Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. lipnja 2020.*

„Povreda obveze države članice – Dopuštenost – Članak 63. UFEU-a – Sloboda kretanja kapitala – Postojanje ograničenja – Teret dokazivanja – Neizravna diskriminacija na temelju podrijetla kapitala – Članak12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na slobodu udruživanja – Nacionalni propis kojim se udruženjima koja primaju financijsku pomoć iz drugih država članica ili trećih zemalja nalažu obveze registracije, prijave i objave, pod prijetnjom sankcija – Članak 7. Povelje o temeljnim pravima – Pravo na poštovanje privatnog života – Članak 8. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima – Pravo na zaštitu osobnih podataka – Nacionalni propis kojim se nalaže otkrivanje informacija o osobama koje udruženjima pružaju financijsku pomoć i o iznosu te pomoći – Opravdanje – Važan razlog u općem interesu – Transparentnost financiranja udruženja – Članak 65. UFEU-a – Javni poredak – Javna sigurnost – Borba protiv pranja novca, financiranja terorizma i organiziranog kriminaliteta – Članak 52. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima”

U predmetu C-78/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 6. veljače 2018.,

Europska komisija, koju su zastupali V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari i K. Talabér-Ritz, a zatim V. Di Bucci, L. Havas i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire:

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk, C. Meyer-Seitz i H. Shev, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Mađarske, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (izvjestitelj), D. Šváby i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Jezik postupka: mađarski

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. listopada 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. siječnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Mađarska – donošenjem odredaba külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényja (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva, u daljnjem tekstu: Zakon o transparentnosti) kojima se određenim kategorijama organizacija civilnog društva koje izravno ili neizravno primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag nameću obveze registracije, prijave i objave te kojima se predviđa mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne postupaju u skladu s tim obvezama – uvela diskriminatorna, neopravdana i nepotrebna ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva, čime je povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

I. Mađarsko zakonodavstvo

A. Zakon o transparentnosti

2 U preambuli Zakona o transparentnosti navodi se, među ostalim, da organizacije civilnog društva „pridonose demokratskom nadzoru i javnoj raspravi o javnim pitanjima”, da „imaju odlučujuću ulogu u stvaranju javnog mnijenja” i da je njihova „transparentnost […] u društvu […] u prevladavajućem javnom interesu”.

3 U toj se preambuli navodi i da „pomoć koju iz nepoznatih inozemnih izvora primaju [organizacije civilnog društva] inozemne interesne skupine mogu iskoristiti radi promicanja, pomoću društvenog utjecaja tih organizacija, vlastitih interesa umjesto zajedničkih ciljeva u društvenom i političkom životu Mađarske” te da ta pomoć „može ugroziti političke i gospodarske interese zemlje, kao i neometani rad zakonom ustanovljenih institucija”.

4 Na temelju članka 1. tog zakona:

„1. Za potrebe primjene ovog zakona, organizacijom koja prima inozemnu pomoć smatra se svako udruženje ili zaklada koja prima financijsku donaciju u smislu stavka 2. (u daljnjem tekstu zajedno: organizacija koja prima inozemnu pomoć).

2. U smislu ovog zakona, svi priljevi novca ili druge imovine koji izravno ili neizravno potječu iz inozemstva, neovisno o pravnoj osnovi, smatraju se pomoći od trenutka u kojem, zasebno ili kumulativno, u određenom poreznom razdoblju dosegnu dvostruko veći iznos od iznosa utvrđenog člankom 6. stavkom 1. točkom (b) pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényja [(Zakon br. LIII iz 2017. o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma)].

[…]

4. Iz područja primjene ovog zakona isključuju se:

(a) udruženja i zaklade koji se ne smatraju organizacijama civilnog društva;

(b) udruženja koja su obuhvaćena područjem primjene sportról szóló 2004. évi I. törvényja [(Zakon br. I iz 2004. o sportu)];

(c) organizacije koje obavljaju vjersku djelatnost;

(d) organizacije i udruženja nacionalnih manjina koji su obuhvaćeni područjem primjene nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényja [(Zakon br. CLXXIX iz 2011. o pravima nacionalnih manjina)] kao i zaklade koje, u skladu sa svojim osnivačkim aktom, obavljaju djelatnost koja je izravno povezana s kulturnom autonomijom nacionalne manjine ili koje zastupaju i brane interese određene nacionalne manjine."

5 Člankom 2. Zakona o transparentnosti određuje se:

„1. Sva udruženja ili zaklade u smislu članka 1. stavka 1. dužni su prijaviti da su postali organizacije koje primaju inozemnu pomoć u roku od 15 dana od kada iznos pomoći koju su primili u predmetnoj godini dosegne dvostruko veći iznos od iznosa utvrđenog člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Zakona br. LIII iz 2017. o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma.

2. Organizacija koja prima inozemnu pomoć mora podnijeti prijavu iz stavka 1. sudu nadležnom prema mjestu svojeg sjedišta (u daljnjem tekstu: registarski sud) i dostaviti podatke navedene u Prilogu I. Registarski sud prilaže prijavu podacima koji se odnose na udruženje ili zakladu sadržanima u registru civilnih i drugih organizacija koje se smatraju negospodarskim organizacijama (u daljnjem tekstu: registar) i registrira udruženje ili zakladu kao organizaciju koja prima inozemnu pomoć.

3. Primjenom, po analogiji, pravila navedenih u stavku 1., organizacija koja prima inozemnu pomoć dužna je, istodobno sa svojim obračunom, registarskom sudu dostaviti prijavu s podacima iz Priloga I. koji se odnose na pomoć primljenu u prethodnoj godini. U prijavi za predmetnu godinu treba navesti:

(a) za pomoć koja ne prelazi 500 000 forinti [mađarskih (HUF) (približno 1500 eura)] po pružatelju pomoći, podatke navedene u dijelu II. točki (A) Priloga I.,

(b) za pomoć u iznosu od 500 000 [mađarskih forinti] ili više po pružatelju pomoći, podatke navedene u dijelu II. točki (B) Priloga I.

4. Do 15. dana svakog mjeseca registarski sud mora ministarstvu nadležnom za upravljanje portalom s građanskim podacima dostaviti podatke o nazivu, sjedištu i poreznom identifikacijskom broju udruženja i zaklada koje je tijekom prethodnog mjeseca upisao u registar kao organizacije koje primaju inozemnu pomoć. Ministarstvo nadležno za upravljanje portalom s građanskim podacima bez odgode objavljuje tako dostavljene podatke kako bi ih učinilo javno i besplatno dostupnima na elektroničkoj platformi koja je uspostavljena u tu svrhu.

5. Nakon podnošenja prijave u smislu stavka 1., organizacija koja prima inozemnu pomoć mora bez odgode na svojoj početnoj stranici te u svojim publikacijama i drugim novinskim proizvodima, u smislu Zakona o slobodi tiska i temeljnih pravila koja se primjenjuju na sadržaje koje objavljuju mediji, objaviti da se smatra organizacijom koja prima inozemnu pomoć u smislu ovog zakona.

6. Na organizaciju koja prima inozemnu pomoć primjenjuje se obveza utvrđena u stavku 5. sve dok se ona smatra organizacijom koja prima inozemnu pomoć u smislu ovog zakona."

6 Članak 3. Zakona o transparentnosti glasi:

„1. Ako udruženje ili zaklada ne poštuju obveze koje imaju u skladu s ovim zakonom, državni odvjetnik dužan je, odmah po saznanju o tom nepoštovanju i u skladu s pravilima koja se na njega primjenjuju, naložiti im da navedene obveze ispune u roku od 30 dana.

2. Ako organizacija koja prima inozemnu pomoć ne ispuni obvezu koju joj je naložio državni odvjetnik, on će joj ponovno naložiti da u roku od idućih 15 dana ispuni obveze koje ima u skladu s ovim zakonom. Ako po isteku tih 15 dana rezultat izostane, državni odvjetnik će u roku od idućih 15 dana od registarskog suda zatražiti izricanje novčane kazne u skladu s člankom 37. stavkom 2. civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvényja [(Zakon br. CLXXXI iz 2011. o registraciji organizacija civilnog društva pri sudovima i primjenjivim postupovnim pravilima)].

3. Nakon što organizaciji ponovno naloži ispunjenje obveze u skladu sa stavkom 2., državni odvjetnik postupa u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti te po analogiji primjenjuje pravila iz egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényja [(Zakon br. CLXXV iz 2011. o pravu na udruživanje, statusu neprofitnih udruženja, radu i financiranju organizacija civilnog društva)] i Zakona br. CLXXXI iz 2011. o registraciji organizacija civilnog društva pri sudovima i primjenjivim postupovnim pravilima.”

7 Člankom 4. Zakona o transparentnosti predviđeno je:

„1. Ako priljev novca odnosno druge imovine u korist organizacije koja prima inozemnu pomoć u godini nakon poreznog razdoblja iz članka 2. stavka 3. ne doseže dvostruko veći iznos od iznosa navedenog u članku 6. stavku 1. točki (b) Zakona br. LIII iz 2017. o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, udruženje ili zaklada više se ne smatra organizacijom koja prima inozemnu pomoć te tu informaciju, primjenom po analogiji pravila o prijavi, dostavlja u roku od 30 dana od donošenja svojeg godišnjeg izvješća za godinu u kojoj je ta okolnost nastala. Registarski sud također prosljeđuje tu informaciju, u skladu s člankom 2. stavkom 4., ministarstvu nadležnom za upravljanje portalom s građanskim podacima, koje bez odgode briše podatke o predmetnoj organizaciji s elektroničke platforme uspostavljene u tu svrhu.

2. Nakon prijave iz stavka 1., registarski sud bez odgode briše iz registra napomenu da je udruženje ili zaklada organizacija koja prima inozemnu pomoć.”

8 U dijelu I. Priloga I. Zakonu o transparentnosti navedeno je da prijava promjene organizacije civilnog društva u organizaciju koja prima inozemnu pomoć iz članka 2. tog zakona mora sadržavati godinu u kojoj je došlo do takve promjene te naziv, sjedište i identifikacijski broj dotične organizacije.

9 Usto, u točki A dijela II. tog Priloga I. predviđeno je da se, u slučaju da ukupna pomoć primljena iz inozemstva ne doseže prag iz članka 2. stavka 3. navedenog zakona, u predmetnoj prijavi mora navesti, kao prvo, ukupan priljev novca, kao drugo, ukupan priljev ostale imovine i, kao treće, ukupan broj donatora od kojih ti priljevi potječu.

10 Naposljetku, u točki B dijela II. tog Priloga I. navodi se da se, u slučaju da ukupan iznos pomoći primljene iz inozemstva doseže ili prelazi prag iz članka 2. stavka 3. tog zakona, u prijavi mora navesti iznos i izvor svake primljene pomoći, pri čemu je potrebno navesti, ako je taj izvor fizička osoba, ime, zemlju i grad njezina boravišta odnosno, ako je ona pravna osoba, njezinu tvrtku i sjedište.

B. Zakon br. CLXXV iz 2011.

11 Zakon br. CLXXV iz 2011. o pravu na udruživanje, statusu neprofitnih udruženja, radu i financiranju organizacija civilnog društva, na koji upućuje članak 3. Zakona o transparentnosti, u svojem članku 3. stavku 3. propisuje:

„Ostvarivanje prava na udruživanje […] ne smije predstavljati kazneno djelo ili poticanje na počinjenje kaznenog djela […]”

12 Člankom 11. stavkom 4. tog zakona predviđa se:

„Sud na zahtjev državnog odvjetnika donosi odluku o prestanku organizacije ako njezin rad ili njezina djelatnost krši članak 3. stavke 3. do 5.”

C. Zakon br. CLXXXI iz 2011.

13 Zakon br. CLXXXI iz 2011. o registraciji organizacija civilnog društva pri sudovima i primjenjivim postupovnim pravilima, na koji se također poziva članak 3. Zakona o transparentnosti, sadržava, među ostalim, članak 71/G stavak 2., na temelju kojeg nadležni sud može u pogledu organizacije civilnog društva donijeti sljedeće mjere:

„(a) izreći organizaciji ili zastupniku novčanu kaznu od 10 000 do 900 000 [mađarskih forinti (oko 30 do 2700 eura)] […];

(b) poništiti nepravilnu odluku […] organizacije i, ako je potrebno, naložiti donošenje nove odluke uz navođenje odgovarajućeg roka;

(c) ako postoji vjerojatnost da se ponovno uspostavi pravilan rad organizacije sazivanjem njezina glavnog organa, sazvati organ nadležan za donošenje odluka organizacije ili taj zadatak povjeriti odgovarajućoj osobi ili organizaciji, na trošak organizacije;

(d) imenovati upravitelja na razdoblje od najviše 90 dana ako se ponovna uspostava pravilnog rada organizacije ne može drukčije osigurati i ako se to, ovisno o očekivanom ishodu, čini osobito opravdanim s obzirom na rad organizacije ili druge okolnosti;

(e) odlučiti o prestanku organizacije.”

D. Zakon br. LIII iz 2017.

14 Iznos utvrđen u članku 6. stavku 1. točki (b) Zakona br. LIII iz 2017. o sprečavanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, na koji upućuju članci 1., 2. i 4. Zakona o transparentnosti, iznosi 7,2 milijuna mađarskih forinti (oko 20 800 eura).

II. Predsudski postupak

15 Komisija je 14. srpnja 2017. Mađarskoj uputila pismo opomene (u daljnjem tekstu: pismo opomene) u kojem je smatrala da je ta država članica donošenjem Zakona o transparentnosti povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje te joj je odredila rok od mjesec dana za podnošenje očitovanja.

16 Mađarska je 17. srpnja 2017. zatražila produljenje tog roka, što je Komisija odbila.

17 Mađarska je 14. kolovoza i 7. rujna 2017. Komisiji uputila dvije skupine očitovanja na pismo opomene kojima je osporila osnovanost u njemu sadržanih prigovora.

18 Komisija je 5. listopada 2017. izdala obrazloženo mišljenje (u daljnjem tekstu: obrazloženo mišljenje) u kojem je smatrala da je Mađarska povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje time što je uvela diskriminatorna, neopravdana i nepotrebna ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva putem odredbi Zakona o transparentnosti kojima se određenim kategorijama organizacija civilnog društva koje izravno ili neizravno primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag nameću obveze registracije, prijave i objave te kojima se predviđa mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne postupaju u skladu s tim obvezama. Komisija je također Mađarskoj dodijelila rok od mjesec dana za poduzimanje mjera potrebnih za usklađivanje s obrazloženim mišljenjem ili za podnošenje očitovanja.

19 Mađarska je 12. listopada 2017. zatražila produljenje tog roka, što je Komisija odbila.

20 Mađarska je 5. prosinca 2017. Komisiji uputila očitovanja na obrazloženo mišljenje osporavajući osnovanost ondje navedenih prigovora.

21 Budući da ta očitovanja nije smatrala uvjerljivima, Komisija je 7. prosinca 2017. odlučila podnijeti ovu tužbu.

III. Postupak pred Sudom

22 Aktom podnesenim tajništvu Suda 2. kolovoza 2018. Kraljevina Švedska zatražila je intervenciju u potporu Komisijinu zahtjevu.

23 Mađarska je aktom podnesenim tajništvu Suda 22. kolovoza 2018. podnijela svoja pisana očitovanja na taj zahtjev.

24 Predsjednik Suda prihvatio je taj zahtjev rješenjem od 26. rujna 2018., Komisija/Mađarska (C-78/18, neobjavljeno, EU:C:2018:790).

IV. Dopuštenost

A. Argumentacija stranaka

25 U svojem odgovoru na tužbu Mađarska tvrdi da tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu zbog Komisijina postupanja tijekom predsudskog postupka i nezakonitosti koje iz toga proizlaze.

26 U tom pogledu Mađarska navodi, s jedne strane, da joj je Komisija, kao prvo, naložila da svoja očitovanja na pismo opomene, a zatim i na obrazloženo mišljenje, podnese u roku od mjesec dana, umjesto u roku od dva mjeseca koji se uobičajeno primjenjuje u okviru predsudskih postupaka, kao drugo, da je odbila njezine zahtjeve za produljenje tog roka koristeći se kratkim i stereotipnim izrazima kojima nije opravdavala postojanje osobite hitnosti i, kao treće, da je odluku o podnošenju ove tužbe donijela samo dva dana nakon što je primila njezina očitovanja na obrazloženo mišljenje.

27 S druge strane, Mađarska tvrdi da je Komisijino postupanje dovelo do nezakonitosti predsudskog postupka. Naime, to postupanje dokazuje da je ta institucija nije pokušala saslušati na primjeren način, čime je povrijedila načelo lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a i pravo na dobru upravu, zajamčeno člankom 41. Povelje. Usto, navedeno postupanje otežalo je osporavanje Komisijinih prigovora te ono stoga predstavlja povredu prava obrane.

28 Mađarska u odgovoru na repliku osim toga ističe da Komisija svoje postupanje pokušava opravdati pozivanjem na okolnost da mađarske vlasti nisu htjele staviti izvan snage Zakon o transparentnosti. Međutim, takva okolnost može se pojaviti u svim postupcima za utvrđenje povrede obveze države i stoga se na temelju nje ne može utvrditi postojanje situacije od osobite hitnosti. Usto, na nju se ne može pozvati kako bi se opravdalo skraćivanje rokova koji se primjenjuju u predsudskom postupku a da se pritom ne zanemare ciljevi tog postupka.

29 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava osnovanost te argumentacije.

B. Ocjena Suda

30 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, činjenica da Komisija u predsudskom postupku primjenjuje kratke rokove ne može sama po sebi dovesti do nedopuštenosti kasnije tužbe zbog povrede obveze (vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 1984., Komisija/Irska, 74/82, EU:C:1984:34, t. 12. i 13.). Naime, do takve nedopuštenosti dolazi samo u slučaju kada je Komisijino postupanje dotičnoj državi članici otežalo osporavanje prigovora te institucije i na taj način dovelo do povrede prava obrane, što država članica o kojoj je riječ mora dokazati (vidjeti u tom smislu presude od 12. svibnja 2005., Komisija/Belgija, C-287/03, EU:C:2005:282, t. 14. i od 21. siječnja 2010., Komisija/Njemačka, C-546/07, EU:C:2010:25, t. 22.).

31 U ovom slučaju Mađarska nije podnijela dokaz o tome da je Komisija otežala osporavanje svojih prigovora. Osim toga, iz ispitivanja tijeka predsudskog postupka, kako je navedeno u točkama 15. do 20. ove presude, najprije proizlazi da je Mađarska, nakon što je podnijela očitovanja na pismo opomene u roku od mjesec dana koji joj je dodijelila Komisija, tri tjedna kasnije u tom pogledu podnijela nova očitovanja koja je ta institucija prihvatila. Zatim je ta država članica podnijela očitovanja na obrazloženo mišljenje u roku od dva mjeseca, koji odgovara roku koji se uobičajeno primjenjuje u predsudskim postupcima, iako joj je za to bio dodijeljen rok od mjesec dana, te je Komisija prihvatila i ta očitovanja. Naposljetku, iz analize dokumenata razmijenjenih tijekom predsudskog postupka kao i iz akta kojim je pokrenut postupak proizlazi da je Komisija u različitim fazama tog postupka uzela u obzir sva očitovanja Mađarske.

32 Stoga nije dokazano da je Komisijino postupanje Mađarskoj otežalo osporavanje njezinih prigovora i na taj način dovelo do povrede prava obrane.

33 Slijedom navedenog, tužba je dopuštena.

V. Teret dokazivanja

A. Argumentacija stranaka

34 U svojem odgovoru na tužbu Mađarska tvrdi da, pod pretpostavkom da je dopuštena, tužbu treba odmah odbiti jer ne ispunjava zahtjeve koji se primjenjuju na izvođenje dokaza. Naime, na Komisiji je da dokaže postojanje povreda koje državi članici stavlja na teret, pri čemu se ne smije oslanjati ni na kakvu pretpostavku. Međutim, u ovom slučaju ta institucija nije podnijela dokaze o tome da je Zakon o transparentnosti imao praktične učinke na slobodu kretanja kapitala, zajamčenu člankom 63. UFEU-a.

35 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava osnovanost te argumentacije.

B. Ocjena Suda

36 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, na Komisiji je da dokaže postojanje povreda koje navodi te se pritom ne smije oslanjati ni na kakvu pretpostavku (presude od 25. svibnja 1982., Komisija/Nizozemska, 96/81, EU:C:1982:192, t. 6. i od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-530/11, EU:C:2014:67, t. 60.).

37 Međutim, postojanje povrede obveze, u slučaju kada ta povreda proizlazi iz donošenja zakonodavne ili regulatorne mjere čije postojanje i primjena nisu osporeni, može se dokazati pomoću pravne analize odredbi te mjere (vidjeti u tom smislu presude od 18. studenoga 2010., Komisija/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, t. 52. i 55. i od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija, C-577/10, EU:C:2012:814, t. 35.).

38 U ovom slučaju pak povreda koju Komisija stavlja na teret Mađarskoj proizlazi iz donošenja zakonodavne mjere čije postojanje i primjenu ta država članica ne osporava i čije su odredbe predmet pravne analize u aktu kojim je pokrenut postupak.

39 Stoga Mađarska neosnovano prigovara Komisiji da nije podnijela dokaze o praktičnim učincima Zakona o transparentnosti na slobodu kretanja, zajamčenu člankom 63. UFEU-a.

VI. Meritum

A. Članak 63. UFEU-a

1. Postojanje ograničenja slobode kretanja kapitala

a) Argumentacija stranaka

40 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, prije svega tvrdi da Zakon o transparentnosti ograničava slobodu kretanja kapitala osiguravanjem neizravno diskriminatornog postupanja s kretanjem kapitala između Mađarske, s jedne strane, i drugih država članica te trećih zemalja, s druge strane. Naime, iako se u zakonu ne upućuje na državljanstvo, taj se zakon primjenjuje upućivanjem na kriterij koji se odnosi na postojanje kretanja kapitala inozemnog podrijetla, konkretno financijske pomoći koje organizacijama civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj isplaćuju fizičke ili pravne osobe s boravištem odnosno sjedištem u drugoj državi članici ili trećoj zemlji.

41 Nadalje, Mađarska neosnovano tvrdi da primjena tog kriterija odražava postojanje objektivne razlike između situacije mađarskih državljana i one državljana drugih država članica ili trećih zemalja, koja se odnosi na činjenicu da je mađarskim nadležnim tijelima lakše nadzirati financijsku pomoć koju dodjeljuju prvonavedeni, čije se mjesto boravišta odnosno sjedište nalazi na mađarskom državnom području, nego onu koju dodjeljuju drugonavedeni. Naime, mjesto boravišta odnosno sjedišta ne može služiti kao parametar za ocjenu objektivne usporedivosti dviju situacija.

42 Naposljetku, Komisija i Kraljevina Švedska podredno ističu da bi, u slučaju da se Zakon o transparentnosti ne smatra neizravno diskriminatornom mjerom, ipak trebalo utvrditi da se njime uvodi niz obveza koje mogu odvratiti ne samo organizacije civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj nego i fizičke odnosno pravne osobe koje bi im mogle pružiti financijsku pomoć iz drugih država članica ili trećih zemalja od ostvarivanja slobode kretanja kapitala, koja im je zajamčena člankom 63. UFEU-a. Naime, obveze nametnute dotičnim organizacijama da se registriraju pod nazivom „organizacije koje primaju inozemnu pomoć” i da se sustavno predstavljaju kao takve odvraćaju ih od daljnjeg prihvaćanja takvih pomoći. Usto, popratne obveze prijave i objave odvraćaju osobe koje dodjeljuju navedene pomoći od toga da to i dalje čine te od toga odvraćaju i druge osobe.

43 U svoju obranu Mađarska ističe, s jedne strane, da se Zakon o transparentnosti ne može smatrati neizravno diskriminatornom mjerom. Naime, njegova primjena ovisi o kriteriju koji nije povezan s državljanstvom osoba koje dodjeljuju financijske pomoći organizacijama civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj, nego s izvorom tih pomoći. Usto, primjena tog kriterija opravdana je činjenicom da se financijske pomoći koje isplaćuju osobe s boravištem odnosno sjedištem u Mađarskoj i one koje dodjeljuju osobe s boravištem odnosno sjedištem u inozemstvu nalaze u različitim situacijama, s obzirom na to da nadležna mađarska tijela prvonavedene subjekte mogu lakše nadzirati nego drugonavedene te da se pravila koja se odnose na suzbijanje pranja novca i transparentnost ne primjenjuju nužno u državama članicama odnosno trećim zemljama iz kojih potječu drugonavedeni subjekti.

44 S druge strane, ne može se smatrati ni to da obveze registracije, prijave i objave uvedene Zakonom o transparentnosti kao i popratne sankcije imaju odvraćajući učinak na slobodu kretanja kapitala. Naime, te su obveze sročene na objektivan i neutralan način. Usto, one se isključivo odnose na fizičke odnosno pravne osobe koje isplaćuju financijske pomoći koje prelaze određene pragove, a koje su malobrojne.

b) Ocjena Suda

45 Člankom 63. stavkom 1. UFEU-a određeno je da su zabranjena sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja.

46 Kao što to proizlazi iz teksta te odredbe, njezina povreda pretpostavlja postojanje kako kretanja kapitala s prekograničnim obilježjem tako i ograničenja slobodnog kretanja tog kapitala.

47 Kad je riječ, kao prvo, o postojanju kretanja kapitala, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se, u nedostatku definicije pojma „kretanje kapitala” u UFEU-u, on shvaća uzimajući u obzir, indikativno i neiscrpno, nomenklaturu iz Priloga I. Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [o EZ-u (članka koji je stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama)] (SL 1988., L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.) (presude od 27. siječnja 2009., Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, t. 24. i od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 54.).

48 Tako je Sud već presudio da su nasljedstva i donacije, iz rubrike XI. tog Priloga I., naslovljene „Kretanja osobnog kapitala”, obuhvaćeni pojmom kretanja kapitala, osim kad su njihovi konstitutivni elementi ograničeni na jednu državu članicu (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2012., van Putten, C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, t. 29. i od 16. srpnja 2015., Komisija/Francuska, C-485/14, neobjavljenu, EU:C:2015:506, t. 22.).

49 Usto, tim su pojmom obuhvaćeni financijski zajmovi i krediti kao i jamstva ili ostale garancije koje nerezidenti odobravaju rezidentima, kako su navedeni u točkama VIII. i IX. navedenog Priloga I.

50 Međutim, u ovom se slučaju Zakon o transparentnosti primjenjuje, u skladu sa svojim člankom 1. stavcima 1. i 2., uz iznimku slučajeva koji su na temelju stavka 4. tog članka isključeni, kada udruženje ili zaklada sa sjedištem u Mađarskoj primi „priljev[…] novca ili druge imovine koji izravno ili neizravno potječ[e] iz inozemstva, neovisno o pravnoj osnovi” i koji u određenom poreznom razdoblju doseže određeni prag.

51 Iz toga proizlazi da se taj zakon primjenjuje u slučaju kretanja kapitala s prekograničnim obilježjem koji, s obzirom na to da u zakonu stoji da je taj kapital obuhvaćen „neovisno o pravnoj osnovi”, može biti u obliku, među ostalim, donacija, potpora, nasljedstva, zajmova, kredita, garancija ili jamstava koje odobravaju fizičke ili pravne osobe.

52 Kad je riječ, kao drugo, o postojanju ograničenja slobode kretanja kapitala, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pojam „ograničenje” iz članka 63. UFEU-a obuhvaća, općenito, sve prepreke kretanju kapitala koje postoje kako između država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 39. i ustaljenu sudsku praksu) tako i između država članica i trećih zemalja (vidjeti u tom smislu presude od 18. siječnja 2018., Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, t. 19. do 21. i od 26. veljače 2019., X (Društva posrednici sa sjedištem u trećim zemljama), C-135/17, EU:C:2019:136, t. 26.).

53 Konkretno, tim su pojmom obuhvaćene državne mjere koje su diskriminatorne jer se njima izravno ili neizravno uvodi razlika u postupanju s nacionalnim i prekograničnim kretanjima kapitala koja ne odgovara objektivnoj razlici među situacijama (vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 2006., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, t. 46. i od 16. srpnja 2015., Komisija/Francuska, C-485/14, neobjavljenu, EU:C:2015:506, t. 25. i 26.) i koje stoga mogu odvratiti fizičke odnosno pravne osobe drugih država članica ili trećih zemalja od prekograničnog kretanja kapitala.

54 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da se Zakonom o transparentnosti svim udruženjima odnosno zakladama koje su obuhvaćene njegovim područjem primjene i koje primaju financijsku pomoć iz države članice koja nije Mađarska ili treće zemlje nameće skup posebnih obveza koje se sastoje od registriranja „kao organizacij[e] koja prima inozemnu pomoć” pri nadležnim sudovima (članak 2. stavak 1.), podnošenja svake godine tim sudovima prijave koja mora sadržavati sve podatke o njihovu identitetu, financijskim pomoćima koje primaju od fizičkih ili pravnih osoba s boravištem odnosno sjedištem u drugoj državi članici ili trećoj zemlji, a koje dosežu odnosno prelaze određene iznose, kao i podatke o identitetu tih osoba (članak 2. stavci 2. i 3.) te navođenja na svojim internetskim stranicama kao i u svojim publikacijama i drugim novinskim proizvodima informacije o tome da se smatraju organizacijama koje primaju inozemnu pomoć (članak 2. stavak 5.).

55 Nadalje, tim se zakonom od ministarstva nadležnog za upravljanje portalom s građanskim podacima zahtijeva da informacije o navedenim udruženjima i zakladama objavljuje na elektroničkoj platformi koja je namijenjena i besplatno dostupna javnosti (članak 2. stavak 4.).

56 Naposljetku, njime se predviđa da, u slučaju nepoštovanja obveza koje se na njih primjenjuju, predmetna udruženja i zaklade podliježu nizu sankcija, koje uključuju izdavanje naloga nadležnog državnog odvjetnika da se postupi u skladu s obvezom, izricanje novčanih kazni u iznosu od 10 000 mađarskih forinti do 900 000 mađarskih forinti (oko 30 eura i 2700 eura) od strane nadležnog suda i mogućnost da taj sud na zahtjev državnog odvjetnika donese odluku o prestanku udruženja odnosno zaklade (članak 3.).

57 Tim se različitim mjerama, koje su bile zajedno uvedene i koje slijede zajednički cilj, uspostavlja skup obveza kojima se, s obzirom na njihov sadržaj i njihovu kombinaciju, može ugroziti sloboda kretanja kapitala, na koju se mogu pozivati kako organizacije civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj, kao primatelji kretanja kapitala u obliku financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja, tako i fizičke odnosno pravne osobe koje im pružaju takve financijske pomoći i od kojih stoga potječu navedena kretanja kapitala.

58 Konkretnije, odredbama iz točaka 50. i 54. do 56. ove presude uspostavlja se sustav koji se ciljano i isključivo primjenjuje na udruženja i zaklade koji iz drugih država članica ili trećih zemalja primaju financijske pomoći u iznosu koji doseže pragove predviđene Zakonom o transparentnosti. Konkretno, one ih izdvajaju kao „organizacije koje primaju inozemnu pomoć”, nalažući im da se pod tim nazivom prijave, registriraju i sustavno predstavljaju u javnosti, pod prijetnjom sankcija koje mogu podrazumijevati čak i njihov prestanak. Stigmatizirajući na taj način ta udruženja i zaklade, tim se odredbama može stvoriti ozračje nepovjerenja prema njima, koje fizičke ili pravne osobe iz drugih država članica ili trećih zemalja može odvratiti od toga da im pružaju financijsku pomoć.

59 Osim toga, taj sustav podrazumijeva dodatne formalnosti i administrativne troškove koji isključivo terete navedena udruženja i zaklade zbog „inozemnog” podrijetla financijskih pomoći koje su im stavljene na raspolaganje.

60 Usto, navedene odredbe odnose se na osobe koje tim udruženjima odnosno zakladama pružaju financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja, tako što se njima predviđa javno otkrivanje informacija o tim osobama i o tim financijskim pomoćima, što navedene osobe također može odvratiti od pružanja takvih pomoći.

61 Na taj se način predmetnim odredbama, promatranima kao cjelina, predviđa različito postupanje ne samo prema udruženjima i zakladama sa sjedištem u Mađarskoj koji primaju financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja u usporedbi s udruženjima i zakladama koji financijske pomoći primaju iz mađarskih izvora nego i prema osobama koje tim udruženjima i zakladama pružaju financijske pomoći iz druge države članice ili treće zemlje u usporedbi s osobama koje to čine iz mjesta boravišta ili sjedišta u Mađarskoj.

62 Međutim, te razlike u postupanju ovisno o nacionalnom ili „inozemnom podrijetlu” predmetnih financijskih pomoći te stoga o mjestu boravišta odnosno sjedišta fizičkih ili pravnih osoba koje ih pružaju predstavljaju neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva (vidjeti po analogiji, u području slobodnog kretanja radnika, presude od 24. rujna 1998., Komisija/Francuska, C-35/97, EU:C:1998:431, t. 38. i 39. i od 5. svibnja 2011., Komisija/Njemačka, C-206/10, EU:C:2011:283, t. 37. i 38.).

63 Suprotno onomu što tvrdi Mađarska, mjesto boravišta odnosno poslovnog nastana fizičkih odnosno pravnih osoba koje dodjeljuju navedene financijske pomoći ne može, po definiciji, predstavljati valjan kriterij za zaključak o postojanju objektivne razlike između predmetnih situacija i, posljedično, za isključenje postojanja takve neizravne diskriminacije (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2011., Komisija/Austrija, C-10/10, EU:C:2011:399, t. 35.).

64 Stoga predmetne nacionalne odredbe predstavljaju neizravno diskriminatorne mjere jer se njima uvodi različito postupanje koje ne odgovara objektivnim razlikama među situacijama.

65 Iz toga proizlazi da obveze registracije, prijave i objave koje za „organizacije koje primaju inozemnu pomoć” proizlaze iz članaka 1. i 2. Zakona o transparentnosti, kao i sankcije predviđene u članku 3. tog zakona, zajedno predstavljaju ograničenje slobode kretanja kapitala, koje je zabranjeno člankom 63. UFEU-a, osim ako je opravdano u skladu s UFEU-om i sudskom praksom.

2. Postojanje opravdanja

a) Argumentacija stranaka

66 Komisija i Kraljevina Švedska tvrde da se ograničenje slobode kretanja kapitala iz Zakona o transparentnosti ne može opravdati nijednim od razloga navedenih u članku 65. UFEU-a, a ni važnim razlogom u općem interesu.

67 U tom pogledu ta institucija i ta država članica priznaju da su ciljevi na koje se poziva Mađarska – a koji se sastoje od povećanja transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva, s jedne strane, te zaštite javnog poretka i javne sigurnosti borbom protiv pranja novca, financiranja terorizma i, šire, organiziranog kriminaliteta, s druge strane – u načelu legitimni.

68 Međutim, u ovom je slučaju jasno da se tim ciljevima ne mogu opravdati obveze poput onih uvedenih Zakonom o transparentnosti.

69 Naime, članak 65. stavak 1. točka (b) UFEU-a dopušta državama članicama da donesu mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti, ali te razloge treba usko tumačiti te se njima ne može opravdati zakonodavstvo čije odredbe u načelu i bez razlike stigmatiziraju „organizacije koje primaju pomoć iz inozemstva”. Usto, Mađarska nije dokazala ni postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje za javni poredak i javnu sigurnost ni to da obveze uvedene Zakonom o transparentnosti doista omogućuju borbu protiv pranja novca, financiranja terorizma i, šire, organiziranog kriminaliteta.

70 Kad je riječ o cilju transparentnosti i, osim toga, sljedivosti kretanja kapitala namijenjenih organizacijama koje sudjeluju u javnom životu, on se može smatrati važnim razlogom u općem interesu. Međutim, tim se ciljem u Europskoj uniji utemeljenoj na zajedničkim vrijednostima, koja promiče aktivno sudjelovanje svojih građana u javnom životu, uključujući i u državi članici različitoj od one u kojoj imaju boravište odnosno sjedište, ne može opravdati to da nacionalno zakonodavstvo polazi od pretpostavke da su organizacije civilnog društva koje primaju financijsku pomoć od osoba s boravištem odnosno sjedištem u drugim državama članicama sumnjive.

71 U svakom slučaju, odredbe Zakona o transparentnosti prekoračuju ono što je nužno i proporcionalno za ostvarenje ciljeva na koje se poziva Mađarska.

72 U svoju obranu ta država članica tvrdi, kao prvo, da je taj zakon prije svega opravdan važnim razlogom u općem interesu, a podredno određenim razlozima navedenima u članku 65. UFEU-a.

73 Naime, s jedne strane, navedeni zakon donesen je u kontekstu povećanja iznosa financiranja organizacija civilnog društva kapitalom iz drugih država članica ili trećih zemalja, koji se povećao s 68,4 milijarde mađarskih forinti (oko 228 milijuna eura) u 2010. na 169,6 milijardi mađarskih forinti (oko 565 milijuna eura) u 2015., i zakonodavnog rada na europskoj i nacionalnoj razini s ciljem osiguranja povećanja sljedivosti kretanja kapitala. Stoga je opravdana važnim razlogom u općem interesu koji se sastoji od povećanja transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva s obzirom na njihov utjecaj na javni život.

74 S druge strane, isti je zakon opravdan i razlozima javnog poretka i javne sigurnosti, u smislu članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, koji se sastoje od borbe protiv pranja novca, financiranja terorizma i, šire, organiziranog kriminaliteta, na način da se poveća transparentnost u pogledu financiranja kojima se mogu prikriti sumnjive aktivnosti.

75 Kao drugo, Zakon o transparentnosti nužan je i proporcionalan tim različitim ciljevima.

b) Ocjena Suda

76 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, državna mjera kojom se ograničava sloboda kretanja kapitala može se prihvatiti samo pod uvjetom, kao prvo, da je opravdana jednim od razloga iz članka 65. UFEU-a ili važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, da poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je prikladna da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 59. do 61. i navedenu sudsku praksu).

77 Osim toga, na dotičnoj je državi članici da dokaže da su ta dva kumulativna uvjeta ispunjena (vidjeti u tom smislu presudu od 10. veljače 2009., Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, t. 62. i navedenu sudsku praksu). Kad je riječ, konkretno, o uvjetu prema kojem predmetne odredbe moraju biti opravdane jednim od razloga iz članka 65. UFEU-a ili važnim razlogom u općem interesu, ta država članica mora, na konkretan način s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, dokazati da su navedene

odredbe opravdane (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2003., ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 66. do 69. i od 16. srpnja 2009., Komisija/Poljska, C-165/08, EU:C:2009:473, t. 53. i 57.).

78 U ovom slučaju, kad je riječ o opravdanju na koje se Mađarska prvenstveno poziva, Sud je već istaknuo da se cilj povećanja transparentnosti financijskih pomoći koje Unija dodjeljuje fizičkim ili pravnim osobama iz javnih sredstava nametanjem obveza prijave i objave – uzimajući u obzir načela otvorenosti i transparentnosti, kojima se, u skladu s člankom 1. drugim stavkom UEU-a, člankom 10. stavkom 3. UEU-a i člankom 15. stavcima 1. i 3. UFEU-a, mora voditi aktivnost institucija Unije – može smatrati važnim razlogom u općem interesu. Naime, takav cilj može poboljšati informiranje građana o tom pitanju kao i omogućiti im veće sudjelovanje u javnoj raspravi (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 68. do 71. i navedenu sudsku praksu).

79 S obzirom na to da, kao što se u tom pogledu slažu Komisija, Kraljevina Švedska i Mađarska, određene organizacije civilnog društva mogu, s obzirom na ciljeve koje slijede i sredstva kojima raspolažu, imati znatan utjecaj na javni život i javnu raspravu (ESLJP, 14. travnja 2009., Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, t. 27., 36. i 38. i ESLJP, 8. studenoga 2016., Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, t. 166. i 167.), valja smatrati da cilj povećanja transparentnosti financijskih pomoći dodijeljenih takvim organizacijama također može predstavljati važan razlog u općem interesu.

80 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da se tim ciljem povećanja transparentnosti financiranja udruženja, kao važnim razlogom u općem interesu, može opravdati donošenje nacionalnog zakonodavstva kojim se uvodi veće ograničenje slobode kretanja kapitala koji potječe iz trećih zemalja nego slobode kretanja kapitala koji potječe iz drugih država članica. Naime, kretanja kapitala iz trećih zemalja razlikuju se od kretanja kapitala iz drugih država članica jer ona u državama svojeg podrijetla ne podliježu mjerama regulatornog usklađivanja i suradnje između nacionalnih tijela koje se primjenjuju u svim državama članicama (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2007., A, C-101/05, EU:C:2007:804, t. 36. i 37. i od 26. veljače 2019., X (Društva posrednici sa sjedištem u trećim državama), C-135/17, EU:C:2019:136, t. 90.).

81 Međutim, u ovom slučaju najprije valja istaknuti da se obveze registracije, prijave i objave kao i sankcije propisane odredbama Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude primjenjuju bez razlike na sve organizacije civilnog društva koje iz bilo koje države članice koja nije Mađarska ili bilo koje treće zemlje primaju financijsku pomoć u iznosu koji doseže pragove predviđene tim zakonom.

82 Mađarska pak, unatoč teretu dokazivanja koji je na njoj kad je riječ o opravdanju, ne objašnjava razloge zbog kojih bi cilj povećanja transparentnosti financiranja udruženja na koji se poziva opravdavao to da se navedene obveze primjenjuju bez razlike na sve financijske pomoći koje potječu iz bilo koje druge države članice ili bilo koje treće zemlje kada dosegnu pragove predviđene Zakonom o transparentnosti. Usto, ona ne iznosi ni razloge zbog kojih bi taj isti cilj opravdavao to da se predmetne obveze bez razlike primjenjuju na sve organizacije koje su obuhvaćene područjem primjene tog zakona, umjesto da se ciljano odnose na one koje, s obzirom na ciljeve koje slijede i sredstva kojima raspolažu, stvarno mogu imati znatan utjecaj na javni život i javnu raspravu.

83 Kao drugo, Zakon o transparentnosti nalaže svakoj od navedenih organizacija da se registriraju i sustavno predstavljaju pod posebnim nazivom „organizacij[e] koja prima inozemnu pomoć”. Osim toga, u preambuli tog zakona navodi se da pomoć koju organizacijama civilnog društva dodjeljuju osobe s boravištem odnosno sjedištem „u inozemstvu” „inozemne interesne skupine mogu iskoristiti radi promicanja, pomoću društvenog utjecaja tih organizacija, vlastitih interesa umjesto zajedničkih ciljeva u društvenom i političkom životu Mađarske” te da ta pomoć „može ugroziti političke i gospodarske interese zemlje, kao i neometani rad zakonom ustanovljenih institucija”.

84 Iz toga proizlazi da je Mađarska htjela povećati transparentnost financiranja udruženja jer smatra da financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja mogu ugroziti njezine važne interese.

85 Međutim, čak i pod pretpostavkom da se za određene financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja koje su dodijeljene organizacijama na koje se primjenjuje Zakon o transparentnosti može smatrati da mogu ugroziti važne interese Mađarske, razlozi na koje se ta država članica poziva kako bi povećala transparentnost financiranja udruženja, kako su navedeni u točki 83. ove presude, ipak ne mogu opravdati obveze navedene u toj točki.

86 Naime, cilj povećanja transparentnosti financiranja udruženja, iako legitiman, ne može opravdati zakonodavstvo države članice koje se temelji na načelnoj i neselektivnoj pretpostavci da svaka financijska pomoć koju isplaćuje fizička ili pravna osoba s boravištem odnosno sjedištem u drugoj državi članici ili trećoj zemlji i svaka organizacija civilnog društva koja prima takvu financijsku pomoć, same po sebi, mogu ugroziti političke i ekonomske interese prve države članice kao i neometan rad njezinih institucija.

87 Slijedom toga, u ovom se slučaju Zakon o transparentnosti, s obzirom na sadržaj i cilj svojih odredbi, ne može opravdati ciljem povećanja transparentnosti financiranja udruženja.

88 Kad je riječ o razlozima javnog poretka i javne sigurnosti iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, na koje se Mađarska podredno poziva, valja podsjetiti na to da se na takve razloge, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, u određenom području može pozivati pod uvjetom da zakonodavac Unije nije u potpunosti uskladio mjere za osiguranje njegove zaštite (vidjeti u tom smislu presude od 23. listopada 2007., Komisija/Njemačka, C-112/05, EU:C:2007:623, t. 72. i 73. i od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, t. 60.).

89 Međutim, kao što je Sud to već istaknuo, zakonodavac Unije samo je djelomično uskladio mjere za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma, tako da države članice i dalje imaju pravo pozivati se na borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma kako bi opravdale nacionalne odredbe kojima se ograničava sloboda kretanja kapitala kao razloge povezane s javnim poretkom (vidjeti u tom smislu presude od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, t. 61. do 64. i od 31. svibnja 2018., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, t. 38.).

90 Isto tako, u nedostatku općenitijeg usklađivanja u tom području, države članice mogu se pozivati na borbu protiv organiziranog kriminaliteta kao razlog povezan s javnom sigurnosti u smislu članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

91 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, s obzirom na to da razlozi javnog poretka i javne sigurnosti iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a dopuštaju odstupanje od temeljne slobode predviđene UFEU-om, oni se moraju usko tumačiti, zato njihov opseg ne može jednostrano odrediti svaka država članica, bez nadzora institucija Unije. Stoga se na te razloge može pozivati samo ako postoji stvarna, trenutačna i dovoljno ozbiljna prijetnja za neki od temeljnih interesa društva (vidjeti u tom smislu presudu od 14. ožujka 2000., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, t. 17.).

92 Međutim, u ovom slučaju Mađarska iznosi ukupne brojčane podatke o povećanju financiranja, tijekom razdoblja od 2010. do 2015., organizacija civilnog društva sa sjedištem na njezinu državnom području kapitalom iz drugih država članica ili trećih zemalja, ali ne iznosi nijedan argument kojim bi se konkretno utvrdilo da je to povećanje iznosa financiranja dovelo do nastanka takve prijetnje.

93 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 83. i 86. ove presude, čini se da Mađarska ne temelji Zakon o transparentnosti na postojanju stvarne prijetnje, nego na načelnoj i neselektivnoj pretpostavci prema kojoj financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja i organizacije civilnog društva koje primaju takve financijske pomoći mogu dovesti do nastanka takve prijetnje.

94 Osim toga, čak i kad bi, suprotno onomu što proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 91. ove presude, bilo moguće priznati postojanje prijetnje koja, iako nije stvarna i trenutačna, ipak jest potencijalna, ta bi prijetnja, s obzirom na zahtjev uskog tumačenja spomenut u toj točki, mogla opravdati samo donošenje mjera koje odgovaraju njezinoj prirodi i težini. Međutim, u ovom slučaju financijski pragovi koji dovode do primjene obveza uvedenih Zakonom o transparentnosti utvrđeni su u iznosima koji očito ne odgovaraju slučaju postojanja dovoljno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva, a koju bi te obveze trebale spriječiti.

95 Stoga nije dokazano postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva koja bi omogućila pozivanje na razloge javnog poretka i javne sigurnosti iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

96 Slijedom toga, Zakon o transparentnosti ne može se opravdati ni važnim razlogom u općem interesu koji se odnosi na povećanje transparentnosti financiranja udruženja ni razlozima javnog poretka i javne sigurnosti iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

97 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da je donošenjem odredbi Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude Mađarska povrijedila svoje obveze iz članka 63. UFEU-a.

B. Članci 7., 8. i 12. Povelje

1. Primjenjivost Povelje

a) Argumentacija stranaka

98 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, u svojim podnescima ističe da, osim toga, Zakon o transparentnosti, s obzirom na to da se njime ograničava temeljna sloboda zajamčena UFEU-om, mora biti u skladu s Poveljom.

99 Nakon što ju je Sud na raspravi ispitao o dosegu tog zahtjeva, kako je pojašnjen u presudi od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432), koja je donesena nakon zatvaranja pisanog dijela postupka u ovom predmetu, Komisija je dodala da taj zahtjev podrazumijeva da se utvrdi ograničavaju li se Zakonom o transparentnosti prava i slobode zajamčene Poveljom, a zatim, u slučaju potvrdnog odgovora, da se na temelju argumentacije koju ističe Mađarska ocijeni je li taj zakon unatoč tomu opravdan.

100 Mađarska, koju je Sud i s tim u vezi saslušao na raspravi, primila je na znanje navedenu presudu.

b) Ocjena Suda

101 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, kada država članica tvrdi da je mjera koju je donijela i kojom se ograničava temeljna sloboda zajamčena UFEU-om opravdana na temelju tog Ugovora ili važnim razlogom u općem interesu priznatim pravom Unije, treba smatrati da se takvom mjerom provodi pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da ona mora biti u skladu s temeljnim pravima koja su njome zajamčena (presude od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 63. i 64. i od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima, C-235/17, EU:C:2019:432, t. 64. i 65.).

102 U ovom slučaju, kao što je to istaknuto u točkama 72. do 74. ove presude, Mađarska ističe da su obveze uvedene odredbama Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude opravdane i važnim razlogom u općem interesu i razlozima iz članka 65. UFEU-a.

103 Stoga odredbe tog zakona, kao što to pravilno ističu Komisija i Kraljevina Švedska, moraju biti u skladu s Poveljom, s obzirom na to da taj zahtjev podrazumijeva da se navedenim odredbama ne ograničavaju prava i slobode zajamčene Poveljom odnosno, ako one to čine, da su ta ograničenja opravdana s obzirom na zahtjeve iz njezina članka 52. stavka 1. (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 66. i 70. i od 20. ožujka 2018., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, t. 39. i 41.).

104 Slijedom toga, valja ispitati ograničavaju li se tim odredbama prava na koja se poziva Komisija i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li one ipak opravdane, kao što to tvrdi Mađarska.

2. Postojanje ograničenja prava zajamčenih Poveljom

a) Argumentacija stranaka

105 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, tvrdi da se Zakonom o transparentnosti ograničava, kao prvo, pravo na slobodu udruživanja, zajamčeno člankom 12. stavkom 1. Povelje, i, kao drugo, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 7. Povelje te pravo na zaštitu osobnih podataka iz njezina članka 8. stavka 1.

106 Kad je riječ o pravu na slobodu udruživanja, Komisija najprije navodi da njegovo ostvarivanje obuhvaća ne samo mogućnost osnivanja i odlučivanja o prestanku udruženja nego i, u međuvremenu, mogućnost postojanja i djelovanja bez neopravdanog zadiranja države. Nadalje, ističe da je mogućnost primanja financijskih sredstava ključna za rad udruženja. Naposljetku, u ovom slučaju smatra, kao prvo, da obveze prijave i objave uvedene Zakonom o transparentnosti mogu znatno otežati djelovanje organizacija civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj, kao drugo, da popratne obveze registracije i uporabe naziva „organizacija koja prima inozemnu pomoć” mogu te organizacije stigmatizirati i, kao treće, da sankcije povezane s nepoštovanjem tih različitih obveza organizacija predstavljaju pravnu opasnost za njihovo postojanje jer uključuju i mogućnost njihova prestanka.

107 Kad je riječ o pravu na poštovanje privatnog i obiteljskog života te pravu na zaštitu osobnih podataka, Komisija smatra da su Zakonom o transparentnosti ta prava ograničena time što su predviđene obveze prijave i objave koje podrazumijevaju priopćavanje nadležnim sudovima i ministarstvu nadležnom za upravljanje portalom s građanskim podacima kao i naknadno otkrivanje javnosti informacija koje uključuju, ovisno o slučaju, ime, zemlju i grad boravišta fizičkih osoba odnosno tvrtku i sjedište pravnih osoba koje su iz druge države članice ili treće zemlje organizacijama civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj pružile financijsku pomoć u iznosu koji doseže određene pragove.

108 Mađarska u svoju obranu navodi, kao prvo, da se Zakonom o transparentnosti ne ograničava pravo na slobodu udruživanja. Naime, tim se zakonom samo propisuju pravila koja se odnose na obavljanje djelatnosti organizacija civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj i sankcije za slučaj njihova nepoštovanja. Usto, obveze registracije i objave koje su njime predviđene formulirane su na neutralan način i odnose se na objektivan podatak o tome da te organizacije primaju inozemnu financijsku pomoć određene visine. Naposljetku, ni te obveze ni naziv „organizacija koja prima inozemnu pomoć” koji se uz njih veže nisu stigmatizirajući. Naprotiv, iz preambule Zakona o transparentnosti jasno proizlazi da primanje inozemne financijske pomoći samo po sebi nije zabranjeno.

109 Kao drugo, podaci čije priopćavanje nadležnim sudovima i otkrivanje javnosti taj zakon predviđa ne mogu se sami po sebi kvalificirati kao osobni podaci iz članka 8. stavka 1. Povelje ili podaci čije priopćavanje i otkrivanje ograničavaju pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, zajamčeno člankom 7. Povelje. Osim toga, osobe koje pružaju financijsku pomoć organizacijama civilnog društva, s obzirom na to da na taj način žele utjecati na javni život, treba smatrati javnim osobama koje uživaju manju zaštitu svojih prava od običnih pojedinaca.

b) Ocjena Suda

110 Kad je riječ, kao prvo, o pravu na slobodu udruživanja, ono je zajamčeno u članku 12. stavku 1. Povelje, kojim se određuje da svatko ima pravo na slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima.

111 To pravo odgovara onomu zajamčenom u članku 11. stavku 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. Stoga mu, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, treba priznati jednako značenje i opseg koji su mu dani tom konvencijom.

112 U tom pogledu, kao prvo, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da je pravo na slobodu udruživanja jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer omogućuje građanima da kolektivno djeluju u područjima od zajedničkog interesa i da na taj način doprinose dobrom funkcioniranju javnog života (ESLJP, 17. veljače 2004., Gorzeylik i dr. protiv Poljske, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, t. 88., 90. i 92. i ESLJP, 8. listopada 2009., Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, t. 52. i 53.).

113 Nadalje, to pravo obuhvaća ne samo mogućnost osnivanja ili odlučivanja o prestanku udruženja (ESLJP, 17. veljače 2004., Gorzelik i dr. protiv Poljske, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, t. 52. i ESLJP, 8. listopada 2009., Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, t. 54.) nego i mogućnost da to udruženje u međuvremenu djeluje, što, među ostalim, podrazumijeva da može obavljati svoje djelatnosti i djelovati bez neopravdanog zadiranja države (ESLJP, 5. listopada 2006., Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, t. 73. i 74.).

114 Konačno, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da, iako bi ih se možda moglo opravdati, zakonodavstva koja znatno otežavaju djelovanje ili rad udruženja – bilo na način da se njima postrožuju zahtjevi u pogledu njihove registracije (ESLJP, 12. travnja 2011., Ruska republikanska stranka protiv Rusije, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, t. 79. do 81.), ograničava njihova mogućnost primanja financijskih sredstava (ESLJP, 7. lipnja 2007., Baskijska nacionalistička stranka – Regionalna organizacija Iparralde protiv Francuske, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, t. 37. i 38.), udruženja podvrgavaju obvezama prijave i objave koje bi mogle dovesti do stvaranja negativne predodžbe o tim udruženjima (ESLJP, 2. kolovoza 2001., Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani protiv Italije, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, t. 13. i 15.) ili da ih se izlaže opasnosti od sankcija, osobito njihova prestanka (ESLJP, 5. listopada 2006., Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, t. 73.) – ipak predstavljaju zadiranje u pravo na slobodu udruživanja i, slijedom toga, ograničenje tog prava, kako je zajamčeno u članku 12. Povelje.

115 S obzirom na te navode valja utvrditi predstavljaju li u ovom slučaju obveze uvedene odredbama Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude ograničenja prava na slobodu udruživanja, osobito zato što znatno otežavaju djelovanje i rad udruženja i zaklada koje podliježu tim obvezama, kako to tvrdi Komisija.

116 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da obveze prijave i objave uvedene tim odredbama ograničavaju mogućnost predmetnih udruženja i zaklada da primaju financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja, s obzirom na odvraćajući učinak takvih obveza i sankcija propisanih u slučaju njihova nepoštovanja.

117 S druge strane, sustavne obveze nametnute udruženjima i zakladama koji su obuhvaćeni područjem primjene Zakona o transparentnosti da se registriraju i predstavljaju pod nazivom „organizacija koja prima inozemnu pomoć" moraju se, kao što to priznaje Mađarska, razumjeti s obzirom na preambulu tog zakona, čiji je sadržaj naveden u točki 83. ove presude.

118 U tom kontekstu, predmetne sustavne obveze, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 120. do 123. svojeg mišljenja, mogu imati odvraćajući učinak na sudjelovanje donatora rezidentnih u drugim državama članicama ili trećim zemljama u financiranju organizacija civilnog društva koje su obuhvaćene područjem primjene Zakona o transparentnosti i na taj način otežati djelovanje tih organizacija kao i ostvarivanje njihovih ciljeva. Usto, one mogu dovesti do ozračja općeg nepovjerenja u Mađarskoj prema predmetnim udruženjima i zakladama kao i do njihove stigmatizacije.

119 U tom se smislu odredbama Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude ograničava pravo na slobodu udruživanja, zaštićeno člankom 12. stavkom 1. Povelje.

120 Kao drugo, Komisija se poziva na pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života u vezi s pravom na zaštitu osobnih podataka, koja su navodno ograničena obvezama prijave i objave predviđenima Zakonom o transparentnosti.

121 U skladu s člankom 7. Povelje, svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja. Osim toga, u skladu s člankom 8. stavkom 1. Povelje, svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.

122 Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, utvrđeno u članku 7. Povelje, odgovara pravu zajamčenom u članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pa mu se stoga mora priznati jednako značenje i opseg (presude od 5. listopada 2010., McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, t. 53. i od 26. ožujka 2019., SM (Dijete u sustavu skrbništva alžirske *kafale*), C-129/18, EU:C:2019:248, t. 65.).

123 Prema mišljenju Europskog suda za ljudska prava, to pravo nalaže javnim vlastima da se suzdrže od svakog neopravdanog zadiranja u privatni i obiteljski život osoba kao i u njihove međusobne odnose. Njime se tako nameće negativna i bezuvjetna obveza javnim tijelima, za čije ispunjenje nije potrebno donijeti posebne odredbe, ali kojoj se ipak može dodati pozitivna obveza donošenja pravnih mjera za zaštitu privatnog i obiteljskog života (ESLJP, 24. lipnja 2004., Von Hannover protiv Njemačke, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, t. 57. i ESLJP, 20. ožujka 2007., Tysiąc protiv Poljske, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, t. 109. i 110.).

124 Međutim, Sud je presudio da se odredbe kojima se nalaže ili omogućuje priopćavanje javnom tijelu osobnih podataka kao što su ime, mjesto boravišta ili financijska sredstva fizičkih osoba, u nedostatku privole tih fizičkih osoba i bez obzira na naknadnu upotrebu predmetnih podataka, moraju smatrati zadiranjem u njihov privatni život i, slijedom toga, ograničenjem prava zajamčenog u članku 7. Povelje, pri čemu se ne dovodi u pitanje njihovo eventualno opravdanje. Isto vrijedi i u pogledu odredbi kojima se predviđa objavljivanje takvih podataka javnosti (vidjeti u tom smislu presude od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr., C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 73. do 75. i 87. do 89.; od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 56. do 58. i 64. i od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, t. 48. i 51.).

125 S druge strane, priopćavanje javnom tijelu podataka o imenima i financijskih podataka koji se odnose na pravne osobe te objavljivanje tih podataka javnosti može ograničiti pravo zajamčeno u članku 7. Povelje samo ako pravni naziv tih pravnih osoba uključuje ime jedne ili više fizičkih osoba (presuda od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 53.).

126 Pravo na zaštitu osobnih podataka, zajamčeno u članku 8. stavku 1. Povelje, koje je usko povezano s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života, zajamčenim u članku 7. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 47. i od 24. studenoga 2011., Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2011:777, t. 41.), protivi se tomu da se informacije koje se odnose na fizičke osobe koje su utvrđene ili koje se može utvrditi otkrivaju trećima, neovisno o tome je li riječ

o javnim tijelima ili široj javnosti, osim ako je do takvog objavljivanja došlo u okviru poštene obrade koja ispunjava zahtjeve iz članka 8. stavka 2. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 49.). Osim u tom slučaju, mora se, dakle, smatrati da se navedenim objavljivanjem, koje predstavlja obradu osobnih podataka, ograničava pravo na zaštitu osobnih podataka, zajamčeno u članku 8. stavku 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 2. listopada 2018., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, t. 51.).

127 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da informacije na koje se odnose obveze prijave i objave predviđene Zakonom o transparentnosti uključuju ime, zemlju i grad boravišta fizičkih osoba koje dodjeljuju financijsku pomoć u iznosu koji doseže određene pragove organizacijama civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj kao i iznos tih financijskih pomoći, kao što to proizlazi iz točaka 5. i 10. ove presude. Oni također uključuju, kao što je to navedeno u istim točkama, uz pravni naziv i sjedište pravnih osoba koje dodjeljuju takve financijske pomoći, i tvrtku tih pravnih osoba, koja može uključivati i ime fizičkih osoba.

128 Međutim, takvi podaci obuhvaćeni su pravom na zaštitu privatnog života, zajamčenim u članku 7. Povelje, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 124. i 125. ove presude.

129 Nadalje, točno je da je Europski sud za ljudska prava, kao što to ističe Mađarska, priznao da – s obzirom na to da postoji pravo građana na obaviještenost i da se to pravo u posebnim okolnostima može odnositi i na aspekte privatnog života javne osobe, poput političara – javne osobe ne mogu tražiti istu razinu zaštite svojeg privatnog života kao i privatne osobe (ESLJP, 24. lipnja 2004., Von Hannover protiv Njemačke, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, t. 64. i ESLJP, 7. veljače 2012., Von Hannover protiv Njemačke (br. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, t. 110.).

130 Međutim, pojam „javna osoba” strogo je definiran, s obzirom na to da je Europski sud za ljudska prava, primjerice, isključio mogućnost, kao što to proizlazi iz presuda navedenih u prethodnoj točki, da bi kao takvu smatrao osobu koja ne obavlja političku funkciju, iako je vrlo poznata.

131 Međutim, činjenica da fizičke ili pravne osobe koje imaju boravište ili sjedište u drugoj državi članici ili u trećoj zemlji dodjeljuju organizacijama civilnog društva sa sjedištem u Mađarskoj financijsku pomoć u iznosu koji doseže pragove predviđene Zakonom o transparentnosti ne omogućuje da se te osobe smatra javnim osobama. Naime, čak i pod pretpostavkom da, zbog konkretnih ciljeva koje nastoje ostvariti, za neke od tih organizacija i navedenih osoba treba smatrati da sudjeluju u javnom životu Mađarske, dodjela takvih financijskih pomoći ipak ne predstavlja obavljanje političke funkcije.

132 Stoga se obvezama prijave i objave predviđenima Zakonom o transparentnosti ograničava pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, predviđeno u članku 7. Povelje.

133 Naposljetku, iako se može smatrati da cilj povećanja transparentnosti financiranja udruženja odgovara općem interesu, kao što to proizlazi iz točke 79. ove presude, njegova provedba prilikom obrade osobnih podataka ipak mora poštovati zahtjeve za poštenu obradu iz članka 8. stavka 2. Povelje. Međutim, Mađarska u ovom slučaju uopće ne tvrdi da odredbe kojima se predviđaju te obveze ispunjavaju te zahtjeve.

134 U tim okolnostima, i s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 126. i 127. ove presude, treba smatrati da se navedenim obvezama ograničava i pravo na zaštitu osobnih podataka, zajamčeno u članku 8. stavku 1. Povelje.

3. Postojanje opravdanja

a) Argumentacija stranaka

135 Komisija i Kraljevina Švedska tvrde da ograničenja koja Zakon o transparentnosti predviđa za prava iz članka 12. te članka 7. i članka 8. stavka 1. Povelje nisu opravdana s obzirom na zahtjeve iz članka 52. stavka 1. Povelje.

136 Naime, iako se ciljevi transparentnosti te zaštite javnog poretka i javne sigurnosti na koje se poziva Mađarska za potrebe te odredbe u načelu mogu smatrati ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija, ta država članica u ovom slučaju nije dokazala da ti ciljevi opravdavaju ograničavanje prava na slobodu udruživanja, prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života i prava na zaštitu osobnih podataka na način kao što se to čini Zakonom o transparentnosti.

137 U svakom slučaju, taj zakon ne ispunjava zahtjev proporcionalnosti iz članka 52. stavka 1. Povelje.

138 Mađarska u svoju obranu tvrdi da povećanje transparentnosti financiranja udruženja treba smatrati ciljem u općem interesu koji priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje. Usto, mjere uvedene Zakonom o transparentnosti ispunjavaju druge zahtjeve iz te odredbe.

b) Ocjena Suda

139 Iz članka 52. stavka 1. Povelje proizlazi, među ostalim, da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora zaista odgovarati ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija.

140 Međutim, Sud je u točki 96. ove presude utvrdio da se odredbe Zakona o transparentnosti iz točke 65. te presude ne mogu opravdati nijednim od ciljeva u općem interesu koje priznaje Unija, a na koje se Mađarska poziva.

141 Iz toga proizlazi da te odredbe, koje uz ograničenja temeljne slobode zaštićene člankom 63. UFEU-a predviđaju i ograničenja prava iz članka 12. te članka 7. i članka 8. stavka 1. Povelje, kao što je to Sud utvrdio u točkama 119., 132. i 134. ove presude, u svakom slučaju ne odgovaraju navedenim ciljevima u općem interesu.

142 Iz toga slijedi da je Mađarska donošenjem navedenih odredbi povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 7., 8. i 12. Povelje.

C. Zaključak

143 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska donošenjem odredbi Zakona o transparentnosti iz točke 65. ove presude – kojima se određenim kategorijama organizacija civilnog društva koje izravno ili neizravno primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag nameću obveze registracije, prijave i objave te kojima se predviđa mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne poštuju te obveze – uvela diskriminatorna i neopravdana ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva, čime je povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a kao i iz članaka 7., 8. i 12. Povelje.

VII. Troškovi

144 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da u ovom slučaju Mađarska nije uspjela u postupku, valja joj, u skladu s Komisijinim zahtjevom, naložiti snošenje troškova.

145 U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Kraljevina Švedska snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Mađarska je donošenjem odredbi külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényja (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva) – kojima se određenim kategorijama organizacija civilnog društva koje izravno ili neizravno primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag nameću obveze registracije, prijave i objave te kojima se predviđa mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne poštuju te obveze – uvela diskriminatorna i neopravdana ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva, čime je povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a kao i iz članaka 7., 8. i 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**

2. **Mađarskoj se nalaže snošenje troškova.**

3. **Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi