Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2020 m. sausio 14 d.[1]

Byla C-78/18

Europos Komisija
prieš
Vengriją

(Asociacijų skaidrumas)

„Ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo – Laisvas kapitalo judėjimas – SESV 63 ir 65 straipsniai – Teisės į privatų gyvenimą paisymas – Asmens duomenų apsauga – Asociacijų laisvė – Skaidrumas – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7, 8 ir 12 straipsniai – Dovanos iš užsienio, teikiamos nevyriausybinėms organizacijoms, vykdančioms veiklą valstybėje narėje – Nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias nevyriausybinėms organizacijoms, gaunančioms paramos iš užsienio, nustatomi registravimo, deklaravimo ir skaidrumo įpareigojimai, už kurių nesilaikymą taikytinos sankcijos“

1. Teisingumo Teismas Komisijos prašymu turi nuspręsti, ar Vengrija neįvykdė jai pagal SESV 63 straipsnį ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 7, 8 ir 12 straipsnius tenkančių įpareigojimų, įstatyme[2] nustačiusi tam tikrus apribojimus dovanoms, kurias vadinamosios „pilietinės visuomenės organizacijos“ gauna iš užsienio.

2. Teisingumo Teismas turės nuspręsti dėl Komisijos pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo, iš naujo nagrinėdamas valstybių veiklos teisminę kontrolę ir savo analizėje harmoningai derindamas Sutartyse įtvirtintas pagrindines laisves bei pagal Chartiją saugomas teises.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. SESV

3. SESV 63 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Pagal šiame skyriuje išdėstytas nuostatas uždraudžiami visi kapitalo judėjimo tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių apribojimai.

2. Pagal šiame skyriuje išdėstytas nuostatas uždraudžiami visi mokėjimų tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių apribojimai.“

1 Originalo kalba: ispanų.

2 *Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény* (2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI dėl iš užsienio paramos gaunančių organizacijų skaidrumo; toliau – 2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI).

4. SESV 65 straipsnyje nustatyta:

„1. 63 straipsnio nuostatos nepažeidžia valstybių narių teisės:

a) taikyti atitinkamas savo mokesčių įstatymų nuostatas, pagal kurias skiriami mokesčių mokėtojai dėl jų skirtingos padėties gyvenamosios vietos arba kapitalo investavimo vietos atžvilgiu;

b) imtis visų reikalingų priemonių, kad būtų užkirstas kelias nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams, ypač apmokestinimo ir finansų įstaigų riziką ribojančios priežiūros srityje, arba nustatyti duomenų apie kapitalo judėjimą deklaravimo tvarką administravimo ar statistinės informacijos tikslais, arba imtis priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo požiūriu.

2. Šio skyriaus nuostatos nekliudo taikyti su Sutartimis suderinamų įsisteigimo teisės apribojimų.

3. 1 ir 2 dalyse nurodytos priemonės ir tvarka neturi sudaryti laisvo kapitalo judėjimo ir mokėjimų, kaip nustatyta 63 straipsnyje, savavališko diskriminavimo ar užslėpto apribojimo.

<…>“

2. Chartija

5. 7 straipsnyje numatyta:

„Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo privatus ir šeimos gyvenimas, būsto neliečiamybė ir komunikacijos slaptumas.“

6. 8 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Kiekvienas turi teisę į savo asmens duomenų apsaugą.

2. Tokie duomenys turi būti tinkamai tvarkomi ir naudojami tik konkretiems tikslams ir tik atitinkamam asmeniui sutikus ar kitais įstatymo nustatytais teisėtais pagrindais. Kiekvienas turi teisę susipažinti su surinktais jo asmens duomenimis bei į tai, kad jie būtų ištaisomi.

3. Nepriklausoma institucija kontroliuoja, kaip laikomasi šių taisyklių.“

7. 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Kiekvienas turi teisę laisvai rinktis į taikius susirinkimus, taip pat laisvę jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas ginti savo interesų.“

8. 52 straipsnyje numatyta:

„1. Bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendruosius interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti.

<…>

3. Šioje Chartijoje nurodytų teisių, atitinkančių Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje. Ši nuostata nekliudo Sąjungos teisėje numatyti didesnę apsaugą.

<…>“

B. Nacionalinė teisė. 2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI

9. Šio įstatymo preambulėje nustatyta:

„<…> organizacijos, įsteigtos remiantis asociacijų laisve, reiškia, kad visuomenė pati organizuoja savo darbą, o jų veikla prisideda prie demokratinės kontrolės ir visuomenės diskusijų dėl viešųjų reikalų <…>; šios organizacijos atlieka lemiamą vaidmenį formuojant visuomenės nuomonę,

– <…> asociacijų ir fondų skaidrumas visuomenėje yra svarbiausias viešasis interesas,

– <…> užsienio interesų grupės gali pasinaudoti nežinomų užsienio šaltinių parama, teikiama organizacijoms, įsteigtoms įgyvendinant asociacijų laisvę, kad pasitelkusios šių organizacijų socialinę įtaką siektų savo interesų, o ne bendrų Vengrijos socialinio ir politinio gyvenimo tikslų; <…> dėl šios paramos gali kilti pavojus politiniams ir ekonominiams šalies interesams, taip pat teisės aktuose nustatytų institucijų netrukdomai veiklai.“

10. 1 straipsnyje numatyta:

„1. Siekiant taikyti šį įstatymą, iš užsienio paramos gaunančia organizacija laikoma bet kuri asociacija arba fondas, gaunantys finansavimą, kaip tai suprantama pagal 2 dalį.

2. Pagal šį įstatymą bet koks piniginis ar kitokio turto įnašas, tiesiogiai ar netiesiogiai gaunamas iš užsienio, nepriklausomai nuo jo teisinio pavadinimo, laikomas parama nuo tada, kai per tam tikrus mokestinius metus – skaičiuojant įnašus atskirai arba visą gautą paramą kartu – pasiekia dvigubą 2017 m. Įstatymo Nr. LIII dėl kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu ir jų prevencijos (toliau – Įstatymas *Pmt*) 6 straipsnio 1 dalies b punkte nustatytą paramos dydį [3].

3. Apskaičiuojant paramos dydį, kaip jis suprantama pagal 2 dalį, neįtraukiama parama, kurią asociacija arba fondas pagal specialios teisės taisyklę gauna kaip Europos Sąjungos finansavimą, teikiamą tarpininkaujant [Vengrijos] biudžeto valdymo institucijai.

4. Šis įstatymas netaikomas:

a) asociacijoms ir fondams, nelaikomiems pilietinės visuomenės organizacijomis;

b) asociacijoms, kurioms taikomas 2004 m. Sporto įstatymas Nr. I;

c) religinę veiklą vykdančioms organizacijoms;

d) tautinių mažumų organizacijoms ir asociacijoms, kurioms taikomas 2011 m. Įstatymas Nr. CLXXIX dėl tautinių mažumų teisių, taip pat fondams, pagal savo steigiamąjį dokumentą vykdantiems tiesiogiai su tautinės mažumos kultūriniu autonomiškumu susijusią veiklą arba atstovaujantiems tam tikros tautinės mažumos interesams ir ginantiems juos.“

3 7,2 mln. Vengrijos forintų (HUF) (apie 24 000 EUR).

11. 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Bet kuri asociacija arba fondas, kaip tai suprantama pagal 1 straipsnio 1 dalį, per 15 dienų privalo deklaruoti, kad tapo iš užsienio paramos gaunančia organizacija, kai per atitinkamus metus jo (jos) gautos paramos dydis pasiekia dvigubą Įstatymo [*Pmt*] 6 straipsnio 1 dalies b punkte nustatytą paramos dydį.

2. Iš užsienio paramos gaunanti organizacija savo registruotos buveinės kompetentingam teismui (toliau – registro vietos teismas) privalo pateikti 1 dalyje minimą deklaraciją ir perduoti I priede nurodytus duomenis [4]. Registro vietos teismas šią deklaraciją įtraukia į su asociacija ar fondu susijusius registrus, esančius pilietinės visuomenės organizacijų ir kitų nekomercinėmis laikomų organizacijų registre (toliau – registras), ir įregistruoja tą asociaciją ar fondą kaip iš užsienio paramos gaunančią organizaciją.

3. Pagal analogiją taikant 1 dalyje išvardytas taisykles, iš užsienio paramos gaunanti organizacija tuo pačiu metu, kai yra likviduojama, privalo pateikti registro vietos teismui deklaraciją su I priede nurodytais duomenimis apie praėjusiais metais gautą paramą. Šioje deklaracijoje turi būti pateikta atitinkamų metų informacija:

a) nurodyta I priedo II dalies A punkte, kai parama didesnė nei 500 000 HUF [5] iš kiekvieno paramos teikėjo;

b) nurodyta I priedo II dalies B punkte, kai parama didesnė arba lygi 500 000 HUF iš kiekvieno paramos teikėjo.

4. Iki kiekvieno mėnesio 15 dienos registro vietos teismas už piliečių duomenų portalo tvarkymą atsakingam ministrui privalo pateikti asociacijų ir fondų, kuriuos per praėjusį mėnesį į registrą įtraukė kaip iš užsienio paramos gaunančias organizacijas, pavadinimą, buveinę ir mokesčio mokėtojo kodą. [Minėtas] ministras nedelsdamas paskelbia pateiktus duomenis, kad jie būtų viešai ir nemokamai prieinami šiuo tikslu sukurtoje elektroninėje platformoje.

5. Pateikusi deklaraciją, kaip tai suprantama pagal 1 dalį, iš užsienio paramos gaunanti organizacija privalo nedelsdama savo interneto svetainėje ir leidiniuose <…> paskelbti, kad pagal šį įstatymą nuo šiol yra laikoma iš užsienio paramos gaunančia organizacija.

6. Iš užsienio paramos gaunančiai organizacijai 5 dalyje nustatytas įpareigojimas taikomas tol, kol ji laikoma [tokia] organizacija, kaip tai suprantama pagal šį įstatymą.“

12. 3 straipsnyje numatyta:

„1. Jei asociacija ar fondas nesilaiko šiame įstatyme jai (jam) nustatytų įpareigojimų, apie tai sužinojęs <…> prokuroras privalo įspėti tą asociaciją ar fondą, kad ji (jis) turi įvykdyti tuos įpareigojimus per ateinančias 30 dienų.

4 Šie duomenys susiję su paramos gaunančios organizacijos ir paramos teikėjo tapatybe, taip pat su paramos dydžiu atsižvelgiant į tos pačios nuostatos 3 dalyje nustatytas ribas; nurodoma, ar įnašai yra piniginiai, ar kitokio turto įnašai.

5 Apie 1 500 EUR.

2. Jei iš užsienio paramos gaunanti organizacija nesilaiko prokuroro reikalavimo, jis turi iš naujo įspėti ją, kad ji šiame įstatyme nustatytus įpareigojimus privalo įvykdyti per 15 dienų laikotarpį. Jei per 15 dienų nuo šio laikotarpio pabaigos organizacija neįvykdo įpareigojimų, prokuroras kompetentingo teismo paprašo skirti baudą pagal 2011 m. Įstatymo Nr. CLXXXI dėl pilietinės visuomenės organizacijų registravimo teismuose ir taikytinų taisyklių bei procedūrų 37 straipsnio 2 dalį[6].

3. Dar kartą įspėjęs organizaciją pagal 2 dalį, prokuroras veikia laikydamasis proporcingumo reikalavimo, pagal analogiją taikydamas taisykles, nustatytas 2011 m. Įstatyme Nr. CLXXV dėl teisės jungtis į asociacijas, ne pelno asociacijų statuto ir pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo[7] bei 2011 m. Įstatyme Nr. CLXXXI dėl pilietinės visuomenės organizacijų registravimo teismuose ir taikytinų taisyklių bei procedūrų[8].“

13. 4 straipsnyje numatyta:

„1. Jei piniginis ar kitokio turto įnašas, kurį gavo iš užsienio paramos gaunanti organizacija, per metus, einančius po 2 straipsnio 3 dalyje nurodytų mokestinių metų, nepasiekia dvigubo Įstatymo *Pmt* 6 straipsnio 1 dalyje nustatyto paramos dydžio, ta asociacija arba fondas nebelaikoma (-as) iš užsienio paramos gaunančia organizacija; pagal analogiją taikant su deklaravimu susijusias taisykles, ji praneša šią informaciją per 30 dienų nuo tada, kai patvirtina tų metų, kuriais susiklostė ši aplinkybė, metinę ataskaitą. Taikydamas 2 straipsnio 4 dalį registro vietos teismas perduoda šiuos duomenis už piliečių duomenų portalo tvarkymą atsakingam ministrui, kuris nedelsdamas ištrina atitinkamos organizacijos duomenis iš šiam tikslui sukurtos elektroninės platformos.

2. Po to, kai pateikiama 1 dalyje nurodyta deklaracija, registro vietos teismas ištrina iš registro nuorodą, kad ta asociacija arba fondas yra iš užsienio paramos gaunanti organizacija.“

II. Ikiteisminė procedūra

14. 2017 m. liepos 14 d. Komisija Vengrijos vyriausybei išsiuntė oficialų pranešimą dėl 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI, nes nusprendė, kad ji pažeidė SESV 63 straipsnyje ir Chartijos 7, 8 ir 12 straipsniuose nustatytus įpareigojimus.

15. Oficialiame pranešime Vengrijos vyriausybei buvo nustatytas vieno mėnesio terminas pastaboms pateikti. Minėta vyriausybė pateikė prašymą šį terminą pratęsti; Komisija jos prašymą atmetė.

16. Vengrijos vyriausybė atsakymą Komisijai pateikė 2017 m. rugpjūčio 14 d. ir rugsėjo 7 d. raštuose – ji paneigė oficialiame pranešime išdėstytus kaltinimus.

6 Šioje nuostatoje įtvirtinta: „Jei iš prašymo padaryti pakeitimą matyti, kad organizacija arba, fondo atveju, fondo steigėjas ar steigėjai nepateikė prašymo padaryti pakeitimą per nustatytą laikotarpį, teismas tai organizacijai, fondo steigėjui ar, jei steigėjų yra keli, visiems steigėjams kartu gali skirti 10 000–900 000 HUF dydžio baudą“.

7 Pagal Pilietinės visuomenės organizacijų įstatymo 3 straipsnį, naudojantis teise jungtis į asociacijas, negali būti pažeidžiama Pagrindinio įstatymo C straipsnio 2 dalis, taip pat kitų asmenų teisės ir laisvės, skatinama jas pažeisti ar suponuojamas jų pažeidimas. Pagal minėtą nuostatą, naudojantis teise jungtis į asociacijas, neremiamas nei ginkluotų organizacijų kūrimas, nei organizacijų, kurių tikslas yra vykdyti viešąją funkciją, pagal teisės aktus patenkančią į tam tikros valstybės institucijos išimtinės kompetencijos sritį, kūrimas.

8 Taikant minėtame įstatyme apibrėžtas „bendras teisėtumo kontrolei taikytinas taisykles“, šio įstatymo 71/G straipsnyje numatyta, kad kompetenciją turintis teismas, atsižvelgdamas į aplinkybes, gali imtis toliau nurodytų priemonių: a) skirti organizacijai ar jos atstovui 10 000–900 000 HUF dydžio baudą; b) panaikinti netinkamą organizacijos sprendimą <…> ir, jei reikia, nurodyti jai per pagrįstą laikotarpį priimti naują sprendimą; c) kreiptis į organizacijos sprendimus priimantį organą arba patikėti šią užduotį tinkamam asmeniui ar organizacijai (išlaidas padengiant tai organizacijai), jei tikėtina, kad pasitelkus organizacijos pagrindinį organą būtų galima atkurti tinkamą jos funkcionavimą; d) ne ilgesniam nei 90 dienų laikotarpiui paskirti administratorių, jei nėra kito būdo tinkamam organizacijos funkcionavimui atkurti ir jei atsižvelgiant į rezultatą tai atrodo ypač pagrįsta, turint omenyje organizacijos funkcionavimą ar kitas aplinkybes; e) likviduoti organizaciją.

17. Vengrijos vyriausybės atsakymas Komisijos netenkino, todėl 2017 m. spalio 5 d. ji pateikė pagrįstą nuomonę, joje:

1) konstatavo, kad 2017 m. Įstatymu Nr. LXXVI Vengrija įtvirtino diskriminuojančius, nebūtinus ir nepagrįstus apribojimus, susijusius su parama, iš užsienio teikiama pilietinės visuomenės organizacijoms Vengrijoje, ir taip pažeidė pirma nurodytas Sąjungos teisės nuostatas;

2) nurodė Vengrijos vyriausybei priimti būtinas priemones siekiant įgyvendinti minėtą nuomonę arba per vieno mėnesio laikotarpį pateikti pastabas.

18. Vengrijos vyriausybės prašymas pratęsti jai nustatytą terminą buvo dar kartą atmestas; 2017 m. gruodžio 5 d. ji pateikė atsakymą į Komisijos nuomonę ir paneigė, kad neįvykdė įsipareigojimų, kaip buvo kaltinama.

19. 2017 m. gruodžio 7 d. Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

III. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

20. Teisingumo Teismo kanceliarija ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo gavo 2018 m. vasario 6 d.

21. Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad priimdama 2017 m. Įstatymą Nr. LXXVI Vengrija pažeidė SESV 63 straipsnyje ir Chartijos 7, 8 ir 12 straipsniuose jai nustatytus įpareigojimus, nes nustatė diskriminuojančius, nebūtinus ir nepagrįstus apribojimus dovanoms, kurios iš užsienio teikiamos pilietinės visuomenės organizacijoms. Ji taip pat prašo priteisti iš šios valstybės narės bylinėjimosi išlaidas.

22. Vengrijos vyriausybė prašo pripažinti ieškinį nepriimtinu arba, jei tai nebūtų padaryta, atmesti jį kaip nepagrįstą, taip pat priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

23. 2018 m. rugsėjo 26 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Švedijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą palaikyti Komisijos reikalavimų.

24. 2019 m. spalio 22 d. įvyko viešas teismo posėdis, jame dalyvavo Vengrijos vyriausybės, Švedijos vyriausybės ir Komisijos atstovai.

IV. Analizė

A. Dėl ieškinio nepriimtinumo

1. Šalių pozicijos

25. Vengrijos vyriausybė mano, kad ieškinys nepriimtinas dėl per ikiteisminę procedūrą padarytų pažeidimų. Ji laikosi nuomonės, kad Komisija jai nustatė trumpesnius nei įprasti terminus pastaboms pateikti ir nepagrįstai atmetė jos prašymus tuos terminus pratęsti.

26. Padarius šiuos pažeidimus buvo pažeista lojalaus bendradarbiavimo pareiga (ESS 4 straipsnio 3 dalis), teisė į gerą administravimą (Chartijos 41 straipsnis), konkrečiai kalbant, teisė būti išklausytam, ir bendras gynybos principas.

27. Komisija tvirtina, kad terminai nebuvo nei nesąžiningi, nei nepagrįstai trumpi ir kad juos nustačius Vengrijos vyriausybei nebuvo sukliudyta pateikti išsamių pastabų dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kuriuo ji kaltinama.

28. Dėl termino, skirto pastaboms dėl reikalavimo pateikti, Komisija teigia, kad jį buvo galima pratęsti, jeigu Vengrija būtų atsižvelgusi į šį reikalavimą ir parengusi realistišką priemonių grafiką jam įgyvendinti [9]. Be to, ji priduria, kad tuo metu terminai buvo nustatyti atsižvelgiant į tai, kad Vengrija buvo nusprendusi netęsti dialogo su Komisija, taigi, jie buvo trumpi dėl šios valstybės narės elgesio.

2. Vertinimas

29. Teisingumo Teismas mano, kad „ikiteisminės procedūros paskirtis yra suteikti suinteresuotai valstybei narei galimybę, pirma, įvykdyti iš [Sąjungos] teisės kylančius įsipareigojimus ir, antra, tinkamai apsiginti nuo Komisijos pareikštų kaltinimų“ [10].

30. Siekdama įvykdyti šį dvejopą tikslą, Komisija privalo „nustatyti protingą terminą, kad valstybės narės galėtų pateikti atsakymą dėl oficialaus pranešimo ir laikytis pagrįstos nuomonės arba prireikus pasiruošti gintis“ [11].

31. Per ikiteismines procedūras Komisijos nustatomas įprastas terminas yra du mėnesiai [12]. Vis dėlto tai nereiškia, kad ji privalo nustatyti šį terminą visais atvejais: kaip pažymėta, svarbu tai, kad terminas būtų „protingas“.

32. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, termino *protingumas* gali būti nustatomas ne abstrakčiai, o atsižvelgiant į dvejopą juo siekiamą tikslą [13]. Konkrečiai kalbant, valstybei narei turi būti sudarytos sąlygos pasiruošti apginti savo poziciją ginantis nuo Komisijos kaltinimų.

33. Siekiant nustatyti, ar konkrečiu atveju Komisijos nustatytas terminas yra protingas, reikia „atsižvelgti į visas atitinkamu atveju susiklosčiusias aplinkybes“ [14]. Pavyzdžiui, „itin trumpi terminai gali būti pateisinami ypatingais atvejais, ypač kai reikia skubiai ištaisyti pažeidimą arba kai suinteresuota valstybė narė visapusiškai susipažįsta su Komisijos požiūriu gerokai anksčiau, nei pradedama procedūra“ [15].

34. Komisija nusprendė, kad šioje byloje sutikti pratęsti terminą, skirtą atsakymui dėl pagrįstos nuomonės pateikti, būtų buvę galima tik tam, kad valstybė narė galėtų priimti būtinas priemones, siekdama laikytis minėtos nuomonės [16]. Ji priduria, kad Vengrijos vyriausybė savo prašyme dėl pratęsimo nenurodė, kad toks yra jos ketinimas.

35. Šiuo argumentu neatsižvelgiama į antrąjį ikiteisminės procedūros tikslą, t. y. tikslą sudaryti valstybei narei palankesnes sąlygas apsiginti nuo jai pareikštų kaltinimų. Taigi jis neatitinka Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos.

9 Vengrijos vyriausybė savo triplike nesutinka su šiuo argumentu ir tvirtina, kad iš jo matyti, jog nepaisoma ikiteisminės procedūros tikslo: šios procedūros paskirtis yra suteikti valstybei narei galimybę įvykdyti jai nustatytą įpareigojimą arba pasinaudoti gynybos priemonėmis.

10 1988 m. vasario 2 d. Sprendimo *Komisija / Belgija* (293/85, EU:C:1988:40, toliau – Sprendimas *Komisija / Belgija*) 13 punktas.

11 Ten pat, 14 punktas.

12 Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 9 ir 18 punktai.

13 Taigi 1984 m. sausio 31 d. Sprendimo *Komisija / Airija* (74/82, EU:C:1984:34) 12 ir 13 punktuose Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad nors nėra „*protinga* suteikti valstybei narei penkių dienų terminą tam, kad ji iš dalies pakeistų ilgiau nei 40 metų taikytą teisės aktą, dėl kurio, be kita to, Komisija nesiėmė jokių veiksmų per laikotarpį nuo [tos] valstybės narės įstojimo į Europos Sąjungą“, taip pat nėra nustatyta jokio skubos poreikio, to nepakanka „siekiant ieškinį pripažinti nepriimtinu“ (pasviruoju šriftu išskirta mano).

14 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Komisija / Prancūzija* (C-1/00, EU:C:2001:687) 65 punktas.

15 Sprendimo *Komisija / Belgija* 14 punktas.

16 Komisijos dubliko 16 punktas.

36. Vis dėlto galiausiai svarbu yra tai, ar Komisijos veiksmai apsunkino valstybės narės pasiruošimą gintis. Įrodyti, kad pasiruošimas buvo apsunkintas, turi ši valstybė narė [17].

37. Vengrijos vyriausybei nepavyko įrodyti, kad nustatyti terminai turėjo neigiamą poveikį jos pozicijos gynybai. Net jeigu ji pagrįstai kritikuoja Komisiją dėl to, kad ši be tinkamo pagrindimo jai nustatė trumpesnį terminą (vieną mėnesį) nei tas, kurį įprastai nustato (du mėnesius), šio termino minėtai vyriausybei *de facto* pakako atsiliepti tiek į oficialų pranešimą, tiek į pagrįstą nuomonę [18].

38. Tokiomis aplinkybės manau, kad Vengrijos vyriausybė galėjo tinkamai apsiginti; galiausiai ji tam turėjo terminą, kurio prašė iš pradžių.

39. Tai, kad Komisija nusprendė pareikšti ieškinį praėjus vos dviem dienoms po to, kai buvo gautas Vengrijos vyriausybės atsakymas į pagrįstą nuomonę, yra nesvarbu siekiant pripažinti šį ieškinį nepriimtinu.

40. Būtent Komisija turi pasirinkti, kada prieš valstybę narę pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, „o šį pasirinkimą lemiantys motyvai negali turėti poveikio ieškinio priimtinumui“, nes „Komisija turi diskreciją nustatyti, kada galima pareikšti ieškinį, todėl Teisingumo Teismas iš principo neprivalo kontroliuoti tokio vertinimo“ [19].

41. Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad dvi dienos buvo nepakankamas laikas, Komisijai siekiant įvertinti jos atsiliepimą į pagrįstą nuomonę [20]. Komisija atsako, kad ieškinį pareikšti ji nusprendė visiškai profesionaliai išnagrinėjusi Vengrijos vyriausybės atsakymą [21].

42. Jau pažymėjau, kad Komisija turi kompetenciją pasirinkti, kada pareikšti tokio tipo ieškinius. Remdamasis šia prielaida nematau pagrindo teigti, kad šiuo atveju Komisija sprendimą priėmė tinkamai neatsižvelgusi į Vengrijos vyriausybės pastabas.

43. Atsiliepimas į pagrįstą nuomonę yra paskutinis procedūros, per kurią atitinkamos šalys išsamiai susipažįsta su viena kitos pozicijomis, etapas. Taigi, pasibaigus įvairiems ikiteisminės procedūros etapams, dviejų dienų gali pakakti nuspręsti dėl tolimesnio žingsnio, t. y. nuspręsti pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo.

44. Tokio atsiliepimo į pagrįstą nuomonę, kuriame – kaip antai nagrinėjamu atveju – tiesiog pakartojamas Vengrijos vyriausybės nuo pat pradžių minėtas teiginys, pakanka, kad Komisija padarytų išvadą, jog šios valstybės narės teisinė pozicija, su kuria jau susipažinta, per procedūrą nepakito. Taigi siekiant pareikšti ieškinį nebūtina atlikti išsamesnės analizės už tą, kuri atlikta per visą ikiteisminį etapą.

45. Nors, kaip minėta, sprendimas buvo priimtas 2017 m. gruodžio 7 d., ieškinys Teisingumo Teisme pareikštas 2018 m. vasario 6 d. Jame pateikiama daug nuorodų į Vengrijos vyriausybės atsakymą, o tai patvirtina, kad jos argumentai buvo išsamiai išnagrinėti. Taigi negalima teigti, kad Komisija nepakankamai išnagrinėjo atsiliepimą į minėtą nuomonę.

46. Galiausiai svarbu tai, kad ikiteisminė procedūra padėjo sudaryti Vengrijos vyriausybei palankesnes sąlygas savo argumentams išdėstyti – tiek Komisijai, tiek galiausiai Teisingumo Teisme, nepažeidžiant jos teisės į gynybą.

17 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* (C-490/04, EU:C:2007:430) 26 punktas.

18 Į 2017 m. liepos 14 d. oficialų pranešimą Vengrijos vyriausybė atsiliepė savo 2017 m. rugpjūčio 14 d. ir 2017 m. rugsėjo 7 d. raštais. Atsiliepimas į 2017 m. spalio 5 d. pagrįstą nuomonę buvo pateiktas 2017 m. gruodžio 5 d.

19 2017 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Komisija / Airija* (*Registracijos mokestis*) (C-552/15, EU:C:2017:698) 34 punktas.

20 Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 25 punktas.

21 Komisijos dubliko 11 punktas.

47. Atrodo, kad praktiškai nereikia teigti, jog siekdamas išnagrinėti šį ieškinį Teisingumo Teismas privalo atsižvelgti į visus ikiteisminiame etape Vengrijos vyriausybės pateiktus raštus ir, žinoma, į jos atsiliepime į ieškinį ir triplike per šią teisminę procedūrą pateiktus argumentus. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad šios valstybės narės teisės į gynybą buvo paisoma.

B. Šalių argumentai dėl esmės

48. Komisija kaltina Vengriją, pirma, pažeidus laisvą kapitalo judėjimą (SESV 63 straipsnis) ir, antra, „atskirai“ [22] pažeidus kelias Chartijoje pripažįstamas teises ir laisves.

49. Dėl priežasčių, kurias išdėstysiu toliau [23], manau, kad šiuos du kaltinimus reikia nagrinėti ne „atskirai“, o kartu.

1. Komisijos ir Švedijos vyriausybės argumentai

50. Komisija mano (jai pritaria Švedijos vyriausybė), kad 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI reglamentuojamos dovanos yra tam tikras kapitalo judėjimo (perdavimo) būdas. Šiame įstatyme nustatytas netiesioginis diskriminacinis laisvo kapitalo judėjimo ribojimas, pagrįstas pilietybe, ir šio ribojimo negalima pateisinti tuo, kad Vengrijoje ir užsienyje gyvenančių paramos teikėjų situacija objektyviai skiriasi skaidrumo ir kontrolės požiūriu.

51. Net jei 2017 m. Įstatymą Nr. LXXVI būtų galima taikyti nediskriminuojant, juo vis tiek būtų apribojamas laisvas kapitalo judėjimas, atsižvelgiant į tai, kokie varžantys yra šiame įstatyme nustatyti deklaravimo, registravimo ir viešinimo įpareigojimai, turintys atgrasomąjį poveikį. Be to, tai, kad deklaravimo ir viešinimo įpareigojimai yra *ex post*, nedaro poveikio jų ribojamajam pobūdžiui, net jei laikytini ne tokiais griežtais kaip įpareigojimai *ex ante*.

52. Vengrijos vyriausybės nurodytais viešosios tvarkos ir skaidrumo pagrindais taip pat negalima remtis ginant teisės aktą, pagal kurį: a) stigmatizuojamos iš užsienio paramos gaunančios organizacijos (ne visos, nes kai kurioms iš jų– kaip antai sporto arba religinėms organizacijoms – taikoma išimtis, nesant tam objektyvios priežasties); ir b) remiamasi principu, kad veikla, kuriai teikiama ši parama, yra neteisėta.

53. Be to, šios priemonės netinkamos siekiant įgyvendinti nacionalinės teisės aktų leidėjo siekiamus tikslus:

– dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo apsaugos pažymėtina, kad nors ir pripažįstama, jog valstybės narės turi tam tikrą diskreciją (ESS 4 straipsnio 2 dalis), Vengrijos vyriausybė neįrodė, kad atitinkamos organizacijos kelia pakankamai rimtą grėsmę suverenitetui ir konstitucinei tvarkai,

– ji taip pat nepagrindė aplinkybės, kad siekiant kovoti su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu reikia viešinti informaciją apie tai, kad Vengrijos ne pelno organizacijos finansuojamos užsienio kapitalo lėšomis, ir to, kaip nagrinėjamos priemonės prisideda prie šios kovos.

54. Bet kuriuo atveju šios priemonės, taikomos kartu su kitomis pilietinės visuomenės organizacijoms jau taikytinomis priemonėmis, yra neproporcingos, nes galima numatyti kitas, mažiau ribojančias priemones.

22 Ieškinio 90 punktas.

23 Žr. šios išvados 93–113 punktus.

55. Kiek tai susiję su Chartijos 12 straipsniu, dėl 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI nustatytų reikalavimų, formalumų ir sankcijų pažeidžiama pilietinės visuomenės organizacijų laisvė jungtis į asociacijas ir daromas poveikis jų veiklai, organizavimui ir finansavimui. Visų pirma dėl sankcijų kyla teisinė grėsmė šių organizacijų egzistavimui, nes viena iš tokių sankcijų yra galimybė likviduoti tas organizacijas.

56. Be to, šie asociacijų laisvės apribojimai yra nepateisinami, nes neatitinka tikslų, kuriems siekti jie tariamai pasitelkiami.

57. Numatyta sankcijų sistema taip pat neatitinka proporcingumo principo: tokią priemonę, kaip likvidavimas, galima numatyti tik kaip paskutinę priemonę ir tik išimtinai sunkiais atvejais, o ne tuo atveju, kai padaromi nedideli pažeidimai, visų pirma administraciniai.

58. Dėl Chartijos 7 ir 8 straipsnių pažymėtina, kad 2017 m. Įstatymu Nr. LXXVI nepagrįstai ir neproporcingai ribojama paramos teikėjų teisė į privatų gyvenimą ir teisė į asmens duomenų apsaugą.

59. Neneigiant to, kad pilietinės visuomenės organizacijų skaidrumas ir kova su anoniminių dovanų teikimu gali būti bendrojo intereso tikslai, atrodo nepagrįsta manyti, kad paramos teikėjai, kurių dovanų vertė viršija 500 000 HUF, yra „viešieji subjektai“ ir jiems taikytina mažesnė asmens duomenų apsauga (tai, be kita ko, leistų paviešinti jų pavadinimus ar pavardes viešai prieinamame registre). Taip skaidrumo tikslas automatiškai tampa svarbesnis už paramos teikėjų pagrindinių teisių paisymą.

2. Vengrijos vyriausybės atsiliepimas

60. Vengrijos vyriausybė teigia, kad 2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI padeda siekti Sąjungos tikslo užtikrinti kapitalo judėjimo skaidrumą ir atsekamumą, siekiant kovoti su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu.

61. Šiame įstatyme ne nustatomas netiesioginis diskriminacinis pilietybe pagrįstas ribojimas, o reglamentuojamas paramos šaltinis. Be to, įstatymas taip pat taikomas iš užsienio gaunamai paramai, kurią teikia Vengrijos piliečiai; Komisija neįrodė, kad dauguma faktiškai šią paramą skiriančių paramos teikėjų yra užsieniečiai. Bet kuriuo atveju su finansavimo šaltiniu susijęs kriterijus yra pagrįstas, nes iš šalies teritorijos gaunamą paramą kontroliuoti lengviau nei teikiamą iš užsienio.

62. Nagrinėjamos priemonės neturi atgrasomojo poveikio, nes dėl jų atitinkamiems asmenims nenustatoma jokių naujų administracinių įpareigojimų. Be to, viešinimo įpareigojimai yra neutralūs ir daro poveikį ne vidutiniam paramos teikėjui, o tik asmenims, kurių įnašai viršija 500 000 HUF. Teisingumo Teismas yra leidęs taikyti tokius *ex post* įpareigojimus dėl deklaravimo, kaip nagrinėjami šioje byloje.

63. Kalbant apie priemonių pateisinimą, pažymėtina, kad 2017 m. Įstatymu Nr. LXXVI siekiama:

– didinti pilietinės visuomenės organizacijų skaidrumą, atsižvelgiant į jų didėjančią įtaką visuomenės nuomonės formavimui ir pačiam viešajam gyvenimui. Teisės aktų leidėjas siekė ne cenzūruoti šių organizacijų funkcijas, o pripažinti ir skatinti tas organizacijas, jeigu jos tinkamai paiso teisės aktų. Šiuo atžvilgiu jos vertinamos palankiau nei politinės partijos, kurios negali gauti paramos iš užsienio,

– prisidėti prie kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu.

64. 2017 m. Įstatymu Nr. LXXVI šių tikslų siekiama nuosekliai: tam tikrai paramai taikomos išimtys, nes, jei ši parama finansuojama iš Vengrijos šaltinių, ji gali būti kontroliuojama pagal anksčiau įtvirtintus teisės aktus; religinių ir sporto asociacijų atveju išimtis taikoma dėl šių asociacijų teisinių ypatumų.

65. Dėl priemonių proporcingumo pažymėtina, kad „paramos“ sąvoka buvo apibrėžta ne mažiau abstrakčiai nei kitos panašios Sąjungos teisėje vartojamos sąvokos.

66. Netiesa, kad ankstesniuose teisės aktuose pilietinės visuomenės organizacijoms buvo nustatytas įpareigojimas pranešti apie gautas dovanas. Be to, taikant tokias priemones, kokias siūlo Komisija, būtų daug labiau ribojamos teisės.

67. Kiek tai susiję su registravimo ir viešinimo įpareigojimais, pažymėtina, kad jie taikomi ne sistemingai, o tik laikantis įstatyme nustatytų ribų. Šios ribos nustatytos siekiant rinkti vien informaciją apie reikšmingą finansavimą iš užsienio ir yra daug didesnės už praktiškai suteiktos paramos vidurkį.

68. Dėl sankcijų pažymėtina, kad sukuriamas laipsniškas priemonių rinkinys; priemonės taikomos etapais ir jas kontroliuoja teismas, o organizacijų likvidavimas yra paskutinė priemonė, kuri taikoma įrodžius aiškų ir nuolatinį siekį nepaisyti įstatymų.

69. 2017 m. Įstatymu Nr. LXXVI ne apribojamas materialinis asociacijų laisvės turinys, o paisant šio turinio reglamentuojamas naudojimasis ta laisve. Registravimo ir viešinimo įpareigojimai nustatyti siekiant paviešinti neutralų faktą (tam tikro dydžio finansinės paramos gavimas iš užsienio) ir neturi stigmatizuojamojo ir atgrasomojo poveikio, kurį nurodo Komisija.

70. Remiantis skaidrumo tikslu pagrįsta priimti deklaratyvias priemones (ne draudžiamąsias), paprastai taikomas politinėms partijoms, taigi ir pilietinės visuomenės organizacijoms, kurioms Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT) suteikia panašią reikšmę.

71. 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI nurodomi duomenys, t. y. paramos teikėjo pavadinimas, pavardė, gyvenamoji šalis ir miestas, nėra asmens duomenys ir bet kuriuo atveju taikant su jais susijusius įpareigojimus nėra ribojamos Chartijoje saugomos teisės. Paviešinama tik dalis surinktų duomenų, susijusių su labai nedidele fizinių asmenų dalimi (2015 m. – 3,6 % paramos teikėjų).

72. Galiausiai galimas Chartijos 7 ir 8 straipsniuose užtikrinamų teisių ribojimas pateisinamas Sąjungos pripažįstamais bendrojo intereso tikslais, kaip antai didesniu pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo skaidrumu ir kova su anoniminėmis dovanomis.

73. Galiausiai reikėjo užpildyti šioje srityje anksčiau buvusią teisės spragą. Priemonių proporcingumą įrodo tai, kad jos sutampa su priemonėmis, Sąjungos teisės aktuose numatytomis dėl Europos politinių partijų.

C. Išankstinis poreikio taikyti integruotos kontrolės kriterijų vertinimas

1. Teisingumo Teismo pozicija

74. Savo išvadoje byloje *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)*[24] generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe pažymėjo, kad Komisija pirmą kartą prašė Teisingumo Teismo pripažinti, jog valstybė narė (taip pat Vengrija) neįvykdė Chartijoje nustatytų įpareigojimų[25].

24 Byla C-235/17, EU:C:2018:971; toliau – išvada byloje *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)*.

25 Išvados byloje *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)* 64 punktas.

75. Minėtas atvejis nekėlė jokių su priimtinumu susijusių problemų, nes, kaip teigė generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe, įpareigojimai, kurių neįvykdymą Komisija gali apskųsti Teisingumo Teisme pagal SESV 258 straipsnį, apima Chartijoje užtikrinamų teisių paisymą [26].

76. Toje byloje (kaip ir nagrinėjamu atveju) keblumų kilo dėl to, kad, Komisijos teigimu, Teisingumo Teismas sprendimą dėl tariamo Chartijos pažeidimo turėjo priimti atskirai ir nepriklausomai nuo judėjimo laisvės pažeidimo, kuriuo Vengrija taip pat kaltinta minėtame procese, klausimo.

77. Dėl tokio požiūrio generalinis advokatas teigė, kad Teisingumo Teismas negali įvertinti galimo Chartijos pažeidimo *atskirai nuo judėjimo laisvės pažeidimo klausimo* [27]. Taip aiškino ir Teisingumo Teismas Sprendime *SEGRO ir Horváth* [28], priimtame byloje, kurioje „teisė į nuosavybę ir laisvas kapitalo judėjimas *visiškai sutampa*“ [29].

78. Vis dėlto savo 2019 m. gegužės 21 d. sprendime [30] Teisingumo Teismas pasirinko vieną po kito nagrinėti SESV 63 straipsnio pažeidimą ir Chartijos 17 straipsnio pažeidimą:

– dėl SESV 63 straipsnio jis pripažino, kad taikant nacionalinę nuostatą ribojama atitinkamų asmenų teisė į laisvą kapitalo judėjimą [31],

– toliau jis nagrinėjo, ar šis ribojimas pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais arba SESV 65 straipsnyje nurodytais pagrindais [32],

– pastaruoju klausimu jis nusprendė, kad taikant nacionalinę nuostatą, kurioje remiamasi abiejų rūšių pagrindais, turi būti paisoma Chartijoje užtikrinamų teisių. Taigi nuostatos atitiktis Sąjungos teisei turėjo būti užtikrinta „atsižvelgiant tiek į Sutarty[se] ir <…> jurisprudencijoje numatytas išimtis, tiek į Chartijoje garantuojamas pagrindines teises“ [33],

– taigi reikėjo nustatyti, ar taikant nacionalinę nuostatą taip pat pažeidžiama toje byloje nurodyta pagrindinė teisė (Chartijos 17 straipsnyje užtikrinama teisė į nuosavybę) [34].

79. Konstatavęs abu pažeidimus – SESV 63 straipsnio ir Chartijos 17 straipsnio – Teisingumo Teismas toliau nagrinėjo, ar jie abu yra pateisinami.

– Dėl SESV 63 straipsnio pažeidimo pažymėtina, kad jis vieną po kito atmetė pateisinimus, grindžiamus tam tikrais bendrojo intereso tikslais [35], nacionalinės teisės aktų dėl valiutų kursų kontrolės pažeidimu [36] ir viešosios tvarkos apsauga [37].

26 Ten pat, 66 punktas.

27 Ten pat, 76 punktas. Pasviruoju šriftu išskirta originale. Ši pozicija jau apginta išvados sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410) 121 punkte, laikantis 1991 m. birželio 18 d. Sprendime *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254) suformuotos jurisprudencijos.

28 2018 m. kovo 6 d. sprendimo (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2018:157; toliau –Sprendimas *SEGRO ir Horváth*) 127 ir 128 punktai.

29 Išvados byloje *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)* 117 punktas. Pasviruoju šriftu išskirta originale. Tuo atveju, kaip toliau dėstė generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe, „nagrinėjimas, kurį reikia atlikti, siekiant įrodyti ir SESV 63 straipsnyje ar Chartijos 17 straipsnyje garantuojamų teisių apribojimus, ir negalėjimą pateisinti tokių apribojimų, *grindžiamas tokiais pat įrodymais, iš esmės lemiančiais tokį pat rezultatą*“ (120 punktas; pasviruoju šriftu išskirta originale). Taigi „atskir[as] ginčijamo teisės akto nagrinėjim[as] atsižvelgiant į Chartijos 17 straipsnį, prieš tai jį išnagrinėjus atsižvelgiant į SESV 63 straipsnį“, reikštų aiškų „dirbtinumą“ (Ten pat, 121 punktas).

30 Byla *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)* (C-235/17, EU:C:2019:432; toliau – Sprendimas *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)*).

31 Sprendimo *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)* 58 punktas. Apribojimas buvo pagrįstas tuo, kad iš atitinkamų asmenų buvo atimta galimybė tiek toliau naudotis savo žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisėmis, tiek jas perleisti.

32 Ten pat, 59 ir 60 punktai.

33 Ten pat, 66 punktas.

34 Ten pat, 86 punktas.

35 Ten pat, 90–101 punktai.

36 Ten pat, 102–109 punktas.

37 Ten pat, 110–122 punktai.

– Kiek tai susiję su Chartijos 17 straipsniu, Teisingumo Teismas paneigė, kad yra tokių visuomenės poreikių, dėl kurių būtų pagrįsta atimti teisę į nuosavybę, kai nacionalinėje nuostatoje nenumatytas teisingos kompensacijos išmokėjimas [38].

80. Teisingumo Teismas neabejotinai mėgina suderinti Sutartyse užtikrinamas pagrindines laisves ir Chartijoje įtvirtintas pagrindines teises, tačiau dėl jo analizės kyla tam tikras dubliavimosi pavojus, kaip pažymėjo generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe [39].

81. Nors šis dubliavimasis tikriausiai neturėtų pernelyg didelių praktinių pasekmių, manau, kad Sutartyse įtvirtintas laisves ir Chartijoje numatytas teises įmanoma suderinti taip, kad ir vienos, ir kitos būtų *įtrauktos* į bendrą kontrolės kriterijų.

2. Integruotos kontrolės kriterijaus paieška

82. Pagal įprastą Teisingumo Teismo formuluotę vertinant, ar pažeistos Sutarčių saugomos laisvės, į pagrindines teises atsižvelgiama tik jeigu valstybėse narėse sudaroma šių laisvių kliūčių arba jos yra ribojamos remiantis Sąjungos teisėje leidžiamais pagrindais ar motyvais [40].

83. Taigi taisyklė yra tokia, kad Teisingumo Teismas, „rem[damasis] Chartija, <…> negali vertinti nacionalinės teisės aktų, kurie nepatenka į Sąjungos teisės taikymo sritį“ [41]. Toks atvejis yra tuomet, kai Chartijoje įtvirtintomis teisėmis remiamasi prieš tuos teisės aktus.

84. Galbūt Teisingumo Teismui aiškinant Sutartyse įtvirtintas laisves, kurių turinio sudedamoji dalis neišvengiamai yra pačioje Chartijoje užtikrinamos pagrindinės teisės, šį įprastą požiūrį būtų galima papildyti kitu požiūriu, labiau orientuotu į galimybę taikyti Chartiją.

85. Kaip minėta, Teisingumo Teismas, „rem[damasis] Chartija, <…> negali vertinti nacionalinės teisės aktų, kurie nepatenka į Sąjungos teisės taikymo sritį“ [42]. Vis dėlto aiškinant Sąjungos teisę (SESV 63 straipsnį, kiek tai svarbu nagrinėjamu atveju) neabejotinai reikia atsižvelgti į Chartijos poveikį.

86. Visa Sąjungos teisė – ir pirminė, ir antrinė – pagrįsta Chartijoje, kurios teisinė galia prilygsta Sutarčių teisinei galiai, įtvirtintų pagrindinių teisių turiniu (ESS 6 straipsnio 1 dalis). Toks pagrindimas yra esminis ir privalomas Sąjungai, kurios pagrindas yra pagarbos žmogaus orumui, laisvei ir žmogaus teisėms vertybės (ESS 2 straipsnis) ir kurioje asmuo laikomas svarbiausiu vykdant Sąjungos veiksmus (Chartijos preambulė).

87. Įsigaliojus Chartijai, nuo ankstesnės reguliavimo sistemos buvo galutinai pereita prie kitos sistemos, susijusios su piliečiu kaip asmeniu, t. y. subjektu, turinčiu teises, užtikrinančias jam teisinį pagrindą, pagal kurį jis gyvena savarankiškai ir toliau laisvai siekia savo tikslų.

38 Ten pat, 123–129 punktai.

39 Remiuosi nuoroda, pateikta šios išvados 28 išnašoje. Tiesą sakant, tiek konstatuoti atitinkamus pažeidimus, tiek galbūt juos pateisinti reikia atliekant iš esmės lygiavertę teisinę patikrą. Iš tiesų Sprendimo *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės)* 124 punkte Teisingumo Teismas patvirtino, kad nėra tokių visuomenės poreikių, kuriais būtų galima pateisinti Chartijos 17 straipsnio pažeidimą, ir nurodė priežastis, dėl kurių jau anksčiau buvo atmetęs tokių poreikių egzistavimo galimybę, siejamą su SESV 63 straipsnio pažeidimu.

40 Kai valstybė narė remiasi Sutartimis „tam, kad pateisintų teisės aktus, kurie gali kliudyti įgyvendinti [pagrindinę laisvę], šis [Sąjungos] teisėje numatytas pateisinimas turi būti aiškinamas atsižvelgiant į teisės bendruosius principus, visų pirma į pagrindines teises“, taigi „[Sutartyse] nustatytos išimtys jam gali būti taikomos tik jeigu jis atitinka pagrindines teises, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas“ (1991 m. birželio 18 d. Sprendimo *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, 43 punktas).

41 2013 m. vasario 26 d. Sprendimo *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105) 19 punktas.

42 Sprendimo *Åkerberg Fransson* 19 punktas.

88. Taigi, kalbant konkrečiai, Sutarčių saugomų *įprastų* laisvių jau negalima aiškinti neatsižvelgiant į Chartiją, kurioje įtvirtintos teisės turi būti suprantamos kaip sudarančios tų laisvių esmę. Šiuo klausimu Sąjunga minėtas laisves užtikrina pagal teisės aktus, priimtus remiantis Chartijoje numatytomis pagrindinėmis teisėmis.

89. Taigi, jeigu keliamas klausimas dėl nacionalinės teisės akto atitikties kuriai nors iš tų *įprastų* laisvių, Chartija taikoma tiek tuo atveju, jei valstybės narės siekia remtis tam tikromis išimtimis, kurios atitinkamu klausimu numatytos Sutartyse, tiek bet kuriuo kitu atveju, kai daromas poveikis pagrindinėms teisėms. Kitaip tariant, pagrindinės teisės taikomos ne pagal SESV 65 straipsnį, o iš esmės tiesiogiai pagal SESV 63 straipsnį.

90. Gali atrodyti, kad šis požiūris labai nesiskiria nuo to, kurio laikomasi tuo atveju, kai galimybė taikyti Chartiją siejama su Sutartyse aiškiai leidžiamu pateisinimu. Vis dėlto manau, kad šie požiūriai skiriasi savo sampratos esme ir pasekmėmis.

91. Tai, kad pagrindinės teisės yra įtrauktos į Sutartyse užtikrinamų laisvių turinį (kaip minėta, įtraukti jas reikėjo įsigaliojus Chartijai), reiškia, kad Chartijoje įtvirtintų teisių turi būti paisoma ne tik nacionalinės teisės aktuose, kuriuose, norint apriboti šias laisves, siekiama remtis Sąjungos teise, bet ir nacionalinės teisės aktuose, kuriais minėtos laisvės pažeidžiamos ar ribojamos nesiekiant remtis Sąjungos teise. Kitaip susidarytų paradoksali situacija: valstybės narės pagrindinių teisių turėtų paisyti tik tada, kai norėtų pateisinti saugomų laisvių ribojimą, bet ne tada, kai jas ribotų, nesiremdamos jokiu pateisinimu.

92. Atsižvelgiant į šią prielaidą, bet kurios Sutarčių saugomos laisvės turinį reikia suprasti kaip *iš naujo apibrėžtą*, įtraukus jį į Chartijoje įtvirtintų teisių sampratą.

93. Jeigu, kaip šioje byloje, nagrinėjamas laisvas kapitalo judėjimas, sandoriams, kurie vykdomi naudojantis šia laisve, gali būti taikomas ne tik apribojimas pagal SESV 64 ir 65 straipsnius, bet ir bet kuris kitas apribojimas; norint išnagrinėti šį apribojimą reikės patikrinti, ar pagal Sutartis yra paisoma atitinkamų pagrindinių teisių. Šios teisės paprastai gali apimti teisę įsigyti nuosavybės, naudojimąsi teise dirbti ar asociacijų laisvę.

94. Pagal Sutartis leidžiami pagrindinių laisvių apribojimai iki Chartijos įsigaliojimo turėjo atitikti reikalingumo, tinkamumo ir proporcingumo reikalavimus, dėl kurių suformuota gausi jurisprudencija.

95. Galiojant Chartijai, reikės nustatyti, kada hipotetinį laisvo kapitalo judėjimo pažeidimą reikia nagrinėti pagal šį įprastą metodą (reikalingumo, tinkamumo ir proporcingumo vertinimas) ir kada – atsižvelgiant į pagrindines teises, t. y. taikant griežtesnės kontrolės kriterijų.

96. Manau, kad jeigu kyla abejonių dėl nacionalinės teisės akto, nes pažeidžiamas SESV 63 straipsnis, ir aiškiai nenurodyta, kad gali būti pažeista Chartija (t. y. jeigu kaltinama tik paties laisvo kapitalo judėjimo ribojimu, nesiejant jo su konkrečios pagrindinės teisės pažeidimu), vertinimo kriterijus turėtų būti toks, kokį šiai užduočiai atlikti visada naudojo Teisingumo Teismas: įprastas kriterijus.

97. Priešingai, jei tokia laisvė ribojama pirmiausia ar tiesiogiai dėl to, kad pažeista pagrindinė teisė (t. y. jei nacionalinės teisės aktu, kuriuo ribojamas laisvas kapitalo judėjimas, savaime siekiama apriboti teisę arba taikant šį teisės aktą neišvengiamai pasiekiamas toks rezultatas), vertinimo kriterijus turėtų būti nagrinėjant visus pagrindinių teisių pažeidimus taikytinas kriterijus.

98. Taigi reikėtų užtikrinti, kad, pirma, „SESV 63 straipsnio pažeidimai“ ir, antra, „pagrindinių teisių pažeidimai taikant Sutartyse leidžiamą SESV 63 straipsnio apribojimą“ nesidubliuotų.

99. SESV 63 straipsnyje įtvirtinta laisvė yra vienintelė laisvė. Šios laisvės turinys taip pat yra vienintelis; ja siekiama užtikrinti laisvą kapitalo judėjimą netaikant didesnių apribojimų, negu leidžiama Sutartyse, o tai apima pagrindinių teisių paisymą tiek tuo atveju, jei tomis teisėmis galima lengviau naudotis turint tokią laisvę, tiek tuo atveju, jei minėtoms teisėms gali būti pakenkta jas ribojant.

100. Taigi kiekvienu atveju reikės nustatyti, ar SESV 63 straipsnio pažeidimas susijęs su tuo, kad ribojamas laisvas kapitalo judėjimas, t. y. paprasčiausiai yra ribojamas pats šis judėjimas, ar iš tikrųjų taikant tokį apribojimą pažeidžiama pagrindinė teisė [43]. Abiem atvejais pagal kontrolės metodą bus taikomi įprasti kriterijai (reikalingumo, tinkamumo ir proporcingumo vertinimas), tačiau šie kriterijai bus vertinami pagal poreikį tuo atveju, kai esminis klausimas – pagrindinės teisės pažeidimas.

101. Remdamasis šiomis prielaidomis toliau nagrinėsiu Komisijos ieškinį.

D. Laisvo kapitalo judėjimo ribojimas

102. Komisijos ieškinys iš esmės susijęs su pilietinės visuomenės organizacijų, gaunančių finansavimą iš užsienio, vertinimu pagal 2017 m. Įstatymą Nr. LXXVI. Dėl šio vertinimo, atsižvelgiant į jo pobūdį ir pasekmes, pažeidžiama asociacijų laisvė (Chartijos 12 straipsnis) ir kartu teisė į privatų gyvenimą bei teisė į asmens duomenų apsaugą (atitinkamai Chartijos 7 ir 8 straipsniai).

103. Atsižvelgiant į taip suformuluotą ieškinį iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad teisės aktu, dėl kurio jis pareikštas, gali būti pažeidžiamas SESV 63 straipsnis. Jeigu pagal šiame teisės akte įtvirtintas taisykles nepagrįstai ribojamas kapitalo judėjimas, tokios taisyklės neatitiktų minėtos nuostatos ir kartu galėtų pažeisti Chartijoje pripažįstamas teises.

104. Taigi reikės išsiaiškinti:

– ar šio teisės akto dalykas yra kapitalo judėjimas, ir, jeigu taip, kokios sąlygos jame nustatytos tokiam judėjimui,

– ar, jei būtų nustatyta, kad teisės akte iš tikrųjų numatytos sąlygos kapitalo judėjimui, dėl tokių sąlygų pažeidžiamos Komisijos nurodytos pagrindinės teisės; tokiu atveju būtų ribojama SESV 63 straipsnyje užtikrinama laisvė,

– galiausiai ar šį ribojimą galima pateisinti pagal Sąjungos teisę ir dėl to jis negali būti laikomas nepagrįstu, taigi Komisijos minimas pažeidimas nepadarytas.

1. Dėl kapitalo judėjimo ir nacionaliniame įstatyme jam nustatytų sąlygų

105. 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI numatyta, kad iš užsienio paramos gaunančioms asociacijoms ar fondams su tam tikromis išimtimis taikoma pareiga pranešti institucijoms apie savo, kaip „iš užsienio paramos gaunančios organizacijos“, *statusą*, kai gautos paramos suma pasiekia nustatytą ribą.

106. Be to, šios organizacijos ar fondai turi pateikti tam tikrus duomenis, susijusius su gautos paramos dydžiu ir pobūdžiu, taip pat paramos teikėjo tapatybe. Privalomai deklaruoti duomenys įtraukiami į registrą, kuriame nurodomas iš užsienio paramos gavusios organizacijos statusas. Visi šie duomenys skelbiami oficialiame registre, o prieiga prie registro yra nemokama. Iš užsienio paramos gavusi organizacija šį statusą turi nurodyti savo interneto svetainėje ir leidiniuose.

43 Laisvo kapitalo judėjimo ribojimas sunkiai gali būti neutralus vertinant pagrindinių teisių požiūriu. Pavyzdžiui, teisė nebūti diskriminuojamam iš esmės pažeidžiama taikant atrankinio ribojimo priemonę, kaip ir apskritai visos teisės, kai jomis naudotis gali būti lengviau dėl kapitalo, kurio judėjimas yra ribojamas. Atsižvelgiant į šį struktūrinį ar principinį pažeidimą pažymėtina, kad jis būdingas apribojimams, kurie konkrečiai taikomi pažeidžiant teisę, kai ne vien padaroma šalutinės žalos, bet ir atsiranda pagrindinių pasekmių.

107. Net ir Vengrijos vyriausybė neneigia, kad 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI reglamentuojama „parama“ (šio įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje ji apibrėžiama kaip „bet koks piniginis ar kito turto įnašas <…>, neatsižvelgiant į teisinį pavadinimą“) yra „kapitalo judėjimas“.

108. Iš tikrųjų šios rūšies sandoris nesunkiai gali patekti į kategoriją „kapitalo judėjimas“, kaip matyti iš Direktyvos 88/361/EEB[44] I priede pateiktos nomenklatūros, kuria pagal jurisprudenciją ir toliau remiamasi kaip gairėmis, kaip buvo ir apibrėžiant tą nuostatą[45].

109. Pagal teisės aktą, dėl kurio pareikštas ieškinys, kapitalo judėjimas, t. y. paramos teikimas tam tikroms Vengrijoje įsteigtoms asociacijoms ir fondams, nėra visiškai laisvas – jam taikomos tam tikros sąlygos. Konkrečiai kalbant, taikomos jau nurodytos sąlygos (paramos gavėjai turi deklaruoti paramą nacionalinėms institucijoms, kad ji būtų įregistruota ir paviešinta)[46].

110. Šios sąlygos taikomos atsižvelgiant į paramos teikėjo buveinės ar gyvenamąją vietą, nes, kaip nurodyta 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI 1 straipsnio 2 dalyje, lemiamas kriterijus yra įnašo gavimas „tiesiogiai ar netiesiogiai iš užsienio“.

111. Vis dėlto daug labiau tikėtina, kad reikalavimas paramą „gauti iš užsienio“ yra susijęs su kitų valstybių narių, o ne Vengrijos piliečiais, nors Vengrijos piliečiai taip pat gali gyventi už Vengrijos ribų, taigi jiems gali būti taikomos nagrinėjamos priemonės.

112. Šiomis aplinkybėmis priminsiu, kad Teisingumo Teismas mano, jog nacionalinės teisės norma turi būti laikoma netiesiogiai diskriminuojančia, jeigu savo pobūdžiu gali labiau paveikti kitų valstybių narių, o ne pačios šalies piliečius[47].

113. Komisijos kaltinimai šiuo atveju nėra paprastos „prezumpcijos“, kaip teigia Vengrijos vyriausybė. Savo ieškinyje Komisija ginčija ne paprastos administracinės praktikos, bet teisės aktų nuostatų, kurių taikymas gali sukelti ieškinyje išaiškintų pasekmių, atitiktį Sąjungos teisei[48].

114. Manau, kad 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI įtvirtintos sąlygos dėl dovanų tam tikroms asociacijoms ir fondams ne tik taikomos iš esmės užsieniečiams, visų pirma kitų valstybių narių piliečiams, bet ir *riboja* šį kapitalo judėjimą.

115. Kartoju, šios sąlygos gali riboti laisvą kapitalo judėjimą, kai:

– gali daryti neigiamą poveikį Vengrijoje įsteigtų asociacijų ir fondų, gaunančių lėšų iš užsienio, finansavimui. Taip pat jos darytų neigiamą poveikį asociacijų laisvės, užtikrinamos Chartijos 12 straipsnyje, įgyvendinimui,

– gali daryti poveikį (taip pat neigiamą) subjektų, kurie iš užsienio skiria įnašų minėtoms pilietinės visuomenės organizacijoms, teisėms į privatų gyvenimą ir asmens duomenų apsaugą (Chartijos 7 ir 8 straipsniai).

44 1988 m. birželio 24 d. Tarybos direktyva dėl Sutarties 67 straipsnio įgyvendinimo [šis straipsnis buvo panaikintas Amsterdamo sutartimi] (OL L 178, 1988, p. 5; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 10 sk., 1 t., p. 10).

45 Kadangi Sutartyse „kapitalo judėjimo“ sąvoka neapibrėžiama, Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad Direktyvos 88/361 priede pateikiama nomenklatūra naudotina kaip gairės, atsižvelgiant į tai, kad joje, kaip pažymima įžangoje, pateikiamas sąrašas nėra išsamus. Žr. 2009 m. sausio 27 d. Sprendimo *Persche* (C-318/07, EU:C:2009:33) 24 punktą. Taigi nurodyto priedo XI skyriaus „Asmeninio kapitalo judėjima[s]“ B punkte yra minimos „Dovanos ir labdara“.

46 Vengrijos vyriausybė per teismo posėdį SESV 65 straipsniu rėmėsi neatsižvelgdama į tai, kad jo 1 straipsnio b punkte leidžiama „nustatyti duomenų apie kapitalo judėjimą deklaravimo tvarką administravimo ar statistinės informacijos tikslais“, tačiau ne viešinti šiuos duomenis, kaip tai suprantama pagal nagrinėjamą teisės aktą.

47 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimo *Petersen* (C-228/07, EU:C:2008:494) 54 ir 55 punktai.

48 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Komisija / Belgija* (C-577/10, EU:C:2012:814) 35 punktas.

116. Kapitalo judėjimo ribojimas yra ne tik ribojimas, bet, kaip nurodysiu toliau, jis numatytas kaip priemonė, kuria siekiama pažeisti tam tikras pagrindines teises. Taigi laikantis jau nurodytos jurisprudencijos [49] kontrolės metodas turi būti tas, kuris paprastai yra taikomas šioms teisėms, o ne Sutarčių saugomoms įprastoms laisvėms. Vadinasi, šis metodas apibrėžiamas ar sugriežtinamas atsižvelgiant į kontrolės intensyvumą ir poreikius.

2. Dėl Chartijos 7, 8 ir 12 straipsniuose užtikrinamų pagrindinių teisių ribojimo

a) Asociacijų laisvė

117. Chartijos 12 straipsnyje pripažįstama, kad kiekvienas asmuo turi „laisvę jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse“.

118. Šiai laisvei kartu su vien individualiu aspektu būdingas ir objektyvus aspektas, dėl kurio ji tampa vienu iš pliuralistinės visuomenės ramsčių, nes naudojantis ja galima steigti demokratinėje sistemoje labai svarbias organizacijas. Be abejo, prie šių organizacijų priskiriamos politinės partijos, taip pat visos organizacijos, padedančios formuoti ir išreikšti kultūrinį, religinį, socialinį ir ekonominį visuomenės pliuralizmą.

119. Organizacijos, kurioms taikomas 2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI („pilietinės visuomenės organizacijos“), priskiriamos prie antrosios iš pirma nurodytų dviejų grupių, todėl į jas nepatenka politinės partijos ir profesinės sąjungos, kurių savybės neleidžia jų lyginti su pilietinės visuomenės organizacijomis [50].

120. Nors minėtame įstatyme nedraudžiama steigti šių organizacijų ir neribojamos jų galimybės pačioms organizuoti savo darbą, įstatymas turi neigiamą poveikį jų finansavimo galimybėms, o tai daro neigiamą įtaką tų organizacijų gyvybingumui ir išlikimui ir atitinkamai kenkia jų socialinių tikslų siekimui [51].

121. Reikalavimai viešinti informaciją apie dovanas, gautas iš užsienio, gali turėti atgrasomąjį poveikį galimiems paramos teikėjams, todėl asociacijoms skiriami jų įnašai gali sumažėti. Kad ir koks mažas būtų šis poveikis, jis gali būti reikšmingas pilietinės visuomenės organizacijų finansams – šios organizacijos paprastai išsilaiko naudodamos savo narių ir rėmėjų įnašus (kai kurioms iš jų bet kokio viešojo finansavimo atsisakymas tampa netgi principiniu klausimu siekiant išsaugoti nepriklausomybę).

122. Visų pirma iš užsienio gaunamos dovanos (nesvarbu, kokia jų ekonominė reikšmė) užsienyje įsikūrusiems paramos teikėjams yra greičiausias (jei ne vienintelis) būdas dalyvauti asociacijų, kurias jie remia, skirdami finansavimą, veikloje. Šiems asmenims sudaromos kliūtys skirti ekonominį įnašą reiškia, kad jiems *de facto* draudžiama naudotis asociacijų laisve *tout court*: teikdami ekonominę paramą asociacijai šie asmenys susiburia į grupę su kitais asmenimis, kad kartu siektų nustatytų tikslų, o galiausiai tai ir yra asociacijų laisvės tikslas.

49 Minėta 113 punkte.

50 Politinės partijos, kaip priemonė išdėstyti valstybės valią, padeda formuoti ir išreikšti gyventojų valią. Jos, nebūdamos valstybės institucijos, padeda išrinkti valdžios institucijų įgaliojimus turinčius asmenis ir šiuo požiūriu yra organizacijos, itin svarbios pačios valstybės stabilumui. Toks pobūdis pateisina tai, kad kai kuriose konstitucinėse sistemose yra nustatytos sąlygos ir garantijos, netaikomos kitoms asociacijoms (ir nepateisinamos atsižvelgiant į jas). Šios asociacijos, net jei dalyvauja politiniame gyvenime, siekia ne tiek *patekti* į valdžią, kiek laisvai vykdyti savo veiklą padedant valdžios institucijoms arba, daugių daugiausia – daryti įtaką šių institucijų veiklai. Dėl to Chartijos 12 straipsnyje atskirai reglamentuojamos asociacijos „politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse“. Kaip nurodyta 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI preambulėje, pilietinės visuomenės asociacijos prisideda prie „demokratinės kontrolės ir visuomenės diskusijų dėl viešųjų reikalų“, tačiau nesiekia patekti į valdžią. Tą patį galima pasakyti apie profesines sąjungas, kurioms dėl darbo santykių srityje vykdomos jų veiklos taikoma speciali reguliavimo sistema.

51 EŽTT teigia, kad tam tikrų valdžios institucijų priemonių poveikis finansiniam asociacijų pajėgumui vykdyti savo veiklą gali reikšti, kad ribojama teisė naudotis asociacijų laisve, užtikrinama Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) 11 straipsnyje. Žr. 2007 m. birželio 7 d. EŽTT sprendimą *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde prieš Prancūziją* (CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, 37 ir 38 punktai).

123. Komisija nurodo, kad iš užsienio dovanų gavusioms asociacijoms taikoma pareiga *prie pavadinimo pateikti nuorodą* „iš užsienio paramos gaunanti organizacija“ turi *stigmatizuojamąjį poveikį*[52]. Šis poveikis iš tikrųjų yra daromas, nes paties 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI preambulėje aiškiai pabrėžiama, kad tokios dovanos gali turėti neigiamą reikšmę[53] ir dėl jų gali kilti pavojus politiniams ir ekonominiams šalies interesams. Taigi paramos teikėjams visuotinai taikomas bent jau bendras įtarimas, kurio užtenka kai kuriems iš jų (arba daugeliui) atgrasyti nuo prisidėjimo prie pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo.

124. Be to, pažymėtina, kad, kaip per teismo posėdį pripažino Vengrijos vyriausybė, Sąjungos piliečiai yra itin suinteresuoti dalyvauti ekonominiame, socialiniame ir kultūriniame visų valstybių narių gyvenime, taigi užtikrinti, kad tikslas kurti „vis glaudesnę Sąjungą“ taptų realybe. Sąjungos piliečių teisės naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus (neatsižvelgiant į tai, ar jie yra gyvenamosios valstybės piliečiai) ir per Europos Parlamento rinkimus bet kurioje nacionalinėje rinkimų apygardoje atsiranda dėl institucinės sistemos, visuotinai svarbios visų valstybių narių viešajame gyvenime. Laisvė burtis į asociacijas, taigi dalyvauti atitinkamų visuomenių viešosiose diskusijose, dažnai apsiriboja galimybe prisidėti prie pasirinktų asociacijų finansavimo bet kurioje iš šių valstybių. Tai dar viena priežastis, dėl kurios negalima riboti ir diskredituoti šio būdo kartu dalyvauti sprendžiant piliečiams aktualius klausimus.

125. Be to, 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI numatyta galimybė priverstinai likviduoti asociacijas ir fondus, nevykdančius pareigų informuoti ir skelbti apie gautas dovanas, o tai reiškia, kad jų veikla ribojama aukščiausiu lygiu[54]. Nors toks ribojimas taikomas laipsniškai ir dėl jo turi būti priimtas teismo sprendimas, vis dėlto Chartijos 12 straipsnyje užtikrinama laisvė yra ribojama.

b) Teisės į privatų gyvenimą ir asmens duomenų apsaugą

126. 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI atitinkami subjektai įpareigojami registro teismui nurodyti iš užsienio gautos dovanos sumą, taip pat paramos teikėjo (ir fizinio, ir juridinio asmens) vardą, pavardę (pavadinimą), miestą ir šalį[55]. Registras, į kurį įtraukiami šie duomenys, yra laisvai prieinamas.

127. Teisės į privatų gyvenimą paisymas, kiek tai susiję su asmens duomenų tvarkymu, siejamas su visa informacija apie fizinį asmenį, kurio tapatybė nustatyta arba gali būti nustatyta[56].

128. Reglamento (ES) 2016/679[57] 4 straipsnio 1 punkte nustatyta, kad „fizinis asmuo, kurio tapatybę galima nustatyti, yra asmuo, kurio tapatybę tiesiogiai arba netiesiogiai galima nustatyti, visų pirma pagal identifikatorių, kaip antai *vardą ir pavardę*, asmens identifikavimo numerį, buvimo vietos duomenis ir interneto identifikatorių arba pagal vieną ar kelis to fizinio asmens fizinės, fiziologinės, genetinės, psichinės, ekonominės, kultūrinės ar socialinės tapatybės požymius“.

52 Tokios nuomonės taip pat laikosi Venecijos komisija savo nuomonės dėl įstatymo projekto (2017 m. birželio 20 d. Nuomonė Nr. 889/2017 dėl įstatymo dėl iš užsienio paramos gaunančių organizacijų skaidrumo projekto (CDL-AD(2017)015); toliau – Venecijos komisijos nuomonė) 54–56 punktuose. Nors ši *nuoroda* gana neutrali, Venecijos komisija įspėja, kad, atsižvelgiant į Vengrijoje susiklosčiusias aplinkybes, ji yra stigmatizuojamojo pobūdžio, kuris akivaizdus dėl aiškių politinių pozicijų, nukreiptų prieš lėšų iš užsienio gaunančias asociacijas (*loc. cit.*, 65 punktas).

53 „<…> Užsienio interesų grupės gali pasinaudoti nežinomų užsienio šaltinių parama, teikiama organizacijoms, įsteigtoms įgyvendinant asociacijų laisvę, kad pasitelkusios šių organizacijų socialinę įtaką siektų savo interesų, o ne bendrų Vengrijos socialinio ir politinio gyvenimo tikslų; <…> dėl šios paramos gali kilti pavojus politiniams ir ekonominiams šalies interesams, taip pat teisės aktuose nustatytų institucijų netrukdomai veiklai“.

54 2011 m. spalio 11 d. EŽTT sprendimas *Asociación Rhino ir kiti prieš Šveicariją* (CE:ECHR:2011:1011JUD004884807, 54 punktas).

55 Vengrijos vyriausybė teigia, kad didžioji dauguma paramos teikėjų yra juridiniai asmenys, todėl fizinių asmenų teisės visiškai negali būti ribojamos. Pritariu Komisijai, kad reikia atsižvelgti ne vien į praktines realijas; taikant nagrinėjamą pareigą fiziniai ir juridiniai asmenys nėra išskiriami: akivaizdu, kad fiziniai asmenys patenka į šios pareigos taikymo sritį.

56 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15 (*ES ir Kanados susitarimas dėl PNR*) 122 punktas.

57 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas; toliau – Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (OL L 119, 2016, p. 1, klaidų ištaisymas OL L 127, 2018, p. 2). Kursyvu išskirta mano.

129. Taigi siekiant nustatyti tapatybę užtenka vien vardo ir pavardės, todėl galima paneigti Vengrijos vyriausybės teiginį, kad siekiant nustatyti tapatybę neužtenka vien pranešti paramos teikėjo vardą ir pavardę (pavadinimą), miestą ir gyvenamąją šalį.

130. Savo poziciją, kad šie duomenys nėra asmens duomenys (todėl nepatenka į Chartijos 8 straipsnio taikymo sritį), Vengrijos vyriausybė stengiasi apginti remdamasi dviem Teisingumo Teismo sprendimais:

– 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimu *Lindqvist*[58], į kurį atsižvelgdama ji daro išvadą, kad asmens tapatybės negalima nustatyti vien pagal vardą ir pavardę – tam reikia kitų papildomų duomenų, kaip antai telefono numerio ar informacijos apie jo darbo sąlygas ar pomėgius[59],

– 2010 m. lapkričio 9 d. Sprendimu *Volker und Markus Schecke ir Eifert*[60], kuriuo remdamasi ji daro išvadą, kad siekiant nustatyti paramos teikėjo tapatybę neužtenka jo vardo ir pavardės (pavadinimo), miesto ir šalies, kai nenurodytas jo adresas[61].

131. Manau, kad šiuose Teisingumo Teismo sprendimuose veikiau yra draudžiama laikytis tokio požiūrio, kaip Vengrijos vyriausybės. Dėl Sprendimo *Lindqvist* pažymėtina, kad jame patvirtinta, jog sąvoka „bet kuri informacija, susijusi su fiziniu asmeniu, kurio tapatybė yra nustatyta arba gali būti nustatyta“, „neabejotinai apima asmens pavardę, susietą su šio asmens telefono numeriu ar informacija apie jo darbo sąlygas ar pomėgius“[62].

132. Taikant 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI numatytą įpareigojimą, paramos teikėjo vardas ir pavardė arba pavadinimas (kartoju, jų savaime užtenka siekiant nustatyti jo tapatybę)[63] yra neatsiejamai susiję su tam tikrai asociacijai skirtos dovanos duomenimis. Vien šis ryšys rodo, kad paramos teikėjas susijęs su ta asociacija, ir tai gali padėti nustatyti jo ideologinį *profilį* plačiąja sąvokos prasme[64].

133. Sprendime *Volker und Markus Schecke ir Eifert* nurodyta, kad tam tikros viešosios paramos gavėjų vardų bei pavardžių ir gyvenamosios vietos savivaldybių, taip pat paramos sumų paskelbimas internete, „dėl ko šie duomenys tampa prieinami tretiesiems asmenims, yra teisės į privatų gyvenimą, kaip ji suprantama pagal [Ch]artijos 7 straipsnį, apribojimas“[65]. Manau, kad asmens gaunamai paramai taikomos nuostatos taip pat turi būti taikomos paramai, kurią šis asmuo teikia asociacijai.

134. Taigi viešai prieinamame registre paskelbus tiek fizinių asmenų, kurie tam tikroms Vengrijoje įsteigtoms asociacijoms iš užsienio dovanoja dovaną, vardą ir pavardę, tiek tokių dovanų sumą ribojama tų asmenų teisė į privatų gyvenimą, kiek tai susiję su jų asmens duomenų tvarkymu.

58 Byla C-101/01, EU:C:2003:596; toliau – Sprendimas *Lindqvist*.

59 Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 155 punktas.

60 Bylos C-92/09 ir C-93/09, EU:C:2010:66; toliau – Sprendimas *Volker und Markus Schecke ir Eifert*.

61 Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 154 punktas.

62 Sprendimo *Lindqvist* 24 punktas.

63 Pagal apibrėžtį remiantis vardu ir pavarde *nustatoma* asmens *tapatybė*, nors, kaip savo atsiliepimo į ieškinį 156 punkte teigia Vengrijos vyriausybė, tame pačiame mieste tokį patį vardą ir pavardę gali turėti daug asmenų.

64 Pagal Bendrojo duomenų apsaugos reglamento 4 straipsnio 4 punktą profiliavimas – tai „bet kokios formos automatizuotas asmens duomenų tvarkymas, kai asmens duomenys naudojami siekiant įvertinti tam tikrus su fiziniu asmeniu susijusius asmeninius aspektus, visų pirma siekiant išanalizuoti ar numatyti aspektus, susijusius su to fizinio asmens darbo rezultatais, ekonomine situacija, sveikatos būkle, asmeniniais pomėgiais, interesais, patikimumu, elgesiu, buvimo vieta arba judėjimu“.

65 Sprendimo *Volker und Markus Schecke ir Eifert* 58 punktas, kuriame nurodytas 2003 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Österreichischer Rundfunk ir kt.* (C-465/00, C-138/01 ir C-139/01, EU:C:2003:294); pastarojo sprendimo 74 punkte pažymima, kad „su konkrečiu vardu ir pavarde susiet[ų] duomen[ų] apie <…> personalui sumokėtus atlyginimus <…> atskleidimas <…> kelia grėsmę atitinkamų asmenų teisei [pažeidžia atitinkamų asmenų teisę] į privataus gyvenimo gerbimą <…> ir yra apribojimas[, kaip tai suprantama pagal EŽTK 8 straipsn[į]“.

135. Be to, kadangi, kaip ką tik paaiškinau, paskelbti duomenys (vardas, pavardė ir su dovana susiję duomenys) leidžia nustatyti *ideologinį* paramos teikėjų profilį, šie teikėjai gali būti atgrasyti nuo paramos teikimo pilietinės visuomenės organizacijai, su kuria nori bendradarbiauti, naudodamiesi savo teise į asociacijų laisve, ar bent netekti motyvacijos ją remti.

136. Skelbiant šiuos duomenis ribojamos ne tik Chartijos 7 ir 8 straipsniuose užtikrinamos teisės, bet ir asociacijų laisvė, nes atgrasomasis tų ribojimų poveikis gali turėti įtakos pilietinės visuomenės organizacijų finansinei situacijai, taigi ir jų pajėgumui vykdyti veiklą [66].

3. Dėl nurodytų ribojimų pateisinimo

137. Ar ką tik išnagrinėtus ribojimus galima pateisinti remiantis Chartijos 52 straipsnio 1 dalimi? Priminsiu, kad pagal šią nuostatą „[b]et koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“.

138. Žinoma, priemonės, dėl kurių kilo ginčas, atitinka reikalavimą, kad būtų nustatytos įstatyme. Be to, manau, kad jos nepažeidžia atitinkamų teisių *esmės*, nors ją ir riboja.

139. Kitas klausimas – ar šie ribojimai būtini siekiant patenkinti teisėtą bendrą interesą ir leidžia jį patenkinti proporcingai, atmetus galimybę, kad yra mažiau ribojančių priemonių ar sprendimų.

i) Dėl nagrinėjamų priemonių reikalingumo ir veiksmingumo

140. Vengrijos vyriausybė kaip viešojo intereso pagrindą nurodo paramos iš užsienio gaunančių asociacijų finansavimo skaidrumą. Ji priduria, kad šis interesas glaudžiai susijęs su viešosios tvarkos apsauga ir kova su pinigų plovimu bei terorizmo finansavimu.

141. Komisija mano, kad šie tikslai iš esmės atitinka tikslus, pateisinančius atitinkamų teisių ribojimą. Savo ruožtu pritariu šiam vertinimui, kuris taip pat atitinka EŽTT jurisprudenciją [67].

142. Taip pat sutinku, kad valstybės narės turi tam tikrą diskreciją patikslinti, kokius bendrojo intereso tikslus nori skatinti [68].

143. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl rėmimosi viešąja tvarka kaip pagrindu, pateisinančiu Sutartyse įtvirtintų laisvių ribojimą, yra taikytina pagrindinių teisių apribojimams. Taigi „visuomenės saugumo reikalavimai <…> turi būti suprantami siaurai, t. y. taip, kad kiekviena valstybė narė be Europos Sąjungos institucijų kontrolės negali vienašališkai nustatyti jų apimties“, ir „visuomenės saugumu galima remtis, tik kai pagrindiniam visuomenės interesui kyla reali ir pakankamai didelė grėsmė“ [69].

66 Žr. šios išvados 140 ir 141 punktus.

67 2004 m. vasario 17 d. EŽTT sprendimas *Gorzelik ir kiti prieš Lenkiją* (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 94 ir 95 punktai).

68 2011 m. birželio 16 d. Sprendimo *Komisija / Austrija* (C-10/10, EU:C:2011:399) 32 punktas.

69 2010 m. liepos 8 d. Sprendimo *Komisija / Portugalija* (C-171/08, EU:C:2010:412) 73 punktas.

144. Remiantis šia prielaida, dėl viešosios tvarkos sąlygos galėtų būti teisėtos priemonės, taikomos viešosios tvarkos pažeidimu įtariamoms (t. y. realią ir didelę grėsmę viešajai tvarkai keliančioms) asociacijoms ir fondams, tačiau ne bendras reglamentavimas, pagal kurį *ex ante* visoms asociacijoms ir fondams, neatsižvelgiant į jų tikslą ir veiklą, nustatomos pareigos skelbti duomenis apie iš užsienio gautas dovanas [70].

145. Dėl kovos su pinigų plovimu ir visų pirma terorizmo finansavimu pritariu Vengrijos vyriausybei, kad ja būtų galima pateisinti bet kurio fizinio ar juridinio asmens finansavimo skaidrumo ir kontrolės priemones [71]. Konkrečiai kalbant, iš esmės atrodo tinkama reikalauti, kad valstybėje narėje įsteigti juridiniai asmenys nurodytų institucijoms savo finansavimo šaltinius, dėl kurių yra objektyvių *įtarimų*, siekiant užkirsti kelią pinigų plovimui ir teroristinės veiklos finansavimui ir vykdyti persekiojimą už tai [72].

146. Nemanau, kad nė vienas iš nurodytų aspektų negali kelti pagrįstų abejonių. Vis dėlto Vengrijos vyriausybė per teismo posėdį nesugebėjo tinkamai paaiškinti, kodėl neužtenka bendrų teisės aktų nuostatų dėl kovos su pinigų plovimu [73].

147. Manau, kad net jeigu būtų įrodyta (*quod non*), jog nagrinėjamos priemonės ir kova su pinigų plovimu yra susijusios, įpareigojimas bendrai ir nediferencijuotai skelbti šią informaciją, įskaitant informaciją, prieš tai pateiktą nagrinėti institucijoms, kurioms pavesta tikrinti, ar yra pinigų plovimo požymių, viršytų tai, kas griežtai būtina šiam ribojimui pateisinti.

148. Remiantis šiomis prielaidomis reikia išsiaiškinti, ar Vengrijos teisės aktų leidėjo priemonės *atitinka* kitą nurodytą tikslą – pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo skaidrumą. Dėl toliau išdėstytų priežasčių manau, kad neatitinka.

149. Reikia atkreipti dėmesį į tris su šiomis priemonėmis susijusius veiksnius:

– pirma, šios priemonės taikomos ne visoms Vengrijoje įsteigtoms asociacijoms ir fondams. Jos neapima komercinių bendrovių, nors kai kurios iš šių bendrovių (pavyzdžiui, turinčios žiniasklaidos priemonių) taip pat „atlieka lemiamą vaidmenį formuojant visuomenės nuomonę“ [74],

– antra, neįrodyta, kaip gauta informacija iš tikrųjų padeda siekti ją pateisinančių tikslų,

– trečia, priemonės yra ne tik nepakankamos, atsižvelgiant į informaciją privalančių teikti subjektų ratą ir į šių priemonių funkcionalumą, bet ir neproporcingos, atsižvelgiant į jų pasekmes.

70 Vengrijos vyriausybė taip pat rėmėsi visuomenės saugumo apsauga siaurąja prasme, visų pirma poreikiu pašalinti organizuotų nusikalstamų grupuočių daromą įtaką tam tikroms humanitarinėms organizacijoms, kurių tikslai gali sutapti su tarptautinių prekybos žmonėmis tinklų interesais (Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 84 ir 85 punktai). Dar kartą pažymėtina, kad šiuo siekiu būtų galima pateisinti konkrečių priemonių, nukreiptų prieš pavienes tokias organizacijas, tačiau ne visuotinai taikomų priemonių, kaip antai nagrinėjamų šioje byloje, nukreiptų prieš visas pilietinės visuomenės organizacijas, priėmimą.

71 Komisija teigia (jos ieškinio 62–64 punktai), kad Vengrija neįrodė, jog šiuo klausimu patiriama reali rizika. Net jeigu taip būtų, ši rizika gali būti laikoma bendra visoms valstybėms narėms. Finansinių veiksmų darbo grupės (FATF) rekomendacijose dėl kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu nurodyta, kad ne pelno organizacijomis gali būti naudojamasi kaip priemone šiai neteisėtai veikai vykdyti (2017 m. lapkričio mėn. atnaujintų FATF 2012–2017 m. rekomendacijų (*Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la proliferation*; toliau – FATF rekomendacijos) 8 punktas). Skirtumas tas, kad gali neužtekti įvertinti riziką, su kuria siekiama kovoti, todėl bet kuri nacionalinės teisės aktų leidėjo priimta priemonė tampa teisėta, atsižvelgiant į jos reikalingumą, tinkamumą ir veiksmingumą.

72 Nereikia netiesiogiai laikyti įtartina bet kurios dovanos, gautos iš bet kurios valstybės narės ar trečiosios šalies.

73 Šiuo klausimu Komisija remiasi tuo, kad valstybės narės gali išplėsti 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (OL L 141, 2015, p. 73), taikymo sritį ir direktyvą taikyti pilietinės visuomenės organizacijoms. Šis teisės aktas pagrįstas griežtu esamos rizikos vertinimu.

74 Šis veiksnys nurodytas Įstatymo Nr. LXXVI preambulėje, siekiant apibrėžti pilietinės visuomenės organizacijas.

150. Dėl organizacijų, kurioms taikomos šios priemonės, pažymėtina, kad 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI numatyta, jog priemonės netaikomos iš šalies teritorijos finansuojamoms organizacijoms ir turi poveikį tik toms organizacijoms, kurios finansinės paramos gauna iš užsienio. Be to, pastarųjų organizacijų atveju išimtis taikoma organizacijoms, kurios „nelaikomos pilietinės visuomenės organizacijomis“[75], sporto, religinę veiklą vykdančioms ir su tautinėmis mažumomis susijusioms organizacijoms.

151. Pritariu Komisijai, kad nenurodyta priežastis, dėl kurios įstatyme orientuojamasi į iš užsienio gautus įnašus ir remiamasi tik bendra prielaida (iš tikrųjų įtarimu), kad užsienyje ar kitose valstybėse narėse įsisteigę subjektai sukčiauja; tai neatitinka Sąjungos teisės[76].

152. Vengrijos vyriausybės argumentas, kad labai sunku kontroliuoti iš užsienio gautą paramą, sunkiai suderinamas su aplinkybe (ją taip pat nurodė Komisija), kad pagal ankstesnį teisinį pagrindą asociacijos jau buvo įpareigotos teikti išsamią informaciją apie savo finansavimo šaltinius, įskaitant šaltinius iš užsienio[77]. Bet kuriuo atveju, kaip bus paaiškinta toliau, tokį sunkumą vykdyti kontrolę būtų galima įveikti taikant mažiau ribojančias priemones.

153. Jeigu iš tikrųjų siekiama kontroliuoti iš užsienio gaunamą finansavimą, gana nenuoseklu taikyti išimtį sporto, religinėms ir su tautinėmis mažumomis susijusioms asociacijoms: bet kuria iš šių asociacijų taip pat galima „pasinaudoti [iš užsienio] <…>, kad pasitelk[us] šių organizacijų socialinę įtaką [būtų siekiama] savo interesų, o ne bendrų Vengrijos socialinio ir politinio gyvenimo tikslų“, kaip nurodyta 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI preambulėje.

154. Jokia šių asociacijų, kurioms taikoma išimtis, savybė nėra susijusi su jų finansavimo ypatumais, neleidžiančiais patirti rizikos, dėl lėšų gavimo iš užsienio galinčios kilti bet kuriai asociacijai, kuriai taikomos nagrinėjamos priemonės[78].

155. Be to, Komisija labai abejoja dėl surinktos informacijos naudingumo: nėra jokių duomenų, ar ji perduodama subjektams, atsakingiems už kovą su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu[79]. Savo ruožtu galiu tik pritarti šioms abejonėms, kurių Vengrijos vyriausybė per teismo posėdį neišsklaidė.

156. Šiomis aplinkybėmis reikalavimas dėl asociacijų skaidrumo nepakankamai atitinka teisės aktuose nustatytą sistemą. Visų pirma dėl tokio reikalavimo neteisėtai skelbiami subjektų, kurie savo dovanomis prisideda prie atitinkamų įstaigų finansavimo, asmens duomenys.

157. Nagrinėjamos priemonės yra ne tik nepakankamos ir abejotino veiksmingumo, bet ir neproporcingos.

ii) Dėl priemonių proporcingumo

158. Pirma, manau, kad įpareigojimui deklaruoti iš užsienio gautą paramą taikoma riba – 500 000 HUF – yra neproporcinga. Tai pernelyg maža riba įpareigojimui, kuris dėl išdėstytų priežasčių labai trukdo naudotis asociacijų laisve ir teisėmis į privatų gyvenimą bei asmens duomenų apsaugą, nes pateikta informacija turi būti viešinama.

75 Tai nurodyta 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI 1 straipsnio 4 dalies a punkte. Kaip per teismo posėdį pažymėjo Vengrijos vyriausybė, norint žinoti, kurios organizacijos „nelaikomos pilietinės visuomenės organizacijomis“, būtina remtis 2011 m. Įstatymu Nr. CLXXV dėl teisės jungtis į asociacijas, ne pelno asociacijų statuto ir pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo. Iš šio įstatymo 2 straipsnio 6 dalies matyti, kad „nevyriausybinėmis organizacijomis“ laikomos Vengrijoje registruotos asociacijos, išskyrus partijas, fondus ir, siekiant tam tikrų tikslų, savidraudos draugijas bei profesines sąjungas. Nemanau, kad apibrėžtis itin padeda tiksliai nustatyti subjektus, kuriems taikomas 2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI. Šis taikymo *ratione personae* srities neapibrėžtumas prieštarauja reikalavimui, kad teisės aktas, turintis tokį tiesioginį poveikį kelių pagrindinių teisių įgyvendinimui, privalo būti objektyvus.

76 2009 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija* (C-153/08, EU:C:2009:618) 39 punktas.

77 Komisijos ieškinio 75–77 punktai ir tripliko 74–76 punktai.

78 Taip mano ir Švedijos vyriausybė (jos įstojimo į bylą paaiškinimo 39 punktas).

79 Komisijos ieškinio 66 punktas.

159. Antra, taip pat yra neproporcinga vienodai vertinti *visus* įnašus iš užsienio, įskaitant gautus iš kitų valstybių narių, nes, kartoju [80], Sąjungos piliečiai gali būti suinteresuoti dalyvauti bet kurios valstybės narės viešajame gyvenime.

160. Trečia, manau, kad įpareigojimas savo interneto svetainėje ir leidiniuose nurodyti statusą „iš užsienio paramos gaunanti organizacija“ taip pat yra pernelyg griežtas ne tiek dėl materialinės naštos, kurią gali lemti šios informacijos nurodymas, kiek dėl mano jau minėto stigmatizuojamojo poveikio, patiriamo pateikus šią informaciją.

161. Ketvirta, laikausi nuomonės, kad galimybė neįvykdžius nagrinėjamų įpareigojimų galiausiai likviduoti pažeidimą padariusią asociaciją yra neproporcinga. Žinoma, tai yra kraštutinis sprendimas, kuris priimamas, kaip teigia Vengrijos vyriausybė, *etapais* reaguojant į įstatymo pažeidimą [81]. Šie *etapai* yra tokie: pirmą kartą neįvykdytas įsipareigojimas (prokuroras įpareigoja jį įvykdyti), galimas šio įpareigojimo nesilaikymas (gali būti skirta bauda) ir naujo įpareigojimo nesilaikymas, leidžiantis taikyti kitas sankcijas, įskaitant likvidavimą.

162. Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad sąmoningas paeiliui nustatytų įpareigojimų nevykdymas nėra „nedidelis administracinis pažeidimas“ ir pateisina likvidavimą [82]. Laikausi priešingos nuomonės: norint taikyti tokią drastišką sankciją neužtenka to, kad būtų atsisakyta, net pakartotinai, pateikti informaciją, kaip antai reikalaujamą 2017 m. Įstatyme Nr. LXXVI [83].

iii) Dėl galimybės taikyti proporcingesnes ribojamąsias priemones

163. Nagrinėjamų priemonių pobūdis ir esmė nesuteikia daug diskrecijos skatinti kitas tokio paties turinio alternatyvas, t. y. numatyti viešintinai informacijai skirtas priemones.

164. Pagal šias alternatyvas reikėtų taikyti kitokį metodą siekiant 2017 m. Įstatymo Nr. LXXVI tikslų: veikiau reikėtų atsižvelgti į griežtą ir išsamų rizikos, kad asociacijomis bus pasinaudota, vertinimą, leidžiantį nustatyti asociacijas, kurioms kyla pavojus būti išnaudotoms siekiant tokių tikslų [84].

165. Tuo atveju, kai siekiama kontroliuoti neteisėto finansavimo šaltinius, Komisija nurodo, kad, pavyzdžiui, praktiškai taikomi įpareigojimai pranešti apie įtartinus sandorius, sudarytus su subjektais iš didelės rizikos šalių, ir stebėti šiuos sandorius. Manau, kad būtent šioje srityje reikia tikėtis geriausių rezultatų, pasiektų valdžios institucijoms imantis efektyvių veiksmų.

166. Vis dėlto manau, kad reikalavimo registruoti ir viešinti fizinių asmenų, teikiančių dovanas pasirinktoms asociacijoms, vardus ir pavardes neįmanoma pakeisti alternatyvia priemone, nes tokiu reikalavimu iš esmės kišamasi į Chartijos užtikrinamą privatumo sritį.

167. Dėl asociacijų įpareigojimo savo interneto svetainėje ir leidiniuose informuoti apie tai, kad jos gauna lėšų iš užsienio, manau, kad toks įpareigojimas taip pat yra netinkamas, nes gali trukdyti naudotis asociacijų laisve [85].

80 Žr. šios išvados 144 punktą.

81 Vengrijos vyriausybės atsiliepimo į ieškinį 122 punktas.

82 *Loc. ult. cit.*

83 Pažymėtina, kad, kaip teigia EŽTT, likvidavimas yra priemonė, kurią galima priimti tik „sunkiausiais atvejais“. 2003 m. vasario 13 d. EŽTT sprendimas *Refah Partisi (Gerovės partija) ir kiti prieš Turkiją* (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, 100 punktas).

84 Šis klausimas nagrinėjamas FATF rekomendacijose (8 punktas). Neatlikus tokio vertinimo, ginčijamame teisės akte bendrai būtų reglamentuojamos visos pilietinės visuomenės organizacijos (išskyrus tik trijų rūšių įstaigas, kurioms dėl jau nurodytų priežasčių taikomas skirtingas vertinimas, nepateisinamas atsižvelgiant į paties teisės akto tikslą).

85 Tai taip pat minima Venecijos komisijos nuomonės 67 punkto ketvirtoje įtraukoje.

168. Galiausiai, jeigu nebūtų nurodytos valstybės narės, o paminėtos tik trečiosios šalys, tai sumažintų Sąjungos piliečių teisės, t. y. teisės pasitelkus asociacijas dalyvauti visų valstybių narių viešajame gyvenime, ribojimą, patiriamą dėl minėto įpareigojimo. Vis dėlto taikant šį geografinį apribojimą nebūtų visiškai išvengta stigmatizavimo, kuris ir toliau kenktų atitinkamoms asociacijoms.

169. Kadangi įpareigojimai registruoti ir viešinti duomenis savaime negali būti pakeisti kitais lygiaverčiais įpareigojimais, nustatyta sankcijų sistema neatitinka Chartijos. Taigi siekiant, kad sistema taptų tinkama, neužtektų panaikinti sankciją, pagal kurią asociacija likviduojama; ši sistema savaime negali būti patobulinta, nes leidžia skirti sankciją už Chartijos neatitinkančių sąlygų nevykdymą.

170. Galiausiai manau, kad taikant 2017 m. Įstatymą Nr. LXXVI neleistinai ribojamas SESV 63 straipsnyje užtikrinamas laisvas kapitalo judėjimas, nes šiame įstatyme yra nuostatų, dėl kurių nepagrįstai ribojamos Chartijos 7, 8 ir 12 straipsniais saugomos pagrindinės teisės.

V. Išlaidos

171. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Šio ieškinio atveju įvykdytos abi sąlygos.

VI. Išvada

172. Dėl išdėstytų priežasčių siūlau Teisingumo Teismui patenkinti Komisijos ieškinį ir:

– pripažinti, kad Vengrija neįvykdė pagal SESV 63 straipsnį jai tenkančių įpareigojimų, nes pažeidė Chartijos 7, 8 ir 12 straipsnius dėl to, kad *a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény* (2017 m. Įstatymas Nr. LXXVI dėl iš užsienio paramos gaunančių organizacijų skaidrumo) yra nustatyti nepagrįsti apribojimai dėl dovanų, kurias iš užsienio gauna tam tikros Vengrijoje įsteigtos asociacijos ir fondai,

– priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.