Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 юни 2020 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Допустимост — Член 63 ДФЕС — Свобода на движение на капитали — Наличие на ограничение — Тежест на доказване — Непряка дискриминация, свързана с произхода на капиталите — Член 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на свободно сдружаване — Национална правна уредба, налагаща задължения за регистриране, деклариране и оповестяване, за чието неизпълнение са предвидени санкции, на сдружения, които получават финансова подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни — Член 7 от Хартата на основните права — Право на зачитане на личния живот — Член 8, параграф 1 от Хартата на основните права — Право на защита на личните данни — Национална правна уредба, налагаща оповестяване на информация относно лицата, които предоставят финансова подкрепа на сдружения, и относно размера на тази подкрепа — Обосноваване — Императивно съображение от общ интерес — Прозрачност при финансирането на сдружения — Член 65 ДФЕС — Обществен ред — Обществена сигурност — Борба срещу изпирането на пари, финансирането на тероризма и организираната престъпност — Член 52, параграф 1 от Хартата на основните права“

По дело C-78/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, предявен на основание член 258 ДФЕС на 6 февруари 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват първоначално V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari и K. Talabér-Ritz, а впоследствие V. Di Bucci, L. Havas и L. Malferrari, в качеството на представители,

ищец,

подпомагана от:

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz и H. Shev, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Унгария, за която се явяват M. Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: унгарски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, председатели на състави, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (докладчик), D. Šváby и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 октомври 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 януари 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Европейската комисия е предявила пред Съда иск за установяване, че Унгария — като е приела разпоредбите от Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Закон № LXXVI от 2017 г. за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, наричан по-нататък „Законът за прозрачността“), с които налага задължения за регистриране, деклариране и оповестяване на някои категории организации на гражданското общество, получаващи пряко или непряко чуждестранна подкрепа над определен праг, и с които предвижда възможност за прилагане на санкции на неспазващите тези задължения организации — е въвела дискриминационни, ненужни и необосновани ограничения за чуждестранните дарения за организации на гражданското общество и е нарушила задълженията си по член 63 ДФЕС и по членове 7, 8 и 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

I. Унгарското законодателство

A. Закон за прозрачността

2 Съгласно преамбюла на Закона за прозрачността организациите на гражданското общество по-специално „допринася[т] за демократичния контрол и общественото обсъждане по публични въпроси“, като „играят решаваща роля при формирането на общественото мнение“, а „прозрачността [им] е в най-голям обществен интерес“.

3 Преамбюлът освен това предвижда, че „подкрепата, предоставяна от неизвестни чуждестранни източници [на организациите на гражданското общество], би могла да бъде използвана от чуждестранни групи с определени интереси, за да прокарват — чрез общественото влияние на тези организации — собствените си интереси, вместо да преследват общите цели в социалния и политическия живот на Унгария“ и че подкрепата „би могла да застраши политическите и икономическите интереси на страната, както и независимото функциониране на законоустановените институции“.

4 Член 1 от закона гласи:

„1. За целите на прилагането на този закон за организации, получаващи чуждестранна подкрепа, се считат всички сдружения или фондации, които се ползват от финансиране по смисъла на параграф 2 [наричани по-нататък заедно „организации, получаващи чуждестранна подкрепа“].

2. По смисъла на този закон всяка вноска на пари или на други активи, произхождащи пряко или непряко от чужбина, независимо от правното основание, се приема за подкрепа, считано от момента, когато достигне — самостоятелно или заедно с други вноски — през определена данъчна година двойния размер на сумата, определена в член 6, параграф 1, буква b) от Pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [Закон № LIII от 2017 г. за предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма].

[…]

4. Този закон не се прилага по отношение на:

a) сдруженията и фондациите, които не се считат за организации на гражданското общество;

b) сдруженията, обхванати от Sportról szóló 2004. évi I. törvény [Закон № I от 2004 г. за спорта];

c) организациите, извършващи религиозна дейност;

d) организациите и сдруженията на националните малцинства, обхванати от Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [Закон № CLXXIX от 2011 г. за правата на националните малцинства], както и фондациите, които съгласно учредителния си акт осъществяват дейност, пряко свързана с културната автономия на национално малцинство, или представляват и защитават интересите на определено национално малцинство“.

5 Член 2 от Закона за прозрачността предвижда:

„1. Всяко сдружение или всяка фондация по смисъла на член 1, параграф 1 в срок от петнадесет дни декларира, че вече е организация, получаваща чуждестранна подкрепа, щом като размерът на получената през въпросната година подкрепа достигне двойния размер на сумата, определена в член 6, параграф 1, буква b) от Закон № LIII от 2017 г. за предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

2. Организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, трябва да изпрати посочената в параграф 1 декларация до компетентния съд по своето седалище (наричан по-нататък „регистърният съд“) и да предостави данните, посочени в приложение I. Регистърният съд включва данните от декларацията в информацията относно сдружението или фондацията, която се съдържа в регистъра на гражданските организации и други организации с нестопанска цел (наричан по-нататък „регистърът“), и вписва сдружението или фондацията като организация, получаваща чуждестранна подкрепа.

3. Прилагайки по аналогия посочените в параграф 1 правила, организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, предоставя на регистърния съд — едновременно с годишното приключване — декларация, съдържаща данните съгласно приложение I относно подкрепата, получена през предходната година. В декларацията се посочва (за въпросната година):

a) за подкрепа, не по-голяма от 500 000 HUF [приблизително 1 500 EUR] на дарител — информацията, посочена в част II, точка A от приложение I;

b) за подкрепа, равна на или по-голяма от 500 000 [HUF] на дарител — информацията, посочена в част II, точка B от приложение I.

4. Преди всяко петнадесето число от месеца регистърният съд изпраща на министъра, натоварен с управлението на портала за гражданска информация, наименованието, седалището и данъчния идентификатор на сдруженията и фондациите, които е вписал в регистъра през предходния месец като организации, получаващи чуждестранна подкрепа. Министърът, натоварен с управлението на портала за гражданска информация, незабавно разпространява така предадената информация с цел тя да стане обществено и безплатно достъпна на електронната платформа, създадена за целта.

5. Незабавно след изпращането на декларацията по параграф 1 организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, посочва на страницата си за достъп, публикациите си и други печатни произведения по смисъла на Закона относно свободата на печата и основните правила за медийното съдържание, че вече се счита за организация, получаваща чуждестранна подкрепа, по смисъла на този закон.

6. Организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, остава обвързана от предвиденото в параграф 5 задължение, докато продължава да се счита за организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, по смисъла на този закон“.

6 Съгласно член 3 от Закона за прозрачността:

„1. Ако сдружението или фондацията не изпълнява задълженията си по този закон, прокурорът, веднага щом научи за това, основавайки се на приложимите правни норми, разпорежда на сдружението или фондацията да изпълни задълженията си в рамките на следващите 30 дни.

2. Ако организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, не изпълни посоченото от прокурора задължение, последният отново разпорежда тя да изпълни в срок от петнадесет дни задълженията си по този закон. При неизпълнение, в рамките на петнадесет дни след изтичане на този срок, прокурорът сезира регистърния съд с искане за налагане на глоба в съответствие с член 37, параграф 2 от Civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [Закон № CLXXXI от 2011 г. за съдебната регистрация на организациите на гражданското общество и за приложимите правила и производства].

3. След отправянето на ново разпореждане до организацията в съответствие с параграф 2 прокурорът предприема действия при спазване на изискването за пропорционалност, като прилага по аналогия разпоредбите на Egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [Закон № CLXXV от 2011 г. за правото на сдружаване, статута на организация с нестопанска цел и финансирането на организациите на гражданското общество] и на Закон № CLXXXI от 2011 г. за съдебната регистрация на организациите на гражданското общество и за приложимите правила и производства“.

7 Член 4 от Закона за прозрачността предвижда:

„1. Ако през годината, следваща данъчната година по член 2, параграф 3, вноската на пари или на други активи, от която се е ползвала организацията, получаваща чуждестранна подкрепа, не достигне двойния размер на сумата, определена в член 6, параграф 1, буква b) от Закон № LIII от 2017 г. за предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, сдружението или фондацията престава да се счита за организация, получаваща чуждестранна подкрепа, и съобщава тази информация — като по аналогия се прилагат правилата относно деклариране — в рамките на 30 дни след приемането на годишния доклад за годината, през

която е настъпило това обстоятелство. В съответствие с член 2, параграф 4 регистърният съд предава тази информация на министъра, натоварен с управлението на портала за гражданска информация, който незабавно премахва данните за съответната организация от електронната платформа, създадена за целта.

2. След деклариране, предвидено в параграф 1, регистърният съд незабавно заличава от регистъра обстоятелството, че сдружението или фондацията е организация, получаваща чуждестранна подкрепа“.

8 В част I от приложение I към Закона за прозрачността се уточнява, че в декларацията по член 2 от същия закон, която организация на гражданското общество трябва да подаде, когато стане организация, получаваща чуждестранна подкрепа, се посочват годината, през която тази промяна е настъпила, както и името, седалището и идентификационният номер на съответната организация.

9 Освен това в част II, точка A от споменатото приложение I е предвидено, че когато общата сума на получената чуждестранна подкрепа е под прага по член 2, параграф 3 от споменатия закон, в разглежданата декларация се посочват, първо, общата сума на получените парични вноски, второ, общата сума на получените в други активи вноски и трето, общият брой на направилите вноските дарители.

10 Накрая, в част II, точка B от споменатото приложение I е предвидено, че когато общата сума на получената чуждестранна подкрепа достигне или надхвърли прага по член 2, параграф 3 от същия закон, в декларацията подробно се посочват размерът и източникът на всяка получена подкрепа, както и, ако подкрепата е предоставена от физическо лице — името му и страната и населеното място по пребиваването му, а ако е предоставена от юридическо лице — търговското му наименование и седалището му.

Б. Закон № CLXXV от 2011 г.

11 Член 3, параграф 3 от Закон № CLXXV от 2011 г. за правото на сдружаване, статута на организация с нестопанска цел и финансирането на организациите на гражданското общество, към който препраща член 3 от Закона за прозрачността, предвижда:

„Упражняването на правото на сдружаване […] не може да съставлява нарушение или подбуждане към извършване на нарушение […]“.

12 Член 11, параграф 4 от този закон предвижда:

„По искане на прокурора съдът може да прекрати сдружението, ако установи, че с функционирането или дейността си нарушава член 3, параграфи 3—5“.

В. Закон № CLXXXI от 2011 г.

13 В Закон № CLXXXI от 2011 г. за съдебната регистрация на организациите на гражданското общество и за приложимите правила и производства, към който препраща и член 3 от Закона за прозрачността, се съдържа по-специално член 71/G, параграф 2 и той предвижда, че компетентният съд може да вземе следните мерки по отношение на организация на гражданското общество:

„а) да наложи глоба от 10 000 до 900 000 [HUF, приблизително от 30 EUR до 2 700 EUR] на организацията или на нейния представител […];

b) да отмени незаконосъобразното решение […] на организацията и ако е необходимо, да разпореди приемането на ново решение в подходящ срок;

c) в случай че има вероятност правилното функциониране на организацията да може да се възстанови, ако се свика върховният ѝ орган, да свика решаващия орган на организацията или да възложи тази задача на подходящо физическо лице или на подходяща организация — за сметка на организацията;

d) да назначи управител за максимален срок от 90 дни, ако възстановяването на правилното функциониране на организацията не може да се осигури по друг начин и ако с оглед на резултата това изглежда особено подходящо, предвид функционирането на организацията или други обстоятелства;

e) да прекрати организацията“.

Г. Закон № LIII от 2017 г.

14 Размерът, определен с член 6, параграф 1, буква b) от Закон № LIII от 2017 г. за предотвратяването и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, към който препращат членове 1, 2 и 4 от Закона за прозрачността, е 7,2 милиона унгарски форинта (приблизително 20 800 EUR).

II. Досъдебната процедура

15 На 14 юли 2017 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо (наричано по-нататък „официалното уведомително писмо“), с което я уведомява, че като е приела Закона за прозрачността, не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС и по членове 7, 8 и 12 от Хартата, и ѝ определя едномесечен срок, в който да изрази становище.

16 На 17 юли 2017 г. Унгария моли за удължаване на този срок, но Комисията ѝ отказва.

17 На 14 август и 7 септември 2017 г. Унгария изпраща на Комисията два комплекта документи, в които изразява становище по официалното уведомително писмо и оспорва основателността на съдържащите се в него твърдения за нарушение.

18 На 5 октомври 2017 г. Комисията приема мотивирано становище (наричано по-нататък „мотивираното становище“), съгласно което Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС и по членове 7, 8 и 12 от Хартата, като е въвела дискриминационни, ненужни и необосновани ограничения относно чуждестранните дарения за организации на гражданското общество посредством разпоредби от Закона за прозрачността, които налагат задължения за регистриране, деклариране и оповестяване на определени категории организации на гражданското общество, получаващи пряко или непряко чуждестранна подкрепа над определен праг, и които предвиждат възможност за налагане на санкции на организациите, които не спазват тези задължения. Комисията освен това определя едномесечен срок за Унгария да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище или да изрази становище по него.

19 На 12 октомври 2017 г. Унгария моли Комисията да удължи срока, но тя ѝ отказва.

20 На 5 декември 2017 г. Унгария изразява становище по мотивираното становище на Комисията, като оспорва основателността на съдържащите се в него твърдения за нарушение.

21 Комисията не приема за убедително становището на Унгария и решава да предяви на 7 декември 2017 г. настоящия иск.

III. Производството пред Съда

22 На 2 август 2018 г. Кралство Швеция подава в секретариата на Съда молба да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

23 На 22 август 2018 г. Унгария представя в секретариата на Съда писменото си становище по тази молба.

24 С определение на председателя на Съда от 26 септември 2018 г., Комисия/Унгария (C-78/18, непубликувано, EU:C:2018:790), последният уважава молбата.

IV. По допустимостта

А. Доводи на страните

25 В писмената си защита Унгария твърди, че искът трябва да се отхвърли като недопустим поради поведението на Комисията в досъдебната процедура и правонарушенията, до които то е довело.

26 В това отношение Унгария изтъква, от една страна, че Комисията, първо, ѝ определила едномесечен, а не обичайния за досъдебната процедура двумесечен срок за изразяване на становище по официалното уведомително писмо и по последвалото го мотивирано становище, второ, отхвърлила молбите за удължаване на тези срокове, като се мотивирала кратко и стереотипно, без да обоснове необходимост от особена спешност, и трето, взела решение да предяви настоящия иск едва два дни, след като получила становището по мотивирано становище.

27 От друга страна, Унгария твърди, че Комисията опорочила досъдебната процедура с противоправните си действия. Всъщност поведението на тази институция показвало нежеланието ѝ адекватно да я изслуша, с което нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, и правото на добра администрация, закрепен в член 41 от Хартата. Това поведение затруднявало оборването на изтъкнатите от Комисията твърдения за нарушение и следователно не зачитало правото на защита.

28 В писмената си дуплика Унгария освен това отбелязва, че Комисията иска да обоснове поведението си с нежеланието на унгарските органи да отменят Закона за прозрачността. Подобно обстоятелство обаче не било необичайно за процедурите за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка и не допускало следователно да се установи наличие на особена спешност. Освен това то не можело да служи за основание за намаляване на сроковете в досъдебната процедура, без да доведе до нарушаване на целите ѝ.

29 Комисията, подкрепяна от Кралство Швеция, оспорва основателността на тези доводи.

Б. Съображения на Съда

30 Съгласно практиката на Съда фактът, че сроковете, които Комисията е определила в хода на досъдебната процедура, са били кратки, сам по себе си не може да доведе до недопустимост на последващ иск за установяване на неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл решение от 31 януари 1984 г., Комисия/Ирландия, 74/82, EU:C:1984:34, т. 12 и 13). Всъщност такъв иск би

бил недопустим само ако с поведението си Комисията е затруднила съответната държава членка да обори отправените ѝ твърдения за нарушение и ако с това е нарушила правото ѝ на защита, доказателства за което следва да представи самата държава членка (вж. в този смисъл решения от 12 май 2005 г., Комисия/Белгия, C-287/03, EU:C:2005:282, т. 14 и от 21 януари 2010 г., Комисия/Германия, C-546/07, EU:C:2010:25, т. 22).

31 В случая Унгария не е представила доказателства, че с поведението си Комисията я е затруднила да обори твърденията за нарушения, които ѝ е предявила. Освен това от анализа на хода на досъдебната процедура, припомнен в точки 15—20 от настоящото решение, е видно най-напред, че след като представя становището си по официалното уведомително писмо в опредения ѝ за това от Комисията едномесечен срок, Унгария представя, три седмици по-късно, ново становище по този въпрос, което Комисията също приема. По-нататък, тази държава членка представя становището си по мотивираното становище в обичайния за досъдебните процедури двумесечен срок, независимо че за това ѝ е бил определен едномесечен срок, като въпреки това и този път Комисията приема становището ѝ. Накрая, от изпратените и получените в хода на досъдебната процедура документи, както и от исковата молба е видно, че Комисията надлежно е взела предвид всички изложени от Унгария на различните етапи от тази процедура съображения.

32 Ето защо не може да се приеме, че с поведението си Комисията е затруднила Унгария да обори отправените ѝ твърдения за нарушение и че с това е нарушила правото ѝ на защита.

33 С оглед на това искът е допустим.

V. По доказателствената тежест

А. Доводи на страните

34 В писмената си защита Унгария твърди, че ако бъде приет за допустим, искът трябва да се отхвърли като неоснователен, тъй като не отговаря на изискванията за събиране на доказателства. Всъщност Комисията трябвало да докаже твърдяното от нея неизпълнение на задължение, без да се основава на каквито и да било презумпции. В случая обаче тя не била представила доказателства, че Законът за прозрачността има практически последици за свободата на движение на капитали по член 63 ДФЕС.

35 Комисията, подкрепяна от Кралство Швеция, оспорва основателността на тези доводи.

Б. Съображения на Съда

36 В практиката си Съдът приема, че Комисията следва да докаже наличието на твърдяното от нея неизпълнение, без да може да се основава на каквато и да било презумпция (решения от 25 май 1982 г., Комисия/Нидерландия, 96/81, EU:C:1982:192, т. 6 и от 13 февруари 2014 г., Комисия/Обединено кралство, C-530/11, EU:C:2014:67, т. 60).

37 Наличието на неизпълнение на задължения може да се докаже — когато се отнася до приемането на законови или подзаконови мерки, чието наличие и прилагане не се оспорват — чрез правен анализ на разпоредбите на тези мерки (вж. в този смисъл решения от 18 ноември 2010 г., Комисия/Португалия, C-458/08, EU:C:2010:692, т. 52 и 55 и от 19 декември 2012 г., Комисия/Белгия, C-577/10, EU:C:2012:814, т. 35).

38 В случая Комисията твърди, че Унгария не е изпълнила своите задължения, като е приела разглеждания закон, че тази държава членка не оспорва нито наличието, нито прилагането му и че в исковата молба се прави правен анализ на разпоредбите му.

39 Предвид това Унгария няма основание да обвинява Комисията, че не е представила доказателства за практическите последици на Закона за прозрачността върху свободата на движение по член 63 ДФЕС.

VI. По същество

А. По член 63 ДФЕС

1. По наличието на ограничение на свободата на движение на капитали

а) Доводи на страните

40 Комисията, подкрепяна от Кралство Швеция, твърди най-напред че Законът за прозрачността ограничава свободата на движение на капитали, тъй като уредбата му на движенията на капитали между, от една страна, Унгария, и от друга страна, останалите държави членки и трети страни, води до непряка дискриминация. Всъщност този закон не отчитал гражданството, а се прилагал въз основа на критерий за наличие на движение на капитали от чужбина, и по-точно на финансова подкрепа за организации на гражданското общество, установени в Унгария от физически или юридически лица с пребиваване или седалище в друга държава членка или в трета страна.

41 По-нататък, Унгария нямала основание да твърди, че използването на този критерий отразява наличието на обективна разлика между положението на унгарските граждани и това на гражданите на други държави членки или трети страни, тъй като за компетентните унгарски органи било по-лесно да контролират финансова подкрепа, предоставяна от първите — с местопребиваване или седалище на територията на страната — отколкото такава, предоставяна от вторите. Всъщност мястото на установяване не можело да служи за критерий за преценка дали двете положения са обективно сходни.

42 Накрая, при условията на евентуалност Комисията и Кралство Швеция твърдят, че ако не се установи, че Законът за прозрачността води до непряка дискриминация, то би трябвало поне да се констатира, че същият предвижда поредица от задължения, които могат да възпрат не само организациите на гражданското общество, които са установени в Унгария, но и физическите и юридическите лица, които могат да им предоставят финансова подкрепа от други държави членки или от трети страни, да упражнят гарантираната им с член 63 ДФЕС свобода на движение. Всъщност предвидените задължения за съответните организации да се регистрират с обозначението „организации, получаващи чуждестранна подкрепа“ и систематично да се представят като такива, щели да ги възпрат да продължат да приемат такава подкрепа. Освен това свързаните задължения за деклариране и оповестяване щели да възпрат лицата, които предоставят такава подкрепа, да продължат да го правят, както и щели да откажат други лица от намерението им да предоставят такава подкрепа.

43 В отговор Унгария посочва, от една страна, че Законът за прозрачността не може да се определи като мярка, която води до непряка дискриминация. Всъщност прилагането му зависело от критерий, свързан не с гражданството на лицата, които предоставят финансова подкрепа на установени в Унгария организации на гражданското общество, а с източника на тази финансова подкрепа. Освен това използването на този критерий било обосновано с оглед на

обстоятелството, че случаите на финансова подкрепа, предоставяна на установени в Унгария лица, се различавали от случаите на финансова подкрепа, предоставяна от установени в чужбина лица, тъй като в първите случаи компетентните унгарски органи можели много по-лесно да упражняват контрол, отколкото във вторите, и тъй като правилата, свързани с изпирането на пари и прозрачността, не били задължително приложими в държавите членки или в третите страни, откъдето била предоставяна подкрепата във вторите случаи.

44 От друга страна, задълженията за регистриране, деклариране и оповестяване, предвидени в Закона за прозрачността, както и свързаните с тях санкции не можели да се считат за имащи решаващо значение и за свободата на движение на капитали. Всъщност тези задължения били уредени обективно и неутрално. Освен това те се отнасяли само за физическите или юридическите лица, които предоставяли финансова подкрепа над определен праг и които не били много на брой.

б) Съображения на Съда

45 Член 63, параграф 1 ДФЕС предвижда, че всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се забраняват.

46 От тази разпоредба следва, че за да бъде тя нарушена, трябва да има движение на капитали с трансгранично измерение и ограничение на тяхното свободно движение.

47 Що се отнася, на първо място, до наличието на движение на капитали, в постоянната си практика Съдът приема, че тъй като в Договора за функционирането на ЕС не се съдържа дефиниция на понятието „движение на капитали“, тя трябва бъде изведена например, но не само от номенклатурата в приложение I към Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора [за Европейската общност] (този член е отменен с Договора от Амстердам) (ОВ L 178, 1988 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10) (решения от 27 януари 2009 г., Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, т. 24 и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 54).

48 В този смисъл Съдът вече е приел, че наследствата по закон и даренията, посочени в раздел XI от споменатото приложение I, който е озаглавен „Движения на капитали за лични цели“, са обхванати от понятието за движение на капитали, с изключение на случаите, при които съставните им елементи са в границите само на една държава членка (вж. в този смисъл решения от 26 април 2012 г., Van Putten, C-578/10—C-580/10, EU:C:2012:246, т. 29 и от 16 юли 2015 г., Комисия/Франция, C-485/14, непубликувано, EU:C:2015:506, т. 22).

49 Това понятие обхваща също финансовите заеми, кредитите, поръчителството и другите гаранции, предоставяни от чуждестранни на местни лица, по точки VIII и IX от споменатото приложение I.

50 В случая обаче Законът за прозрачността се прилага — както предвижда член 1, параграф 1 и без да се засягат изключенията по параграф 4 от същия член — когато установено в Унгария сдружение или фондация получи „вноска на пари или на други активи, произхождащи пряко или непряко от чужбина, независимо от правното основание“ и тази вноска достигне определен праг за дадена данъчна година.

51 Следователно този закон се прилага при наличие на движение на капитали с трансгранично измерение, които могат — както е посочено — „независимо от правното основание“ да бъдат под формата по-специално на дарения, вноски, наследства по закон, кредити, заеми, гаранции или поръчителства за физически или юридически лица.

52 По отношение, на второ място, на наличието на ограничение на свободата на движение на капитали, от постоянната практика на Съда следва, че понятието „ограничение“ в член 63 ДФЕС обхваща всяка пречка пред движението на капитали както между държавите членки (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2013 г., Essent и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 39 и цитираната съдебна практика), така и между държави членки и трети страни (вж. в този смисъл решения от 18 януари 2018 г., Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, т. 19—21 и от 26 февруари 2019 г., X (Междинни дружества, установени в трети страни), C-135/17, EU:C:2019:136, т. 26).

53 В частност посоченото понятие обхваща държавните мерки, които са дискриминационни, тъй като пряко или непряко водят до разлика в третирането на движението на капитали в границите на страната и трансграничното движение на капитали, която не е обоснована от обективна разлика в положенията (вж. в този смисъл решения от 12 декември 2006 г., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, т. 46 и от 16 юли 2015 г., Комисия/Франция, C-485/14, непубликувано, EU:C:2015:506, т. 25 и 26) и която следователно може да възпре физически или юридически лица от други държави членки или от трети страни да пристъпят към трансгранично движение на капитали.

54 В случая следва да се констатира най-напред, че Законът за прозрачността налага на всички сдружения и фондации, които попадат в приложното му поле и получават чуждестранна подкрепа от държава членка, различна от Унгария, или от трети страни, редица специфични задължения, а именно да се регистрират в съответния компетентен съд като „организации, получаващи чуждестранна подкрепа“ (член 2, параграф 1), ежегодно да изпращат до този съд декларации с идентификационни данни за себе си и данни за финансовата подкрепа до или над определени суми, която получават от физически или юридически лица с местопребиваване или седалище в друга държава членка или в трета страна, както и идентификационни данни за тези лица (член 2, параграфи 2 и 3), да посочват на уебсайта си, в публикациите си и в печатните си издания информация, че се считат за организации, получаващи чуждестранна подкрепа (член 2, параграф 5).

55 По-нататък, този закон налага на министъра, натоварен с управлението на портала за гражданска информация, да разпространява свързаната със споменатите сдружения и фондации информация на специално създадена за целта обществено и безплатно достъпна платформа (член 2, параграф 4).

56 Накрая, законът предвижда, че при неизпълнение на посочените задължения сдруженията и фондациите подлежат на редица санкции, сред които разпореждане от компетентния прокурор да изпълнят задълженията си, налагане на глоби в размер от 10 000 HUF до 900 000 HUF (приблизително от 30 EUR до 2 700 EUR) от компетентния съд и възможност за постановяване от този съд на прекратяване по искане на прокурора (член 3).

57 Посочените различни мерки, приети заедно и преследващи обща цел, налагат редица задължения, които с оглед на съдържанието си и в съчетание едни с други могат да накърнят свободата на движение на капитали както за организациите на гражданското общество, установени в Унгария и имащи при движението на капитали качеството на получатели на финансова подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни, така и за физическите или юридическите лица, които им предоставят финансовата подкрепа и следователно са в основата на движението на тези капитали.

58 Посочените в точки 50 и 54—56 от настоящото решение разпоредби уреждат по-точно режим, който се прилага специално и само за сдруженията и фондациите, получаващи финансова подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни в размер до определени в Закона за прозрачността прагове. Споменатите разпоредби по-специално ги отличават с обозначението „организации, получаващи чуждестранна подкрепа“, налагат им систематично да се декларират, регистрират и обозначават като такива пред обществото, а при неспазване на

тези задължения предвижда санкции, стигащи до прекратяване. Като заклеймяват така тези сдружения и фондации, посочените разпоредби могат да създадат климат на недоверие към тях, който да възпре физическите и юридическите лица от други държави членки или от трети страни да им предоставят финансова подкрепа.

59 Освен това този режим предполага формалности и допълнителни административни тежести за разглежданите сдружения и фондации само поради факта че предоставяната им подкрепа е „чуждестранна“.

60 Споменатите разпоредби са насочени срещу лицата, които предоставят финансова подкрепа на същите тези сдружения или фондации и които са от други държави членки или от трети страни, и предвиждат публично оповестяване на свързаната с тези лица и с тази финансова подкрепа информация, като това обстоятелство също може да възпре тези лица да предоставят такава подкрепа.

61 С оглед на това въпросните разпоредби, разглеждани като цяло, предвиждат разлика в третирането не само на сдруженията и фондациите, които са установени в Унгария и които получават финансова подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни, в сравнение с тези, които получават финансова подкрепа с унгарски произход, но и на лицата, които предоставят на тези сдружения и фондации финансова подкрепа и които са от друга държава членка или от трета страна, в сравнение с тези, които правят това и които са с местопребиваване или седалище в Унгария.

62 Тази разлика в третирането в зависимост от това дали разглежданата финансова подкрепа е с произход от страната или е „чуждестранна“, а следователно и в зависимост от мястото, където пребивава или където е седалището на предоставящите я физически или юридически лица, представлява обаче непряка дискриминация на основание гражданство (вж. по аналогия в областта на свободното движение на работници решения от 24 септември 1998 г., Комисия/Франция, C-35/97, EU:C:1998:431, т. 38 и 39 и от 5 май 2011 г., Комисия/Германия, C-206/10, EU:C:2011:283, т. 37 и 38).

63 Обратно на твърдяното от Унгария, мястото, където пребивават или където са установени предоставящите финансовата подкрепа физически или юридически лица, по дефиниция не е валиден критерий, за да се установи наличие на обективна разлика между разглежданите положения и следователно да се изключи наличието на такава непряка дискриминация (вж. в този смисъл решение от 16 юни 2011 г., Комисия/Австрия, C-10/10, EU:C:2011:399, т. 35).

64 Ето защо разглежданите национални разпоредби са мерки, които водят до непряка дискриминация, тъй като установяват разлика в третирането, която не съответства на обективна разлика в положенията.

65 С оглед на това задълженията за регистриране, деклариране и оповестяване, наложени на „организациите, които получават чуждестранна подкрепа“ по силата на членове 1 и 2 от Закона за прозрачността, както и предвидените в член 3 от същия закон санкции, разглеждани като цяло, представляват ограничение на свободата на движение на капитали, забранено от член 63 ДФЕС, освен ако това ограничение е обосновано в съответствие с Договора за функционирането на ЕС и съдебната практика.

2. По обосноваността

а) Доводи на страните

66 Комисията и Кралство Швеция твърдят, че ограничението на свободата на движение на капитали, което предвижда Законът за прозрачността, не може да се обоснове нито с някое от съображенията, посочени в член 65 ДФЕС, нито с императивно съображение от общ интерес.

67 С оглед на това тази институция и тази държава членка признават, че изтъкнатите от Унгария цели за увеличаване на прозрачността при финансирането на организации на гражданското общество, от една страна, и за защита на обществения ред и обществената сигурност чрез борба срещу изпирането на пари, финансирането на тероризма и организираната престъпност като цяло, от друга страна, по принцип са легитимни.

68 В случая обаче било ясно, че посочените цели не могат да обосноват задължения като установените със Закона за прозрачността.

69 Всъщност член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС допускал държавите членки да вземат мерки, които са обосновани от съображения за обществен ред или обществена сигурност, но тези мерки трябвало да се разбират стриктно и не можели да обосноват законодателство, чиито разпоредби заклеймявали по принцип и без разлика „организациите, получаващи чуждестранна подкрепа“. Освен това Унгария нито установила наличие на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред и обществената сигурност, нито доказала, че предвидените в Закона за прозрачността задължения позволяват да се води ефективна борба срещу изпирането на пари, финансирането на тероризма и организираната престъпност като цяло.

70 Целта за прозрачност и проследимост на движението на капитали, предназначени за участващи в обществения живот организации, можела да се приеме за императивно съображение от общ интерес. Тя обаче не можела да обоснове в Европейския съюз — който е основан на общи ценности и който насърчава активното участие на гражданите в обществения живот, включително и в този в различни от местопребиваването им държави членки — национално законодателство да изхожда от принципа, че организациите на гражданското общество, които получават финансова подкрепа от установени в други държави членки лица, са подозрителни.

71 Във всички случаи разпоредбите от Закона за прозрачността не били необходими и пропорционални за постигането на изтъкнатите от Унгария цели.

72 В своя защита тази държава членка твърди, на първо място, че разглежданият закон е обоснован, главно, от императивно съображение от общ интерес, и при условията на евентуалност, от някои посочени в член 65 ДФЕС съображения.

73 Всъщност, от една страна, споменатият закон се вписвал в контекста на увеличаване на размера на финансиране на организации на гражданското общество с капитали с произход от други държави членки или от трети страни, като от 68,4 милиарда унгарски форинта (приблизително 228 милиона евро) за 2010 г. този размер достигнал 169,6 милиарда унгарски форинта (приблизително 565 милиона евро) за 2015 г., а също и в контекста на законодателни работи както на европейско, така и на национално равнище с цел осигуряване на по-голяма проследимост на движението на капитали. Предвид това разглежданият закон бил обоснован от императивно съображение от общ интерес за увеличаване на прозрачността на финансирането на организациите на гражданското общество предвид влиянието им върху обществения живот.

74 От друга страна, законът бил обоснован и от съображения за обществен ред и обществена сигурност по смисъла на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, а именно борба срещу изпирането на пари, финансирането на тероризма и организираната престъпност като цяло, както и увеличаване на прозрачността на финансирания, които могат да прикриват подозрителни дейности.

75 На второ място, Законът за прозрачността бил необходим и пропорционален на различните изтъкнати цели.

б) Съображения на Съда

76 В това отношение в постоянната си практика Съдът приема, че държавна мярка, която ограничава свободата на движение на капитали, е допустима само ако, на първо място, е обоснована от някое от посочените в член 65 ДФЕС съображения или от императивно съображение от общ интерес, и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с тази мярка може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 59—61 и цитираната съдебна практика).

77 Освен това съответната държава членка трябва да докаже, че посочените две кумулативни условия са изпълнени (вж. в този смисъл решение от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, т. 62 и цитираната съдебна практика). По отношение по-специално на условието разглежданите разпоредби да бъдат обосновани с оглед на някое от посочените в член 65 ДФЕС съображения или с оглед на императивно съображение от общ интерес, тази държава членка трябва да докаже, че при конкретните обстоятелства по случая разпоредбите са обосновани (вж. в този смисъл решения от 8 май 2003 г., ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, т. 66—69 и от 16 юли 2009 г., Комисия/Полша, C-165/08, EU:C:2009:473, т. 53 и 57).

78 В случая по отношение на изтъкнатото от Унгария главно основание Съдът вече е приел, че целта — за увеличаване на прозрачността на финансовата подкрепа, предоставяна на физически или юридически лица, спрямо предоставяни от Съюза обществени средства — която се преследва със задълженията за регистриране и оповестяване, може да се счита — като се имат предвид принципите на откритост и прозрачност, които ръководят действията на институциите на Съюза съгласно член 1, втора алинея ДЕС, член 10, параграф 3 ДЕС и член 15, параграфи 1 и 3 ДФЕС, като императивно съображение от общ интерес. Всъщност с тази цел може да се подобри информираността на гражданите по този въпрос и това да им позволи по-пълно участие в обществения дебат (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 68—71 и цитираната съдебна практика).

79 Предвид обстоятелството, прието за безспорно както от Комисията и Кралство Швеция, така и от Унгария, че с оглед на целите, които преследват, и средствата, с които разполагат, някои организации на гражданското общество могат да влияят значително върху обществения живот и обществения дебат (ЕСПЧ, решение от 14 април 2009 г., Társaság a Szabadságjogokért с/у Унгария, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 27, 36 и 38, и ЕСПЧ, решение от 8 ноември 2016 г., Magyar Helsinki Bizottság с/у Унгария, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 и 167), следва да се приеме, че целта за увеличаване на прозрачността на предоставянето на финансова подкрепа на такива организации може да представлява императивно съображение от общ интерес.

80 От практиката на Съда освен това следва, че като императивно съображение от общ интерес целта за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения може да обоснове приемането на национално законодателство, което ограничава в по-голяма степен свободата на

движение на капитали, които са с произход от трети страни, отколкото тази на капиталите, които са с произход от други държави членки. Всъщност движението на капитали, които са с произход от трети страни, се различава от движението на капитали, които са с произход от други държави членки, тъй като по отношение на тях не се прилагат действащите във всички държави членки мерки за хармонизиране на нормативната уредба и сътрудничество между националните органи (вж. в този смисъл решения от 18 декември 2007 г., A, C-101/05, EU:C:2007:804, т. 36 и 37 и от 26 февруари 2019 г., X (Междинни дружества, установени в трети страни, C-135/17, EU:C:2019:136, т. 90).

81 В случая обаче следва да се отбележи, на първо място, че предвидените в разпоредбите от Закона за прозрачността, посочени по-горе в точка 65 от настоящото решение, задължения за регистриране, деклариране и оповестяване, както и санкции, се прилагат без разлика към всички организации на гражданското общество, които получават от държава членка, различна от Унгария, или от трета страна финансова подкрепа в размер, достигащ определените от същия закон прагове.

82 Въпреки че носи тежестта на доказване на основания за обосноваване, Унгария не посочва защо целта за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения, на която се позовава, обосновава налагането на такива задължения без разлика за всяка финансова подкрепа, която е с произход от друга държава членка или от трета страна и която достига по размер предвидените от Закона за прозрачността прагове. Освен това Унгария не посочва защо тази цел би могла да обоснове прилагане на разглежданите задължения без разлика за всички обхванати от закона организации, вместо прилагане само за тези от тях, които с оглед на целите, които преследват, и средствата, с които разполагат, могат реално и значително да повлияят върху обществения живот и обществения дебат.

83 На второ място, Законът за прозрачността налага на всяка от посочените организации да се регистрира и систематично да се представя със специфичното обозначение „организация, получаваща чуждестранна подкрепа“. Освен това в преамбюла си този закон посочва, че подкрепата, предоставяна на организации на гражданското общество от „чуждестранни“ източници, „би могла да бъде използвана от чуждестранни групи с определени интереси, за да прокарват — чрез влиянието на тези организации в обществото — собствените си интереси, вместо да преследват общите цели в социалния и политическия живот на Унгария“ и че тази подкрепа „би могла да застраши политическите и икономическите интереси на страната, както и независимото функциониране на законоустановените институции“.

84 Следователно Унгария иска да увеличи прозрачността на финансирането на сдружения, тъй като счита, че финансовата подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни може да застраши важни за нея интереси.

85 Дори и да се приеме обаче, че в някои случаи финансовата подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни, предоставяна на обхванати от Закона за прозрачността организации, може да застраши важни за Унгария интереси, така или иначе посочените в точка 83 от настоящото решение съображения, с които тази държава членка мотивира увеличаването на прозрачността на финансирането на сдружения, не могат да обосноват посочените в същата точка задължения.

86 Всъщност, макар и легитимна, целта за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения не може да обоснове законодателство на държава членка, основано на принципна и прилагана без разлика презумпция, че всяка финансова подкрепа от физическо или юридическо лице, установено в друга държава членка или в трета страна, и всяка получаваща такава подкрепа организация на гражданското общество сами по себе си могат да застрашат политическите и икономическите интереси на първата посочена държава членка и необезпокояваното функциониране на нейните институции.

87 Ето защо в случая целта за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения изглежда не може да обоснове Закона за прозрачността, като се имат предвид текстът и целта на съдържащите се в него разпоредби.

88 По отношение на посочените в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС съображения за обществен интерес и обществена сигурност, които Унгария изтъква като основание при условията на евентуалност, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда на тези съображения може да се прави позоваване, ако в съответната област законодателят на Съюза не е извършил пълна хармонизация на мерките за осигуряване на защитата им (вж. в този смисъл решения от 23 октомври 2007 г., Комисия/Германия, C-112/05, EU:C:2007:623, т. 72 и 73 и от 25 април 2013 г., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, т. 60).

89 Както обаче Съдът вече е посочил, законодателят на Съюза е извършил само частична хармонизация на мерките за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, така че държавите членки могат да обосноват ограничаващи свободата на движение на капитали национални разпоредби, като се позоват на съображение за обществения ред като борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма (вж. в този смисъл решения от 25 април 2013 г., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:27, т. 61—64 и от 31 май 2018 г., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, т. 38).

90 Освен това, след като в тази област липсва по-обща хармонизация, държавите членки могат да се позоват на борбата срещу организираната престъпност като на съображение за обществена сигурност по смисъла на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС.

91 Видно обаче от постоянната практика на Съда, след като допускат да се дерогира една от основните предвидени в ДФЕС свободи, посочените в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС съображения за обществен ред и обществена сигурност трябва да се тълкуват стриктно, поради което обхватът им не може да се определя едностранно от отделните държави членки без контрол от страна на институциите на Съюза. С оглед на това на тези съображения може да се прави позоваване само при наличието на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (вж. в този смисъл решение от 14 март 2000 г., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, т. 17).

92 В случая Унгария представя обобщени данни за увеличаването през периода 2010—2015 г. на финансирането на установените на нейна територия организации на гражданското общество с капитали с произход от други държави членки или от трети страни, но не посочва конкретно защо това увеличаване води до такава заплаха.

93 Всъщност, както бе установено в точки 83 и 86 от настоящото решение, Унгария изглежда приема Закона за прозрачността въз основа на презумпция, която се прилага по принцип и без оглед на това дали финансовата подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни и получаващите я организации на гражданското общество биха могли да доведат до такава заплаха.

94 Освен това, дори и ако в противоречие с цитираната в точка 91 от настоящото решение съдебна практика се приеме, че макар и не действителна и настояща, но поне потенциална заплаха все пак съществува, тази заплаха би могла да обоснове приемането само на такива мерки, които — като се има предвид припомненото в цитираната точка изискване за стриктно тълкуване — съответстват на нейното естество и степен на сериозност. В случая обаче размерът на финансовите прагове, чието достигане представлява условие за прилагане на разглежданите задължения по Закона за прозрачността, очевидно не съответства на хипотезата на достатъчно сериозна заплаха, която тези задължения имат за цел да предотвратят.

95 В случая следователно не е установено наличие на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която да засяга основен обществен интерес и да допуска позоваване на съображенията за обществен ред и обществена сигурност по член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС

96 Поради това Законът за прозрачността не може да бъде обоснован нито от императивното съображение от общ интерес за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения, нито от съображенията за обществен ред и обществена сигурност по член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС.

97 С оглед на всички изложени съображения следва да се заключи, че като е приела посочените в точка 65 от настоящото решение разпоредби на Закона за прозрачността, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС.

Б. По членове 7, 8 и 12 от Хартата

1. По приложимостта на Хартата

а) Доводи на страните

98 Комисията, подкрепяна от Кралство Швеция, твърди в писменото си становище, че Законът за прозрачността ограничава една от гарантираните с Договора за функционирането на ЕС свободи и поради това трябва да бъде в съответствие с Хартата.

99 В отговор на въпроса, поставен ѝ от Съда по време на съдебното заседание за изслушване на устните състезания, относно обхвата на това изискване с оглед на постановеното след прекратяване на писмената фаза на настоящото производство решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), Комисията добавя, че споменатото изискване предполага да се определи дали Законът за прозрачността ограничава закрепени в Хартата права или свободи, и ако да, да се прецени дали с оглед на изложените от Унгария доводи този закон изглежда все пак обоснован.

100 По време на съдебното заседание за изслушване на устните състезания Съдът поставя същия въпрос и на Унгария, която посочва, че ще вземе под внимание посоченото решение.

б) Съображения на Съда

101 Съгласно практиката на Съда, когато държава членка твърди, че дадена мярка, която е приела и която ограничава основна свобода, гарантирана с Договора за функционирането на ЕС, е обоснована с оглед на Договора или на признато от правото на Съюза императивно съображение от общ интерес, то тази мярка трябва да се приеме за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и следователно трябва да бъде в съответствие със закрепените в нея основни права (решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 63 и 64 и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 64 и 65).

102 В случая, както бе посочено в точки 72—74 от настоящото решение, Унгария твърди, че задълженията, които установява с разпоредбите си Законът за прозрачността и които са посочени в точка 65 от настоящото решение, са обосновани както от императивно съображение от общ интерес, така и от съображенията по член 65 ДФЕС.

103 Ето защо, както основателно посочват Комисията и Кралство Швеция, разпоредбите от този закон трябва да са в съответствие с Хартата, което означава, че не трябва да предвиждат ограничения на закрепени в Хартата права и свободи, или ако предвиждат такива, те да са обосновани с оглед на изискванията по член 52, параграф 1 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 66 и 70 и от 20 март 2018 г., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 39 и 41).

104 С оглед на това следва да се установи дали тези разпоредби ограничават посочените от Комисията права, и ако да, дали при все това те са, както твърди Унгария, обосновани.

2. По наличието на ограничения на закрепените в Хартата права

а) Доводи на страните

105 Комисията, подкрепяна от Кралство Швеция, твърди, че Законът за прозрачността ограничава, на първо място, правото на свободно сдружаване, гарантирано в член 12, параграф 1 от Хартата, и на второ място, правото на зачитане на личния и семейния живот и правото на защита на личните данни, закрепени съответно в член 7 и в член 8, параграф 1 от Хартата.

106 По отношение на правото на свободно сдружаване Комисията посочва най-напред, че упражняването на това право обхваща възможност не само за учредяване и прекратяване на сдружение, но и за съществуването и функционирането му в периода между тези два момента без необоснована държавна намеса. По-нататък, Комисията твърди, че възможността за получаване на финансови средства е от съществено значение за функционирането на сдруженията. Накрая, тя счита, че в случая, първо, уредените в Закона за прозрачността задължения за деклариране и оповестяване могат значително да затруднят дейността на организациите на гражданското общество, които са установени в Унгария, второ, задълженията за регистриране и за използване на обозначението „организация, получаваща чуждестранна подкрепа“, които са предвидени наред с първите посочени задължения, могат да доведат до заклеймяване на тези организации и трето, санкциите при неспазване на различните задължения пораждат правен риск за самото съществуване на тези организации, тъй като предвиждат възможност дори и за прекратяването им.

107 По отношение на правото на зачитане на личния и семейния живот и правото на защита на личните данни Комисията посочва, че Законът за прозрачността ограничава тези права, като предвижда задължения за деклариране и оповестяване, изискващи да се съобщи на компетентния съд и на министъра, натоварен с управлението на портала за гражданска информация, а впоследствие и публично да се оповести информация за името, страната и града на пребиваване на физическите лица или съответно за търговското наименование и седалището на юридическите лица, които са предоставили от друга държава членка или от трета страна финансова подкрепа в размер, достигащ някои от праговете за установените в Унгария организации на гражданското общество.

108 В своя защита Унгария изтъква, на първо място, че Законът за прозрачността не ограничава правото на свободно сдружаване. Всъщност този закон просто предвиждал правила за упражняване на дейността на установените в Унгария организации на гражданското общество и санкции в случай на неспазване на тези правила. Освен това предвидените в този закон задължения за регистриране и оповестяване били формулирани неутрално и се отнасяли за обективни данни, като следвало да се има предвид фактът, че тези организации получавали доста голяма финансова подкрепа с чуждестранен произход. Накрая, нито тези задължения, нито свързаното с тях задължение за обозначаване като „организации, получаващи чуждестранна

подкрепа“ били заклеймяващи. Напротив, от преамбюла на Закона за прозрачността ясно следвало, че получаването на финансова подкрепа с чуждестранен произход само по себе си не се счита за нередно.

109 Данните, които според този закон следвало да се съобщават на компетентните съдилища и да се огласяват на обществеността, не можели да се квалифицират сами по себе си като лични данни, които попадат в приложното поле на член 8, параграф 1 от Хартата, или като данни, чието съобщаване и оповестяване ограничават правото на зачитане на личния и семейния живот по член 7 от Хартата. Впрочем лицата, които предоставяли финансова подкрепа на организации на гражданското общество, трябвало да се считат — ако правели това с цел да оказват влияние върху обществения живот — за обществени лица, които се ползвали с по-малка защита на правата си, отколкото обикновените частни лица.

б) Съображения на Съда

110 Що се отнася, на първо място, до правото на свободно сдружаване, то е закрепено в член 12, параграф 1 от Хартата, който предвижда, че всеки има право на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване.

111 Това право съответства на правото, гарантирано с член 11, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. На основание член 52, параграф 3 от Хартата това право трябва следователно да се разбира в същия смисъл и обхват като дадените му там.

112 С оглед на това, най-напред, в практиката си Европейският съд по правата на човека приема, че правото на свободно сдружаване е една от основите на демократичното и плуралистичното общество, тъй като позволява на гражданите да обединят действията си в области от общ интерес и да допринесат така за доброто функциониране на обществения живот (ЕСПЧ, 17 февруари 2004 г., Gorzelik и др. с/у Полша, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 и 92, и ЕСПЧ, 8 октомври 2009 г., Tebieti Mühafize Cemiyyeti и Israfilov с/у Азербайджан, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52 и 53).

113 По-нататък, това право обхваща не само възможност за учредяване или прекратяване на сдружение (ЕСПЧ, 17 февруари 2004 г., Gorzelik и др. с/у Полша, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, и ЕСПЧ, 8 октомври 2009 г., Tebieti Mühafize Cemiyyeti и Israfilov с/у Азербайджан, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), но и за съществуването и функционирането му в периода между тези два момента без необоснована държавна намеса (ЕСПЧ, 5 октомври 2006 г., Branche de Moscou de l’Armée du Salut с/у Русия, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73 и 74).

114 Накрая, от практиката на Съда по правата на човека следва, че макар да могат да бъдат обосновани, законодателства, които значително затрудняват дейността или функционирането на сдружения чрез установяването на по-строги изисквания за регистрирането им (ЕСПЧ, 12 април 2011 г., Parti républicain de Russie с/у Русия, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, § 79—81), чрез ограничаването на възможностите им да получават финансови средства (ЕСПЧ, 7 юни 2007 г., Parti nationaliste basque — Organisation régionale d’Iparralde с/у Франция, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37 и 38), чрез налагането им на задължения за деклариране и оповестяване, които могат да им създадат негативен образ (ЕСПЧ, 2 август 2001 г., Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani с/у Италия, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, § 13 и 15) или чрез излагането им на риск от санкции, и по-специално прекратяване (ЕСПЧ, 5 октомври 2006 г.,

Branche de Moscou de l'Armée du Salut c/y Русия, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), така или иначе следва да се квалифицират като намеса в правото на свободно сдружаване, а следователно и като ограничения на правото по член 12 от Хартата.

115 С оглед именно на тези съображения следва да се установи дали в случая, както поддържа Комисията, задълженията, уредени в посочените в точка 65 от настоящото решение разпоредби от Закона за прозрачността, представляват ограничение на правото на свободно сдружаване, поради това че по-специално значително затрудняват дейността и функционирането на сдруженията и фондациите, техни адресати.

116 В това отношение, от една страна, следва да се отбележи, че установените в споменатите разпоредби задължения за деклариране и оповестяване могат да ограничат възможностите на разглежданите сдружения и фондации за получаване на финансова подкрепа с произход от други държави членки или от трети страни, като се има предвид възпиращият ефект на такива задължения и на налаганите при неизпълнението им санкции.

117 От друга страна, системните задължения за сдруженията и фондациите, попадащи в приложното поле на Закона за прозрачността, да се регистрират и да се представят с обозначението „организация, получаваща чуждестранна подкрепа“ трябва, както приема и Унгария, да се разглеждат в светлината на припомнения в точка 83 от настоящото решение текст от преамбюла на същия закон.

118 В този контекст въпросните системни задължения могат, както посочва в точки 120—123 от заключението си генералният адвокат, да имат възпиращ ефект за участието на дарители, които пребивават в други държави членки или в трети страни, във финансирането на организации на гражданското общество, попадащи в приложното поле на Закона за прозрачността, и по този начин да възпрепятстват дейността на тези организации и постигането на преследваните от тях цели. Освен това те могат да създадат в Унгария климат на недоверие към разглежданите сдружения и фондации, както и да ги заклеймят.

119 Поради това разпоредбите от Закона за прозрачността, посочени в точка 65 от настоящото решение, ограничават защитеното с член 12, параграф 1 от Хартата право на свободно сдружаване.

120 На второ място, Комисията твърди, че задълженията за деклариране и оповестяване по Закона за прозрачността ограничават правото на зачитане на личния и семейния живот, разглеждано във връзка с правото на защита на личните данни.

121 Съгласно член 7 от Хартата всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Член 8, параграф 1 от Хартата пък предвижда, че всеки има право на защита на неговите лични данни.

122 Правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, съответства на правото, гарантирано с член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и следователно трябва да се приеме, че има същия като неговия смисъл и обхват (решения от 5 октомври 2010 г., McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, т. 53 и от 26 март 2019 г., SM (Дете, поставено при условията на алжирския режим кафала), C-129/18, EU:C:2019:248, т. 65).

123 Според Европейския съд по правата на човека това право налага на публичните органи да се въздържат от всяка необоснована намеса в личния и семейния живот на лицата и в техните отношения. С това той налага на публичните органи негативно и безусловно задължение, което не е необходимо да се прилага чрез специфични разпоредби и към което би могло все пак да се

прибави позитивно задължение за приемане на правни мерки за защита на личния и семейния живот (ЕСПЧ, 24 юни 2004 г., Von Hannover с/у Германия, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, и ЕСПЧ, 20 март 2007 г., Tysiąc с/у Полша, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, § 109 и 110).

124 Както обаче вече е постановил Съдът, разпоредби, които налагат или допускат физически лица да съобщават свои лични данни, като например име, местопребиваване или финансови средства, на публичен орган, трябва да се квалифицират — при липсата на съгласие от страна на тези физически лица и независимо от последващото използване на разглежданите данни — като намеса в личния живот, а следователно и като ограничение на правото, гарантирано с член 7 от Хартата, без при това да се засяга възможността тези разпоредби да бъдат обосновани. Същото се отнася и за разпоредбите, които предвиждат публично огласяване на такива данни (вж. в този смисъл решения от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 73—75 и 87—89, от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 56—58 и 64, и от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, т. 48 и 51).

125 При все това обаче съобщаването на публичен орган на лични и финансови данни за юридически лица и публичното разпространение на тези данни могат да представляват ограничения на правото, гарантирано в член 7 от Хартата, само ако фирмите на тези юридически лица включват името или имената на едно или повече физически лица (решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 53).

126 От своя страна правото на защита на личните данни, закрепено в член 8, параграф 1 от Хартата, е тясно свързано с правото на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано в член 7 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 47 и от 24 ноември 2011 г., Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 и C-469/10, EU:C:2011:777, т. 41) и не допуска информация, свързана с определени или определяеми физически лица, да се разпространява на трети лица, независимо дали става въпрос за публични органи или за обществото като цяло, освен ако разпространението се извършва при справедлива обработка на данни, която отговаря на изискванията по член 8, параграф 2 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 49). Извън тази хипотеза споменатото разпространение, което представлява обработване на лични данни, трябва следователно да се счита за ограничаващо правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, т. 51).

127 В случая следва да се констатира най-напред, че видно от точки 5 и 10 от настоящото решение, в информацията, за която се отнасят задълженията за деклариране и оповестяване по Закона за прозрачността, се включват името, страната и мястото на пребиваване на физическите лица, които предоставят финансова подкрепа в размер, достигащ определени прагове, на установени в Унгария организации на гражданското общество, а също и размерът на тази финансова подкрепа. Споменатата информация освен това включва, както се посочва в същите точки от настоящото решение, фирмата и седалището на предоставящите финансова подкрепа юридически лица, както и търговското им наименование, което само по себе си може да съдържа име на физическо лице.

128 Видно обаче от съдебната практика, припомнена в точки 124 и 125 от настоящото решение, тези данни попадат в обхвата на правото на зачитане на личния живот по член 7 от Хартата.

129 По-нататък, вярно е наистина, както отбелязва и Унгария, че съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека гражданите имат право да бъдат информирани, като това им право при определени обстоятелства може да обхване дори и аспекти от личния живот на обществени личности, като например на политиците, които не могат да искат да имат същата

защита на личния живот като на частните лица (ЕСПЧ, 24 юни 2004 г., Von Hannover c/y Германия, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, и ЕСПЧ, 7 февруари 2012 г., Von Hannover c/y Германия (nº 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110).

130 Съдът по правата на човека е дал стриктно определение на понятието за публична личност, от което — видно от цитираните в предходната точка решения — изключва лицата, които например са много известни, но не изпълняват политически функции.

131 Фактът, че физически или юридически лица с пребиваване или седалище в друга държава членка или в трета страна предоставят на организации на гражданското общество, които са установени в Унгария, финансова подкрепа в размер, достигащ праговете по Закона за прозрачността, не дава основание да се приеме, че тези лица са публични личности. Всъщност, дори и да се приеме, че с оглед на целите, които преследват, някои от тези организации и споменатите лица трябва да се считат за участници в обществения живот на Унгария, така или иначе предоставянето на такава финансова подкрепа не спада към упражняването на политически функции.

132 Ето защо задълженията за деклариране и оповестяване по Закона за прозрачността ограничават правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата.

133 Накрая, дори да може да се приеме — както следва от точка 79 от настоящото решение — че е от общ интерес, целта за увеличаване на прозрачността на финансирането на сдружения се осъществява чрез обработване на лични данни и при това във всички случаи трябва да се спазват изискванията по член 8, параграф 2 от Хартата за справедлива обработка на данни. В случая обаче Унгария не е представила каквито и да било доказателства, че разпоредбите, в които са предвидени разглежданите задължения, отговарят на посочените изисквания.

134 При тези обстоятелства и с оглед на съображенията, изложени в точки 126 и 127 от настоящото решение, следва да се приеме, че споменатите задължения също ограничават правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата.

3. По обосноваността

а) Доводи на страните

135 Според Комисията и Кралство Швеция ограниченията, които Законът за прозрачността предвижда по отношение на правата по членове 12 и 7, както и по член 8, параграф 1 от Хартата, явно не са обосновани с оглед на изискванията по член 52, параграф 1 от Хартата.

136 Всъщност, макар целите за прозрачност, защита на обществения интерес и защита на обществената сигурност, на които се позовавала Унгария, да можели да се считат с оглед на прилагането на последната посочена разпоредба за признати от Съюза цели от общ интерес, Унгария в случая не доказала, че тези цели обосновават ограниченията в Закона за прозрачността на правото на свободно сдружаване, правото на зачитане на личния и семейния живот и правото на защита на личните данни.

137 При всички обстоятелства този закон не отговарял на изискването за пропорционалност по член 52, параграф 1 от Хартата.

138 В своя защита Унгария посочва, че увеличаването на прозрачността на финансирането на сдружения трябва да се счита за призната от Съюза цел от общ интерес по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата. Освен това предвидените в Закона за прозрачността мерки отговаряли на другите изисквания по тази разпоредба.

б) Съображения на Съда

139 Член 52, параграф 1 от Хартата предвижда по-специално че всяко ограничаване на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес.

140 В точка 96 от настоящото решение Съдът обаче констатира, че разпоредбите от Закона за прозрачността, посочени в точка 65 от настоящото решение, не могат да се обосноват от нито една от признатите от Съюза цели от общ интерес, на които се позовава Унгария.

141 Следователно разпоредбите — които, както установява Съдът в точки 119, 132 и 134 от настоящото решение, ограничават основната свобода по член 63 ДФЕС и правата по членове 12 и 7, както и по член 8, параграф 1 от Хартата — при всички положения не отговарят на споменатите цели от общ интерес.

142 Ето защо, като е приела тези разпоредби, Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 7, 8 и 12 от Хартата.

В. Извод

143 С оглед на изложените съображения следва да се констатира, че като е приела разпоредбите от Закона за прозрачността, посочени в точка 65 от настоящото решение, и като е наложила с тях задължения за регистриране, деклариране и оповестяване на някои категории организации на гражданското общество, които пряко или непряко получават чуждестранна подкрепа над определен праг, както и като е предвидила с тези разпоредби възможност за налагане на санкции на организациите, които не спазват посочените задължения, Унгария е въвела дискриминационни и необосновани ограничения по отношение на чуждестранните дарения за организации на гражданското общество в нарушение на задълженията си по член 63 ДФЕС и по членове 7, 8 и 12 от Хартата.

VII. По съдебните разноски

144 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В случая Унгария е загубила делото и следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

145 Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник държавите членки и институциите, встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Като е приела разпоредбите от Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Закон №LXXVI от 2017 г. за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина), които налагат задължения за регистриране, деклариране и оповестяване на някои категории организации на гражданското общество, получаващи пряко или непряко чуждестранна подкрепа над определен праг, и предвиждат възможност за налагане на санкции на организациите, които не спазват посочените задължения, Унгария е въвела дискриминационни и необосновани ограничения по отношение на чуждестранните дарения за организации на гражданското общество в нарушение на задълженията си по член 63 ДФЕС и по членове 7, 8 и 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз.**

2) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

3) Кралство Швеция понася направените от него съдебни разноски.

Подписи