

14 Znesek, določen v členu 6(1)(b) zakona št. LIII iz leta 2017 o preprečevanju in boju proti pranju denarja in financiranju terorizma, na katerega napotujejo členi 1, 2 in 4 zakona o preglednosti, znaša 7,2 milijona HUF (približno 20.800 EUR).

II. Predhodni postopek

15 Komisija je 14. julija 2017 na Madžarsko naslovila uradni opomin (v nadaljevanju: uradni opomin), v katerem je ugotovila, da ta država s sprejetjem zakona o preglednosti ni izpolnila obveznosti iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine, ter zanjo določila rok enega meseca za predložitev pripomb.

16 Madžarska je 17. julija 2017 zaprosila za podaljšanje tega roka, kar pa ji je Komisija zavrnila.

17 Madžarska je 14. avgusta in 7. septembra 2017 na Komisijo naslovila dva sklopa pripomb v zvezi z uradnim opominom, v katerih je izpodbijala utemeljenost očitkov iz tega opomina.

18 Komisija je 5. oktobra 2017 izdala obrazloženo mnenje (v nadaljevanju: obrazloženo mnenje), v katerem je menila, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine, ker je z določbami zakona o preglednosti, ki za nekatere kategorije organizacij civilne družbe – ki posredno ali neposredno prejemajo pomoč iz tujine, ki presega neko mejno vrednost – nalagajo obveznosti registracije, prijave in javnosti, in ki določajo možnost uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne, neupravičene in nepotrebne

omejitve v zvezi s tujimi donacijami organizacijam civilne družbe. Komisija je poleg tega Madžarski določila enomesečni rok za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev z obrazloženim mnenjem ali za predložitev pripomb.

19 Madžarska je 12. oktobra 2017 zaprosila za podaljšanje tega roka, kar pa ji je Komisija zavrnila.

20 Madžarska je 5. decembra 2017 Komisiji poslala pripombe v zvezi z obrazloženim mnenjem in izpodbijala utemeljenost očitkov iz tega mnenja.

21 Ker Komisije te pripombe niso prepričale, je 7. decembra 2017 vložila to tožbo.

III. Postopek pred Sodiščem

22 Kraljevina Švedska je 2. avgusta 2018 v sodnem tajništvu Sodišča vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.

23 Madžarska je 22. avgusta 2018 v sodnem tajništvu Sodišča vložila vlogo, v kateri je predstavila pisno stališče glede tega predloga.

24 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 26. septembra 2018, Komisija/Madžarska (C-78/18, neobjavljen, EU:C:2018:790), temu predlogu ugodil.

IV. Dopustnost

A. Trditve strank

25 Madžarska v odgovoru na tožbo trdi, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno zaradi ravnanja Komisije med predhodnim postopkom in nezakonitosti, ki naj bi iz tega izhajale.

26 V zvezi s tem Madžarska po eni strani navaja, da ji je Komisija, prvič, naložila, naj predloži pripombe na uradni opomin in nato na obrazloženo mnenje v roku enega meseca, in ne v roku dveh mesecev, ki se običajno uporablja v okviru predhodnih postopkov, drugič, da je njena predloga za podaljšanje tega roka zavrnila s kratkimi in stereotipnimi izrazi, ki ne upravičujejo obstoja posebne nujnosti, in tretjič, da je sprejela odločitev o vložitvi tožbe le dva dni po tem, ko je prejela pripombe na obrazloženo mnenje.

27 Madžarska po drugi strani trdi, da predhodni postopek zaradi ravnanja Komisije ni zakonit. To ravnanje naj bi namreč dokazovalo, da je ta institucija ni poskušala ustrezno zaslišati, s čimer je kršila načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU in pravico do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine. Poleg tega naj bi navedeno ravnanje otežilo izpodbijanje očitkov Komisije in naj bi tako pomenilo kršitev pravice do obrambe.

28 Madžarska v dupliki poleg tega navaja, da želi Komisija svoje ravnanje utemeljiti s sklicevanjem na okoliščino, da madžarski organi niso želeli razveljaviti zakona o preglednosti. Taka okoliščina pa bi se lahko pojavila v vseh postopkih za ugotovitev neizpolnitve obveznosti države in torej ne bi omogočala ugotovitve obstoja posebnih izrednih razmer. Poleg tega naj se nanjo ne bi bilo mogoče sklicevati za utemeljitev skrajšanja rokov, ki veljajo za predhodni postopek, saj bi bili sicer kršeni njegovi cilji.

29 Komisija, ki jo podpira Kraljevina Švedska, izpodbija utemeljenost teh trditev.

B. Presoja Sodišča

30 Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, dejstvo, da Komisija za predhodni postopek določi kratke roke, samo po sebi ne more povzročiti nedopustnosti poznejše tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 1984, Komisija/Irska, 74/82, EU:C:1984:34, točki 12 in 13). Do takšne nedopustnosti pride le, če je ravnanje Komisije zadevni državi članici otežilo izpodbijanje očitkov te institucije in je bila tako kršena pravica do obrambe, kar mora dokazati navedena država članica (glej v tem smislu sodbi z dne 12. maja 2005, Komisija/Belgija, C-287/03, EU:C:2005:282, točka 14, in z dne 21. januarja 2010, Komisija/Nemčija, C-546/07, EU:C:2010:25, točka 22).

31 V obravnavani zadevi Madžarska ni predložila dokaza, da je ravnanje Komisije otežilo izpodbijanje očitkov te institucije. Poleg tega je iz preučitve poteka predhodnega postopka, kot je bilo opozorjeno v točkah od 15 do 20 te sodbe, najprej razvidno, da je Madžarska, potem ko je pripombe v zvezi z uradnim opominom predložila v roku enega meseca, ki ji ga je določila Komisija, tri tedne pozneje predložila nove pripombe v zvezi s tem, ki jih je ta institucija sprejela. Dalje, ta država članica je predložila pripombe v zvezi z obrazloženim mnenjem v roku dveh mesecev, ki ustreza tistemu, ki se običajno uporablja v predhodnih postopkih, čeprav ji je bil za to določen enomesečni rok, Komisija pa je tudi te pripombe sprejela. Nazadnje, iz analize dokumentov, izmenjanih v predhodnem postopku, in vloge, s katero se je začel postopek, izhaja, da je Komisija ustrezno upoštevala vse pripombe Madžarske v različnih fazah tega postopka.

32 Zato ni dokazano, da je ravnanje Komisije Madžarski otežilo izpodbijanje očitkov te institucije in s tem pomenilo kršitev pravice do obrambe.

33 Tožba je zato dopustna.

V. Dokazno breme

A. Trditve strank

34 Madžarska v odgovoru na tožbo trdi, da je treba tožbo ob predpostavki, da je dopustna, takoj zavrniti, ker ne izpolnjuje zahtev, ki veljajo za izvajanje dokazov. Komisija naj bi namreč morala dokazati obstoj neizpolnitev obveznosti, v zvezi s katerimi je uvedla postopek, ne da bi se lahko oprla na kakršno koli domnevo. V obravnavani zadevi pa naj ta institucija ne bi predložila dokazov, da je zakon o preglednosti imel praktične učinke na prosti pretok kapitala, zagotovljen s členom 63 PDEU.

35 Komisija, ki jo podpira Kraljevina Švedska, izpodbija utemeljenost teh trditev.

B. Presoja Sodišča

36 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, mora Komisija dokazati obstoj neizpolnitev obveznosti, ki jih zatrjuje, ne da bi se lahko oprla na kakršno koli domnevo (sodbi z dne 25. maja 1982, Komisija/Nizozemska, 96/81, EU:C:1982:192, točka 6, in z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo, C-530/11, EU:C:2014:67, točka 60).

37 Vendar je mogoče obstoj neizpolnitve obveznosti dokazati, če ta izhaja iz sprejetja zakonodajnega ali regulativnega ukrepa, katerega obstoj in uporaba se ne izpodbijata, s pravno analizo določb tega ukrepa (glej v tem smislu sodbi z dne 18. novembra 2010, Komisija/Portugalska, C-458/08, EU:C:2010:692, točki 52 in 55, in z dne 19. decembra 2012, Komisija/Belgija, C-577/10, EU:C:2012:814, točka 35).

38 V obravnavani zadevi pa je neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija pripisuje Madžarski, posledica sprejetja zakonodajnega ukrepa, katerega obstoja in uporabe ta država članica ne izpodbija in katerega določbe so predmet pravne analize v začetni vlogi.

39 Zato Madžarska Komisiji neutemeljeno očita, da ni predložila dokazov o praktičnih učinkih zakona o preglednosti na prosti pretok, zagotovljen s členom 63 PDEU.

VI. Vsebinska presoja

A. Člen 63 PDEU

1. Obstoj omejitve prostega pretoka kapitala

a) Trditve strank

40 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske najprej trdi, da zakon o preglednosti omejuje prosti pretok kapitala, ker omogoča posredno diskriminatorno obravnavanje pretoka kapitala med Madžarsko na eni strani ter drugimi državami članicami in tretjimi državami na drugi strani. Čeprav se ta zakon ne nanaša na državljanstvo, naj bi se namreč uporabljal glede na merilo v zvezi z obstojem pretoka kapitala tujega izvora in, natančneje, finančnih pomoči, ki so jih organizacijam civilne družbe s sedežem na Madžarskem izplačale fizične ali pravne osebe, ki prebivajo oziroma imajo sedež v drugi državi članici ali tretji državi.

41 Dalje, Madžarska naj ne bi mogla utemeljeno trditi, da uporaba tega merila odraža obstoj objektivne razlike med položajem madžarskih državljanov in položajem državljanov drugih držav članic ali tretjih držav, ki se nanaša na to, da bi pristojni madžarski organi lažje nadzirali finančne pomoči, ki so jih dodelili prvi, katerih prebivališče ali sedež je na nacionalnem ozemlju, kot finančne pomoči, ki so jih dodelili drugo navedeni. Kraj sedeža naj namreč ne bi mogel biti merilo za presojo objektivne primerljivosti obeh položajev.

42 Nazadnje, Komisija in Kraljevina Švedska podredno trdita, da zakon o preglednosti sicer ni opredeljen kot posredno diskriminatoren ukrep, vendar bi bilo treba še vedno ugotoviti, da ta zakon uvaja sklop obveznosti, ki bi lahko ne le organizacije civilne družbe s sedežem na Madžarskem, ampak tudi fizične ali pravne osebe, ki bi jim lahko zagotovile finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, odvrnile od izvajanja prostega pretoka kapitala, ki jim je zagotovljen s členom 63 PDEU. Obveznosti zadevnih organizacij, da se registrirajo pod imenom „organizacije prejemnice tuje pomoči“ in da se sistematično predstavljajo kot take, bi jih namreč odvrnile od nadaljnjega sprejemanja takih pomoči. Poleg tega naj bi obveznosti prijave in javnosti, ki spremljajo navedene obveznosti, osebe, ki dodeljujejo navedene pomoči, odvračale od tega, da bi to še naprej izvajale, od tega pa bi odvračale tudi druge osebe.

43 Madžarska v obrambo poudarja, prvič, da zakona o preglednosti ni mogoče opredeliti kot posredno diskriminatoren ukrep. Njegova uporaba bi bila namreč odvisna od merila, ki ni povezano z državljanstvom oseb, ki organizacijam civilne družbe s sedežem na Madžarskem dodeljujejo finančne pomoči, temveč z virom teh pomoči. Poleg tega naj bi bila uporaba tega merila utemeljena z okoliščino, da so finančne pomoči, ki jih izplačujejo osebe s sedežem na Madžarskem, in pomoči, ki jih dodelijo osebe s sedežem v tujini, v različnih položajih, ker pristojni madžarski organi prve lažje nadzirajo kot druge in ker se pravila o preprečevanju pranja denarja in preglednosti ne uporabljajo nujno v državah članicah ali tretjih državah, iz katerih izvirajo drugo navedene.

44 Po drugi strani naj ne bi bilo mogoče šteti, da imajo obveznosti registracije, prijave in javnosti, ki so bile uvedene z zakonom o preglednosti, ter sankcije, ki jih spremljajo, odvračalni učinek na prosti pretok kapitala. Te obveznosti naj bi bile namreč napisane objektivno in nevtralno. Poleg tega naj bi se nanašale izključno na fizične ali pravne osebe, ki izplačujejo finančne pomoči nad določenimi pragovi, ki naj bi bile le maloštevilne.

b) Presoja Sodišča

45 Člen 63(1) PDEU določa, da so prepovedane vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami.

46 Kot izhaja iz besedila te določbe, njena kršitev predpostavlja tako čezmejno razsežnost pretoka kapitala kot tudi omejitev prostega pretoka tega kapitala.

47 Na prvem mestu, glede obstoja pretoka kapitala iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem „pretok kapitala“ v Pogodbi DEU ni opredeljen, zato se ta pojem razume tako, da se okvirno in neizčrpno upošteva nomenklatura iz Priloge I k Direktivi Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe (ES (člen, ki je bil razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo)) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 10) (sodbi z dne 27. januarja 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, točka 24, in z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točka 54).

48 Tako je Sodišče že razsodilo, da so dediščine in darila, ki spadajo pod postavko XI te Priloge I, ki je naslovljena „Osebni pretoki kapitala“, zajeti s pojmom pretok kapitala, razen če niso njihovi temeljni elementi omejeni na eno samo državo članico (glej v tem smislu sodbi z dne 26. aprila 2012, van Putten, od C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, točka 29, in z dne 16. julija 2015, Komisija/Francija, C-485/14, neobjavljena, EU:C:2015:506, točka 22).

49 Poleg tega ta pojem zajema finančna posojila in kredite ter pogojne obveznosti ali druga jamstva, ki jih nerezidenti odobrijo rezidentom, kot so našteti v točkah VIII in IX navedene priloge I.

50 V obravnavani zadevi pa se zakon o preglednosti v skladu z njegovim členom 1(1) in (2) razen v primerih razlogov za izključitev, določenih v odstavku 4 tega člena, uporablja, če društvo ali ustanova s sedežem na Madžarskem prejme „prispevek v denarju ali drugih sredstvih, ki izvirajo neposredno ali posredno iz tujine, ne glede na pravni naslov“ in dosegajo prag, določen v danem davčnem letu.

51 Iz tega izhaja, da se ta zakon uporablja v primeru pretoka kapitala s čezmejno razsežnostjo, ki lahko glede na navedbo, da je ta zajet „ne glede na pravni naslov“, pomeni zlasti donacije, dotacije, dedovanje, posojila, kredite, poroštva ali pogojne obveznosti, ki jih dajo fizične ali pravne osebe.

52 Na drugem mestu, glede obstoja omejitve prostega pretoka kapitala iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da pojem „omejitev“ iz člena 63 PDEU na splošno zajema vsakršno oviranje pretoka kapitala med državami članicami (glej v tem smislu sodbo z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 39 in navedena sodna praksa) ter med državami članicami in tretjimi državami (glej v tem smislu sodbi z dne 18. januarja 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, točke od 19 do 21, in z dne 26. februarja 2019, X (Posredniške družbe s sedežem v tretjih državah), C-135/17, EU:C:2019:136, točka 26).

53 Ta pojem zajema zlasti državne ukrepe, ki so diskriminatorni, ker neposredno ali posredno uvajajo različno obravnavanje nacionalnega pretoka kapitala in čezmejnega pretoka kapitala, ki ne ustreza objektivni razliki v položajih (glej v tem smislu sodbi z dne 12. decembra 2006, Test Claimants in the

FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, točka 46, in z dne 16. julija 2015, Komisija/Francija, C-485/14, neobjavljena, EU:C:2015:506, točki 25 in 26), in ki lahko zato fizične ali pravne osebe iz drugih držav članic ali tretjih držav odvrnejo od čezmejnega pretoka kapitala.

54 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da zakon o preglednosti za vsa društva ali ustanove, ki spadajo na njegovo področje uporabe in prejemajo finančno pomoč iz države članice, ki ni Madžarska, ali iz tretje države, določa več posebnih obveznosti, in sicer, da se morajo „kot organizacije prejemnice tuje pomoči“ registrirati pri pristojnih sodiščih (člen 2(1)), tem sodiščem vsako leto poslati izjavo, ki vsebuje vse podatke o njihovi identiteti, o finančnih pomočeh, ki dosegajo ali presegajo določene zneske, ki jih prejmejo od fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v drugi državi članici ali tretji državi, in o identiteti teh oseb (člen 2(2) in (3)), in na njihovi spletni strani ter v njihovih publikacijah ter drugih proizvodih tiska navesti podatek, da so organizacije prejemnice tuje pomoči (člen 2(5)).

55 Dalje, ta zakon zahteva, da ministrstvo, pristojno za upravljanje portala za informacije o organizacijah civilne družbe, širi informacije o navedenih društvih in ustanovah na elektronski platformi, ki je namenjena in brezplačno dostopna javnosti (člen 2(4)).

56 Nazadnje določa, da nespoštovanje obveznosti, ki veljajo za zadevna društva in ustanove, zadnjenavedene izpostavlja skupku sankcij, ki vključujejo sprejetje odredb o uskladitvi od pristojnega državnega tožilca, naložitev glob v višini od 10.000 HUF do 900.000 HUF (približno od 30 EUR do 2700 EUR) od pristojnega sodišča in možnost, da to sodišče na predlog državnega tožilca odredi prenehanje (člen 3).

57 Ti različni ukrepi, ki so bili uvedeni skupaj in ki uresničujejo skupni cilj, vzpostavljajo več obveznosti, ki so glede na njihovo vsebino in kombinacijo take, da ovirajo prosti pretok kapitala, na katerega se lahko sklicujejo tako organizacije civilne družbe s sedežem na Madžarskem kot naslovnice pretoka kapitala v obliki finančnih pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, kot fizične ali pravne osebe, ki jim take finančne pomoči zagotavljajo in so torej vir navedenega pretoka kapitala.

58 Natančneje, z določbami iz točk 50 in od 54 do 56 te sodbe je uveden sistem, ki se ciljno in izključno uporablja za društva in ustanove, ki iz drugih držav članic ali tretjih držav prejemajo finančne pomoči v znesku, ki dosega pragove, določene z zakonom o preglednosti. Zlasti jih kot „organizacije prejemnice tuje pomoči“ od drugih razlikujejo tako, da jim nalagajo, naj se prijavijo, registrirajo in se sistematično v javnosti predstavljajo pod tem poimenovanjem, sicer se lahko uporabijo sankcije, vključno z njihovim prenehanjem. S stigmatizacijo teh društev in ustanov lahko v zvezi z njimi ustvarjajo nezaupanje, ki lahko fizične ali pravne osebe iz drugih držav članic ali tretjih držav odvrne od tega, da jim zagotovijo finančno pomoč.

59 Poleg tega ta sistem vključuje dodatne formalnosti in upravna bremena, ki bremenijo izključno navedena društva in ustanove zaradi „tujega“ izvora finančnih pomoči, ki so jim dane na voljo.

60 Dalje, navedene določbe se nanašajo na osebe, ki tem društvom ali ustanovam zagotavljajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, tako da določajo javno razkritje informacij o teh osebah in finančnih pomočeh, kar lahko navedene osebe tudi odvrne od zagotavljanja takih pomoči.

61 Zadevne določbe, obravnavane v celoti, s tem drugače obravnavajo ne le društva in ustanove s sedežem na Madžarskem, ki prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, v primerjavi s tistimi, ki prejemajo finančne pomoči iz madžarskega vira, ampak tudi osebe, ki tem društvom in ustanovam zagotavljajo finančne pomoči iz druge države članice ali tretje države, v primerjavi s tistimi, ki bi to opravljale iz kraja stalnega prebivališča ali sedeža na Madžarskem.

62 To različno obravnavanje glede na domači ali „tuji“ izvor zadevnih finančnih pomoči in torej glede na kraj, v katerem imajo prebivališče fizične osebe ali sedež pravne osebe, ki jih dodeljujejo, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva (na področju prostega pretoka delavcev glej po analogiji sodbi z dne 24. septembra 1998, Komisija/Francija, C-35/97, EU:C:1998:431, točki 38 in 39, in z dne 5. maja 2011, Komisija/Nemčija, C-206/10, EU:C:2011:283, točki 37 in 38).

63 V nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, kraj stalnega prebivališča fizičnih oseb ali sedeža pravnih oseb, ki dodelijo navedene finančne pomoči, po definiciji ne more biti veljavno merilo za ugotovitev obstoja objektivne razlike med zadevnimi položaji in zato za izključitev obstoja take posredne diskriminacije (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2011, Komisija/Avstrija, C-10/10, EU:C:2011:399, točka 35).

64 Zato so zadevne nacionalne določbe posredno diskriminatorni ukrepi, ker uvajajo različno obravnavanje, ki ne ustreza objektivnim razlikam v položajih.

65 Iz tega izhaja, da obveznosti registracije, prijave in javnosti, ki jih imajo „organizacije prejemnice tuje pomoči“ na podlagi členov 1 in 2 zakona o preglednosti ter sankcije, določene v členu 3 tega zakona, skupaj pomenijo omejitev prostega pretoka kapitala, ki je s členom 63 PDEU prepovedana, razen če ni utemeljena v skladu s Pogodbo DEU in sodno prakso.

2. Obstoj utemeljitev

a) Trditve strank

66 Komisija in Kraljevina Švedska trdita, da omejitve prostega pretoka kapitala, ki jo vsebuje zakon o preglednosti, ni mogoče upravičiti niti z enim od razlogov iz člena 65 PDEU niti z nujnim razlogom v splošnem interesu.

67 V zvezi s tem ta institucija in ta država članica priznavata, da so cilji, na katere se sklicuje Madžarska in ki so povečanje preglednosti financiranja organizacij civilne družbe na eni strani ter zaščita javnega reda in javne varnosti z bojem proti pranju denarja, financiranju terorizma in, širše, organiziranemu kriminalu na drugi, načeloma legitimni.

68 Vendar naj bi bilo v obravnavanem primeru jasno, da s temi cilji ni mogoče upravičiti obveznosti, kakršne so te, ki jih določa zakon o preglednosti.

69 Člen 65(1)(b) PDEU naj bi namreč državam članicam dovoljeval, da sprejmejo ukrepe, utemeljene z razlogi, povezanimi z javnim redom in javno varnostjo, vendar je treba te razloge razumeti ozko in ne morejo upravičiti zakonodaje, katere določbe načeloma in brez razlikovanja stigmatizirajo „organizacije prejemnice tuje pomoči“. Poleg tega naj Madžarska ne bi dokazala obstoja resnične, sedanje in dovolj resne grožnje javnemu redu in javni varnosti in naj ne bi dokazala, da obveznosti, uvedene z zakonom o preglednosti, dejansko omogočajo boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in, širše, organiziranemu kriminalu.

70 Cilj preglednosti in, pozneje, sledljivosti pretoka kapitala, namenjenega organizacijam, ki sodelujejo v javnem življenju, bi bilo mogoče šteti za nujni razlog v splošnem interesu. Vendar naj ta cilj v Evropski uniji, ki temelji na skupnih vrednotah in spodbuja aktivno udeležbo njenih državljanov v javnem življenju, tudi v državi članici, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, ne bi mogel upravičiti tega, da so organizacije civilne družbe, ki prejemajo finančne pomoči od oseb, ki prebivajo v drugih državah članicah, sumljive.

71 Vsekakor naj bi določbe zakona o preglednosti presegale to, kar je potrebno in sorazmerno za uresničitev ciljev, na katere se sklicuje Madžarska.

72 Ta država članica v obrambo trdi, na prvem mestu, da je ta zakon primarno upravičen z nujnim razlogom v splošnem interesu in podredno z nekaterimi razlogi, navedenimi v členu 65 PDEU.

73 Po eni strani naj bi namreč navedeni zakon spadal v okvir povečanja zneska financiranja organizacij civilne družbe s kapitalom iz drugih držav članic ali tretjih držav, ki naj bi se z 68,4 milijarde HUF (približno 228 milijonov EUR) za leto 2010 povečal na 169,6 milijarde HUF (približno 565 milijonov EUR) za leto 2015, in zakonodajnim delom na evropski in nacionalni ravni, da bi se zagotovila večja sledljivost pretoka kapitala. Tako naj bi bil utemeljen z nujnim razlogom v splošnem interesu, ki je povečanje preglednosti financiranja organizacij civilne družbe ob upoštevanju njihovega vpliva na javno življenje.

74 Po drugi strani naj bi bil ta zakon utemeljen tudi z razlogi javnega reda in javne varnosti v smislu člena 65(1)(b) PDEU, ki so boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in, širše, organiziranemu kriminalu, tako da se poveča preglednost financiranja, s katerim se lahko prikrijejo sumljive dejavnosti.

75 Na drugem mestu naj bi bil zakon o preglednosti nujen in sorazmeren s temi različnimi cilji.

b) Presoja Sodišča

76 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, je mogoče državni ukrep, ki omejuje prosti pretok kapitala, dopustiti le, prvič, če ga je mogoče upravičiti z enim od razlogov, navedenih v členu 65 PDEU, ali z nujnim razlogom v splošnem interesu, in drugič, če spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je primeren za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točke od 59 do 61 in navedena sodna praksa).

77 Poleg tega mora zadevna država članica dokazati, da sta ta kumulativna pogoja izpolnjena (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2009, Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točka 62 in navedena sodna praksa). Natančneje, glede pogoja, v skladu s katerim morajo biti zadevne določbe utemeljene z enim od razlogov, naštetih v členu 65 PDEU, ali z nujnim razlogom v splošnem interesu, mora ta država članica – konkretno glede na okoliščine obravnavanega primera – dokazati, da so navedene določbe utemeljene (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, točke od 66 do 69, in z dne 16. julija 2009, Komisija/Poljska, C-165/08, EU:C:2009:473, točki 53 in 57).

78 V obravnavani zadevi je Sodišče v zvezi z utemeljitvijo, ki jo je primarno navedla Madžarska, že poudarilo, da je cilj povečanja preglednosti finančnih pomoči, dodeljenih fizičnim ali pravnim osebam iz javnih sredstev, ki jih dodeli Unija, z obveznostma prijave in javnosti ob upoštevanju načel odprtosti in preglednosti, ki morata voditi dejavnost institucij Unije v skladu s členom 1, drugi odstavek, PEU, členom 10(3) PEU ter členom 15(1) in (3) PDEU, mogoče šteti za nujni razlog v splošnem interesu. Tak cilj namreč lahko izboljša obveščanje državljanov v zvezi s tem in jim omogoča boljše sodelovanje v javni razpravi (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točke od 68 do 71 ter navedena sodna praksa).

79 Ker lahko nekatere organizacije civilne družbe, kot se strinjajo Komisija, Kraljevina Švedska in Madžarska, glede na cilje, ki jim sledijo, in sredstva, ki jih imajo na voljo, pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo (sodbi ESČP z dne 14. aprila 2009, Társaság a Szabadságjogokért proti Madžarski, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, točke 27, 36 in 38, in z dne 8. novembra 2016, Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, točki 166 in 167), je treba šteti, da cilj povečanja preglednosti finančnih pomoči dodeljenih takšnim organizacijam, lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu.

80 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da lahko, kot nujni razlog v splošnem interesu, ta cilj povečanja preglednosti financiranja društev upraviči sprejetje nacionalne zakonodaje, s katero se bolj omejuje prosti pretok kapitala iz tretjih držav kot pa prosti pretok kapitala iz drugih držav članic. Pretok kapitala iz tretjih držav se namreč razlikuje od pretoka kapitala iz drugih držav članic, ker zanj v državi izvora ne veljajo ukrepi usklajevanja zakonodaje in sodelovanja med nacionalnimi organi, ki se uporabljajo v vseh državah članicah (glej v tem smislu sodbi z dne 18. decembra 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, točki 36 in 37, in z dne 26. februarja 2019, X (Posredniške družbe s sedežem v tretjih državah), C-135/17, EU:C:2019:136, točka 90).

81 Vendar je treba v obravnavanem primeru poudariti, na prvem mestu, da se obveznosti registracije, prijave in javnosti ter sankcije, uvedene z določbami zakona o preglednosti, navedene v točki 65 te sodbe, uporabljajo brez razlikovanja za vse organizacije civilne družbe, ki od vseh držav članic, razen Madžarske, ali katere koli tretje države prejemajo finančne pomoči v znesku, ki dosega pragove, določene s tem zakonom.

82 Madžarska pa kljub dokaznemu bremenu, ki ga nosi na področju utemeljitve, ne pojasni razlogov, iz katerih naj bi cilj povečanja preglednosti financiranja društev, na katerega se sklicuje, upravičeval, da se navedene obveznosti uporabljajo brez razlikovanja za kakršno koli finančno pomoč iz vseh drugih držav članic ali tretjih držav, če njen znesek dosega pragove, določene z zakonom o preglednosti. Poleg tega ne navaja razlogov, iz katerih bi ta cilj upravičeval, da se zadevne obveznosti uporabljajo brez razlikovanja za vse organizacije, ki spadajo na področje uporabe tega zakona, namesto da bi se osredotočile na tiste, ki glede na cilje, ki jim sledijo, in sredstva, ki jih imajo na voljo, dejansko lahko pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo.

83 Na drugem mestu zakon o preglednosti od vsake od navedenih organizacij zahteva, da se registrirajo in da se sistematično predstavijo pod posebnim poimenovanjem „organizacije prejemnice tuje pomoči“. Poleg tega je v preambuli tega zakona navedeno, da lahko podporo, ki jo organizacijam civilne družbe zagotavljajo osebe s sedežem „v tujini“, „tuje interesne skupine uporabijo za podpiranje – prek družbenega vpliva teh organizacij – svojih interesov namesto ciljev Skupnosti v družbenem in političnem življenju Madžarske“ in da ta podpora „lahko ogrozi politične in gospodarske interese države ter neovirano delovanje zakonitih institucij“.

84 Iz tega izhaja, da je Madžarska želela povečati preglednost financiranja društev, ker meni, da bi lahko finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav ogrozile njene pomembne interese.

85 Tudi če bi se priznalo, da je mogoče za nekatere finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, ki so dodeljene organizacijam, za katere se uporablja zakon o preglednosti, šteti, da bi lahko ogrozile pomembne interese Madžarske, to ne spremeni dejstva, da razlogi, ki jih ta država članica navaja za povečanje preglednosti financiranja društev, kakor so navedeni v točki 83 te sodbe, ne morejo upravičiti obveznosti, navedenih v tej točki.

86 Cilj povečanja preglednosti financiranja društev, čeprav je legitimen, namreč ne more upravičiti zakonodaje države članice, ki temelji na načelni in neselektivni domnevi, da lahko vsaka finančna pomoč, ki jo izplača fizična ali pravna oseba s sedežem v drugi državi članici ali tretji državi, in vsaka organizacija civilne družbe, ki prejme tako finančno pomoč, sama po sebi ogrozi politične in gospodarske interese prve od teh držav članic ter neovirano delovanje njenih institucij.

87 Zato kaže, da cilj povečanja preglednosti financiranja društev v obravnavanem primeru glede na vsebino in namen določb zakona o preglednosti ne more upravičiti tega zakona.

88 Glede razlogov javnega reda in javne varnosti, navedenih v členu 65(1)(b) PDEU, ki jih Madžarska navaja podredno, je treba opozoriti, da se je na take razloge, kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča, mogoče sklicevati na določenem področju, če zakonodajalec Unije ni popolnoma uskladil ukrepov za

zagotovitev njegove zaščite (glej v tem smislu sodbi z dne 23. oktobra 2007, Komisija/Nemčija, C-112/05, EU:C:2007:623, točki 72 in 73, in z dne 25. aprila 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točka 60).

89 Kot pa je Sodišče že poudarilo, je zakonodajalec Unije le delno uskladil ukrepe za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, tako da imajo države članice še naprej pravico sklicevati se na boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, da bi upravičile nacionalne določbe, ki omejujejo prosti pretok kapitala, kot razloge, povezane z javnim redom (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, točke od 61 do 64, in z dne 31. maja 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, točka 38).

90 Prav tako se države članice ob neobstoju splošnejše uskladitve na tem področju lahko sklicujejo na boj proti organiziranemu kriminalu kot razlog, povezan z javno varnostjo v smislu člena 65(1)(b) PDEU.

91 Vendar iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da razlogi javnega reda in javne varnosti, navedeni v členu 65(1)(b) PDEU, omogočajo izjemo od temeljne svoboščine, določene v PEU, zato jih je treba razlagati ozko, njihovega obsega pa vsaka od držav članic ne more enostransko določiti brez nadzora institucij Unije. Tako se je na te razloge mogoče sklicevati le v primeru resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, točka 17).

92 V obravnavani zadevi pa se Madžarska sklicuje na skupne številke v zvezi s povečanjem financiranja organizacij civilne družbe s sedežem na njenem ozemlju v letih od 2010 do 2015 s kapitalom iz drugih držav članic ali iz tretjih držav, vendar ne navaja nobene trditve, s katero bi lahko konkretno dokazala, da je to povečanje zneska povzročilo tako grožnjo.

93 Kot namreč izhaja iz točk 83 in 86 te sodbe, Madžarska zakona o preglednosti očitno ne opira na obstoj resnične grožnje, temveč na načelno in nerazlikovalno domnevo, da lahko finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav in organizacije civilne družbe, ki prejemajo take finančne pomoči, povzročijo tako grožnjo.

94 Poleg tega, tudi če bi bilo v nasprotju s tem, kar izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 91 te sodbe, mogoče priznati grožnjo, ki, čeprav ni resnična in dejanska, ni nič manj potencialna, bi ta grožnja glede na zahtevo po ozki razlagi, na katero je opozorjeno v tej točki, lahko upravičila le sprejetje ukrepov, ki ustrezajo njeni naravi in teži. V obravnavanem primeru pa so bili finančni pragovi, ki sprožijo uporabo obveznosti, določenih z zakonom o preglednosti, določeni na zneske, za katere kaže, da očitno ne ustrezajo primeru dovolj resne grožnje, ki prizadene temeljne interese družbe, ki naj bi se s temi obveznostmi preprečila.

95 Zato obstoj resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene temeljne interese družbe in ki bi omogočala sklicevanje na razloge javnega reda in javne varnosti iz člena 65(1)(b) PDEU, ni dokazan.

96 Zato zakona o preglednosti ni mogoče utemeljiti niti z nujnim razlogom v splošnem interesu, ki se nanaša na večjo preglednost financiranja društev, niti z razlogi javnega reda in javne varnosti, ki so navedeni v členu 65(1)(b) PDEU.

97 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela določbe zakona o preglednosti, navedene v točki 65 te sodbe, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 63 PDEU.

B. Členi 7, 8 in 12 Listine

1. Uporaba Listine

a) Trditve strank

98 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske v svojih vlogah trdi, da mora biti zakon o preglednosti, ker omejuje temeljno svoboščino, ki jo zagotavlja Pogodba DEU, poleg tega združljiv z Listino.

99 Komisija je na vprašanje Sodišča na obravnavi o obsegu te zahteve, kakor je bila pojasnjena v sodbi z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432), ki je bila razglašena po koncu pisnega dela postopka v tej zadevi, dodala, da ta zahteva pomeni, da je treba ugotoviti, ali zakon o preglednosti omejuje pravice in svoboščine, določene z Listino, in nato, če je odgovor pritrdilen, presoditi na podlagi trditev, na katere se sklicuje Madžarska, ali je ta zakon kljub temu utemeljen.

100 Madžarska, ki jo je Sodišče na obravnavi prav tako zaslišalo v zvezi s tem, se je seznanila z navedeno sodbo.

b) Presoja Sodišča

101 Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, če država članica trdi, da je ukrep, katerega avtor je in s katerim se omejuje temeljna svoboščina, zagotovljena s Pogodbo DEU, utemeljen na podlagi te pogodbe ali z nujnim razlogom v splošnem interesu, priznanim s pravom Unije, je treba za tak ukrep šteti, da se z njim izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, tako da mora biti v skladu s temeljnimi pravicami, ki jih priznava ta pogodba (sodbi z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točki 63 in 64, in z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točki 64 in 65).

102 V obravnavanem primeru Madžarska trdi, kot je bilo navedeno v točkah od 72 do 74 te sodbe, da so obveznosti, uvedene z določbami zakona o preglednosti, navedene v točki 65 te sodbe, utemeljene z nujnim razlogom v splošnem interesu in z razlogi, navedenimi v členu 65 PDEU.

103 Določbe tega zakona morajo biti torej, kot pravilno poudarjata Komisija in Kraljevina Švedska, v skladu z Listino, saj ta zahteva pomeni, da navedene določbe ne omejujejo pravic in svoboščin, določenih v Listini, ali če je tako, da so te omejitve upravičene glede na zahteve iz člena 52(1) Listine (glej v tem smislu sodbi z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točki 66 in 70, in z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točki 39 in 41).

104 Zato je treba preučiti, ali te določbe omejujejo pravice, na katere se sklicuje Komisija, in če je tako, ali so kljub temu upravičene, kot to navaja Madžarska.

2. Obstoj omejitev pravic, določenih z Listino

a) Trditve strank

105 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trdi, da zakon o preglednosti na prvem mestu omejuje pravico do svobode združevanja, zagotovljeno s členom 12(1) Listine, ter pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja in pravico do varstva osebnih podatkov iz člena 7 oziroma člena 8(1) Listine na drugem.

106 V zvezi s pravico do svobode združevanja Komisija najprej navaja, da uresničevanje te pravice ne zajema le možnosti ustanovitve in prenehanja društva, ampak v vmesnem času tudi možnost njegovega obstoja in delovanja brez neupravičenega državnega vmešavanja. Nato navaja, da je sposobnost prejeti finančna sredstva bistvena za delovanje društev. Nazadnje, v obravnavanem primeru meni, prvič, da lahko obveznosti prijave in javnosti, ki ju določa zakon o preglednosti, bistveno otežijo ukrepanje organizacij civilne družbe s sedežem na Madžarskem, drugič, da so obveznosti registracije in uporabe imena „organizacija prejemnica tuje pomoči“, ki ju spremljajo, take narave, da stigmatizirajo te organizacije, in tretjič, da sankcije, povezane z nespoštovanjem teh različnih obveznosti, vključujejo tudi pravno tveganje njihovega obstoja, tudi ker vključujejo možnost prenehanja.

107 V zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter pravico do varstva osebnih podatkov Komisija meni, da zakon o preglednosti omejuje te pravice s tem, da določa obveznosti prijave in javnosti, katerih posledica je sporočitev pristojnim sodiščem in ministru, pristojnemu za upravljanje portala za informacije o organizacijah civilne družbe, ter poznejše razkritje javnosti, informacij, ki vključujejo, odvisno od primera, ime, državo ali mesto stalnega prebivališča fizičnih oseb ali firmo in kraj sedeža pravnih oseb, ki iz druge države članice ali tretje države zagotavljajo finančne pomoči v znesku, ki dosega določen prag, organizacijam civilne družbe s sedežem na Madžarskem.

108 Na prvem mestu, Madžarska v obrambo navaja, da zakon o preglednosti ne omejuje pravice do svobode združevanja. Ta zakon naj bi se namreč omejil na določitev pravil o opravljanju dejavnosti organizacij civilne družbe s sedežem na Madžarskem in na določitev sankcij za njihovo nespoštovanje. Poleg tega naj bi bile obveznosti registracije in javnosti, ki jih določa, formulirane nevtralno in naj bi se nanašale na objektivni podatek, ki se nanaša na dejstvo, da te organizacije prejmejo znatno finančno pomoč iz tujega vira. Nazadnje, niti te obveznosti niti poimenovanje „organizacije prejemnice tuje pomoči“, ki je z njimi povezano, naj ne bi povzročila stigmatizacije. Nasprotno, iz preambule zakona o preglednosti naj bi jasno izhajalo, da prejemanje finančnih pomoči iz tujine samo po sebi ni nedopustno.

109 Na drugem mestu, podatkov, katerih sporočanje pristojnim sodiščem in razkritje javnosti določa ta zakon, naj ne bi bilo mogoče ločeno opredeliti kot osebne podatke iz člena 8(1) Listine ali podatke, katerih sporočanje in razkritje omejujeta pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, zagotovljeno s členom 7 Listine. Poleg tega bi bilo treba osebe, ki zagotavljajo finančno pomoč organizacijam civilne družbe, ker je njihov namen s tem vplivati na javno življenje, šteti za osebe javnega prava, ki uživajo manjše varstvo svojih pravic kot posamezniki.

b) Presoja Sodišča

110 Na prvem mestu, glede pravice do svobode združevanja je treba navesti, da je ta določena v členu 12(1) Listine, ki določa, da ima vsakdo pravico do svobode združevanja na vseh ravneh, zlasti na političnih, sindikalnih in državljanskih področjih.

111 Ta pravica ustreza pravici, zagotovljeni s členom 11(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. V skladu s členom 52(3) Listine ji je torej treba priznati enak pomen in obseg, kot ga ima v tej konvenciji.

112 V zvezi s tem je najprej iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice razvidno, da je pravica do svobode združevanja eden od bistvenih temeljev demokratične in pluralistične družbe, ker državljanom omogoča, da skupno delujejo na področjih skupnega interesa in s tem prispevajo k dobremu delovanju javnega življenja (sodbi ESČP z dne 17. februarja 2004, Gorzelik in drugi proti Poljski, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, točke 88, 90 in 92, in z dne 8. oktobra 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti in Israfilov proti Azerbajdžanu, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, točki 52 in 53).

113 Dalje, ta pravica ne zajema le možnost ustanovitve ali prenehanja društva (sodbi ESČP z dne 17. februarja 2004, Gorzelik in drugi proti Poljski, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, točka 52, in z dne 8. oktobra 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti in Israfilov proti Azerbajdžanu, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, točka 54), temveč zajema tudi možnost, da to društvo medtem deluje v vmesnem času, kar zlasti pomeni, da lahko nadaljuje svoje dejavnosti in deluje brez neupravičenega državnega vmešavanja (sodba ESČP z dne 5. oktobra 2006, Moskovska sekcija rešilne vojske proti Rusiji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, točki 73 in 74).

114 Nazadnje, iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice je razvidno, da je zakonodaje, ki znatno otežujejo dejavnost ali delovanje društev – čeprav jih je morda mogoče upravičiti – bodisi z okrepitvijo zahtev v zvezi z njihovo registracijo (sodba ESČP z dne 12. aprila 2011, Ruska republikanska stranka proti Rusiji, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, točke od 79 do 81), bodisi z omejitvijo njihove sposobnosti za prejemanje finančnih sredstev (sodba ESČP z dne 7. junija 2007, Baskovska nacionalistična stranka – Deželna organizacija Iparralde proti Franciji, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, točki 37 in 38), bodisi z določitvijo obveznosti prijave in javnosti zanje, ki bi jim lahko dajala negativno sliko (sodba ESČP z dne 2. avgusta 2001, Grande oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani proti Italiji, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, točki 13 in 15), ali z izpostavljanjem nevarnosti sankcij, zlasti prenehanja (sodba ESČP z dne 5. oktobra 2006, Moskovska sekcija rešilne vojske proti Rusiji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, točka 73), mogoče opredeliti kot poseg v pravico do svobode združevanja, in zato kot omejitev te pravice, ki je določena v členu 12 Listine.

115 Ob upoštevanju teh navedb je treba ugotoviti, ali v obravnavanem primeru obveznosti, določene z določbami zakona o preglednosti, navedene v točki 65 te sodbe, pomenijo omejitev pravice do svobode združevanja, zlasti ker bistveno otežujejo dejavnost in delovanje društev in ustanov, za katere velja ta pravica, kot trdi Komisija.

116 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da obveznosti prijave in javnosti, ki sta bili uvedeni s temi določbami, omejujeta zmožnost zadevnih društev in ustanov, da prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, ob upoštevanju odvračilnega učinka takih obveznosti in sankcij, povezanih z njihovim nespoštovanjem.

117 Po drugi strani je treba sistematične obveznosti društev in ustanov, ki spadajo na področje uporabe zakona o preglednosti, da se registrirajo in nastopijo pod imenom „organizacija prejemnica tuje pomoči", kot priznava Madžarska, razumeti ob upoštevanju preambule tega zakona, na katere vsebino je bilo opozorjeno v točki 83 te sodbe.

118 V tem okviru lahko zadevne sistematične obveznosti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 120 do 123 sklepnih predlogov, donatorje, ki prebivajo v drugih državah članicah ali tretjih državah, odvračajo od sodelovanja pri financiranju organizacij civilne družbe, ki spadajo na področje uporabe zakona o preglednosti, in tako ovirajo dejavnosti teh organizacij ter uresničitev ciljev, ki jim te sledijo. Poleg tega lahko na Madžarskem ustvarijo splošno nezaupanje v zadevna društva in ustanove ter jih stigmatizirajo.

119 Zato določbe zakona o preglednosti, navedene v točki 65 te sodbe, omejujejo pravico do svobode združevanja, ki je varovana s členom 12(1) Listine.

120 Na drugem mestu Komisija navaja pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja v povezavi s pravico do varstva osebnih podatkov, ki naj bi bili omejeni z obveznostma prijave in javnosti, ki ju določa zakon o preglednosti.

121 V skladu s členom 7 Listine ima vsakdo pravico do tega, da se spoštuje njegovo zasebno in družinsko življenje, stanovanje ter komunikacije. Poleg tega ima v skladu s členom 8(1) Listine vsakdo pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.

122 Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določena v členu 7 Listine, ustreza pravici, ki jo zagotavlja člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in ji je zato treba priznati enak pomen in obseg (sodbi z dne 5. oktobra 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, točka 53, in z dne 26. marca 2019, SM (Otrok, za katerega velja alžirska ureditev kafala), C-129/18, EU:C:2019:248, točka 65).

123 Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice ta pravica javnim organom nalaga, da se vzdržijo kakršnega koli neupravičenega poseganja v zasebno in družinsko življenje oseb ter odnose med njimi. Tako javnim organom nalaga negativno in brezpogojno obveznost, ki je ni treba izpolniti s posebnimi določbami, vendar se ji lahko doda pozitivna obveznost sprejetja pravnih ukrepov za varstvo zasebnega in družinskega življenja (sodbi ESČP z dne 24. junija 2004, Von Hannover proti Nemčiji, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, točka 57, in z dne 20. marca 2007, Tysiąc proti Poljski, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, točki 109 in 110).

124 Sodišče pa je razsodilo, da je treba določbe, ki nalagajo ali dopuščajo posredovanje osebnih podatkov, kot so ime, kraj prebivališča ali finančna sredstva fizičnih oseb javnemu organu, ob neobstoju privolitve teh fizičnih oseb in ne glede na namen poznejše uporabe zadevnih podatkov, opredeliti kot poseganje v njihovo zasebnost in s tem omejitev pravice, zagotovljene s členom 7 Listine, brez poseganja v njihovo morebitno utemeljitev. Enako velja za določbe, ki določajo razširjanje takih podatkov javnosti (glej v zvezi s tem sodbe z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi, C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točke od 73 do 75 in od 87 do 89; z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točke od 56 do 58 in 64, in z dne 2. oktobra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, točki 48 in 51).

125 Posredovanje imenskih in finančnih podatkov o pravnih osebah javnemu organu in razširjanje teh podatkov javnosti pa lahko omejujeta pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine, le če firma teh pravnih oseb vključuje ime ene ali več fizičnih oseb (sodba z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 53).

126 Pravica do varstva osebnih podatkov iz člena 8(1) Listine, ki je tesno povezana s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, zagotovljeno s členom 7 Listine (glej v tem smislu sodbi z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 47, in z dne 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777, točka 41), nasprotuje temu, da se informacije o fizičnih osebah, ki so določene ali jih je mogoče določiti, posredujejo tretjim osebam, ne glede na to, ali gre za javne organe ali javnost na splošno, razen če do takšnega širjenja ne pride v skladu s pošteno obdelavo, ki izpolnjuje zahteve iz člena 8(2) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 49). Razen v tem primeru je treba torej šteti, da navedeno razširjanje, ki pomeni obdelavo osebnih podatkov, omejuje pravico do varstva osebnih podatkov, zagotovljeno s členom 8(1) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 2. oktobra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, točka 51).

127 V obravnavani zadevi je treba najprej ugotoviti, da informacije, na katere se nanašajo obveznosti prijave in javnosti, določene z zakonom o preglednosti, vključujejo ime, državo in mesto stalnega prebivališča fizičnih oseb, ki dodeljujejo finančne pomoči v znesku, ki dosega nekatere pragove, organizacijam civilne družbe s sedežem na Madžarskem ter znesek teh finančnih pomoči, kot je razvidno iz točk 5 in 10 te sodbe. Kot je navedeno v istih točkah, vključujejo tudi firmo in sedež pravnih oseb, ki take finančne pomoči dodeljujejo, ime teh pravnih oseb, ki lahko vključuje tudi ime fizičnih oseb.

128 Taki podatki pa spadajo na področje uporabe pravice do varstva zasebnosti, zagotovljene s členom 7 Listine, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 124 in 125 te sodbe.

129 Dalje, res je, kot navaja Madžarska, da je Evropsko sodišče za človekove pravice priznalo, da obstaja pravica državljanov do obveščenosti in da se lahko ta pravica v posebnih okoliščinah nanaša tudi na vidike zasebnega življenja javne osebe, kakršna je politična osebnost, zato javne osebe ne morejo zahtevati enakega varstva svojega zasebnega življenja kot zasebniki (sodbi ESČP z dne 24. junija 2004, Von Hannover proti Nemčiji, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, točka 64, in z dne 7. februarja 2012, Von Hannover proti Nemčiji (št. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, točka 110).

130 Vendar je pojem „javna oseba“ opredeljen ozko, saj je Evropsko sodišče za človekove pravice na primer izključilo, kot je razvidno iz sodb, navedenih v prejšnji točki, da bi osebo, ki ne opravlja politične funkcije, kljub njeni veliki prepoznavnosti štelo za tako.

131 Dejstvo, da fizične ali pravne osebe, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v drugi državi članici ali tretji državi, podelijo organizacijam civilne družbe s sedežem na Madžarskem finančne pomoči v znesku, ki dosega pragove, določene z zakonom o preglednosti, pa ne omogoča, da bi bile te osebe štete za javne osebe. Tudi ob predpostavki, da je treba ob upoštevanju konkretnih ciljev, ki jim sledijo, nekatere od teh organizacij in navedenih oseb obravnavati, kot da sodelujejo v javnem življenju na Madžarskem, to ne spremeni dejstva, da dodelitev takih finančnih pomoči ne spada na področje izvajanja politične funkcije.

132 Zato obveznosti prijave in javnosti, določene z zakonom o preglednosti, omejujejo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določeno v členu 7 Listine.

133 Nazadnje, čeprav je za cilj povečanja preglednosti skupnega financiranja društev mogoče šteti, da ustreza splošnemu interesu, kot izhaja iz točke 79 te sodbe, pa je treba pri njegovem izvajanju, kadar se kaže v obdelavi osebnih podatkov, spoštovati zahteve po pošteni obdelavi, določene v členu 8(2) Listine. V obravnavanem primeru pa Madžarska nikakor ne trdi, da določbe, ki določajo te obveznosti, izpolnjujejo te zahteve.

134 V teh okoliščinah in ob upoštevanju preudarkov, navedenih v točkah 126 in 127 te sodbe, je treba za navedene obveznosti šteti tudi, da omejujejo pravico do varstva osebnih podatkov, zagotovljeno s členom 8(1) Listine.

3. Obstoj utemeljitev

a) Trditve strank

135 Komisija in Kraljevina Švedska trdita, da omejitve, ki jih zakon o preglednosti določa za pravice iz členov 12 in 7 ter člena 8(1) Listine, niso upravičene glede na zahteve iz člena 52(1) Listine.

136 Čeprav je cilje preglednosti, varstva javnega reda in javne varnosti, na katere se sklicuje Madžarska, v smislu te določbe načeloma mogoče šteti za cilje v splošnem interesu, ki jih v smislu te določbe priznava Unija, pa naj ta država članica v obravnavanem primeru ne bi dokazala, da ti cilji utemeljujejo omejitev pravice do svobode združevanja, pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter pravice do varstva osebnih podatkov, ki jo določa zakon o preglednosti.

137 Ta zakon naj nikakor ne bi izpolnjeval zahteve po sorazmernosti iz člena 52(1) Listine.

138 Madžarska v obrambo meni, da je treba povečanje preglednosti financiranja društev šteti za cilj v splošnem interesu, ki ga v smislu člena 52(1) Listine priznava Unija. Poleg tega naj bi ukrepi, ki so bili uvedeni z zakonom o preglednosti, izpolnjevali tudi druge zahteve iz te določbe.

b) Presoja Sodišča

139 Iz člena 52(1) Listine med drugim izhaja, da mora vsakršno omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija.

140 Sodišče pa je v točki 96 te sodbe ugotovilo, da določb zakona o preglednosti, navedenih v točki 65 te sodbe, ni mogoče upravičiti z nobenim od ciljev v splošnem interesu, ki jih priznava Unija in na katere se sklicuje Madžarska.

141 Iz tega izhaja, da te določbe, ki poleg omejitev temeljne svoboščine, varovane s členom 63 PDEU, omejujejo pravice, določene v členih 12 in 7 ter členu 8(1) Listine, kakor je Sodišče ugotovilo v točkah 119, 132 in 134 te sodbe, nikakor ne ustrezajo navedenim ciljem splošnega interesa.

142 Iz tega sledi, da Madžarska s sprejetjem navedenih določb ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 7, 8 in 12 Listine.

C. Ugotovitev

143 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba ugotoviti, da je Madžarska s sprejetjem določb zakona o preglednosti navedenih v točki 65 te sodbe, ki za nekatere kategorije organizacij civilne družbe – ki posredno ali neposredno prejemajo pomoči iz tujine, ki presegajo neko mejno vrednost – uvajajo obveznosti registracije, prijave in javnosti ter urejajo možnost uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne in neutemeljene omejitve glede tujih donacij madžarskim organizacijam civilne družbe, ob kršitvi obveznosti iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine.

VII. Stroški

144 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Madžarska v obravnavani zadevi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

145 Na podlagi člena 140(1) tega Poslovnika se državam članicam in institucijam, ki so intervenirale v sporu, naloži plačilo svojih stroškov. Zato se Kraljevini Švedski naloži plačilo svojih stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Madžarska je s sprejetjem določb külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zakon št. LXXVI iz leta 2017 o preglednosti organizacij, ki prejemajo pomoč iz tujine), ki za nekatere kategorije organizacij civilne družbe – ki posredno ali neposredno prejemajo pomoči iz tujine, ki presegajo neko mejno vrednost – uvajajo obveznosti registracije, prijave in javnosti ter urejajo možnost uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne in neutemeljene omejitve glede tujih donacij madžarskim organizacijam civilne družbe, ob kršitvi obveznosti iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.**

2. **Madžarski se naloži plačilo stroškov.**

3. **Kraljevini Švedski se naloži plačilo svojih stroškov.**

Podpisi

i — Točka 114 tega besedila je bila jezikovno popravljena po njegovi prvotni objavi na spletu.