



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

18. juuni 2020*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Vastuvõetavus – ELTL artikkel 63 – Kapitali vaba liikumine – Piirangu olemasolu – Tõendamiskoormis – Kapitali päritoluga seotud kaudne diskrimineerimine – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 12 – Õigus ühinemisvabadusele – Riigisisesed õigusnormid, millega on teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit rahalist abi saavatele ühingutele kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus, mille rikkumise eest võib karistada – Põhiõiguste harta artikkel 7 – Õigus eraelu puutumatusele – Põhiõiguste harta artikli 8 lõige 1 – Õigus isikuandmete kaitsele – Riigisisesed õigusnormid, millega on kehtestatud kohustus avaldada teavet ühingutele rahalist abi andvate isikute ja abisumma kohta – Põhjendatus – Ülekaalukas üldine huvi – Ühingute rahastamise läbipaistvus – ELTL artikkel 65 – Avalik kord – Avalik julgeolek – Võitlus rahapesu, terrorismi rahastamise ja organiseeritud kuritegevuse vastu – Põhiõiguste harta artikli 52 lõige 1

Kohtuasjas C-78/18,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 6. veebruaril 2018 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari ja K. Talabér-Ritz, hiljem V. Di Bucci, L. Havas ja L. Malferrari,

hageja,

keda toetab:

Rootsi Kuningriik, esindajad: A. Falk, C. Meyer-Seitz ja H. Shev,

menetlusse astuja,

versus

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós,

kostja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi ja I. Jarukaitis, kohtunikud E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (ettekandja), D. Šváby ja N. Piçarra,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikku menetlust ja 22. oktoobri 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 14. jaanuari 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hakis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Ungari võttis vastu 2017. aasta LXXVI seaduse välisabi saavate organisatsioonide läbipaistvuse kohta (a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény, edaspidi „läbipaistvuse seadus“) sätteid, millega on kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus teatavatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes otse või kaudselt saavad kindlat piirmäära ületavat välisabi, ning milles on ette nähtud võimalus määrata neid kohustusi rikkunud organisatsioonidele karistusi, siis on Ungari kehtestanud diskrimineerivaid, mittevajalikke ja põhjendamatuid piiranguid seoses välismaiste annetustega kodanikuühiskonna organisatsioonidele ning rikkunud ELTL artiklist 63 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi.

I. Ungari õigus

A. Läbipaistvuse seadus

- 2 Läbipaistvuse seaduse preambulis on muu hulgas märgitud, et kodanikuühiskonna organisatsioonid „aita[vad] kaasa demokraatlikule kontrollile ja avalikule arutelule avaliku elu küsimustes“, „täidavad määravat osa avaliku arvamuse kujundamisel“ ning „nende läbipaistvus on oluline avaliku huvi küsimus“.
- 3 Veel on preambulis märgitud, et „välismaised huvirühmad võivad kasutada [kodanikuühiskonna organisatsioonidele] tundmatutest välismaistest allikatest antavat abi – nende organisatsioonide ühiskondliku mõjuvõimu abil – iseenda huvides, selle asemel, et edendada ühingu eesmärgi Ungari ühiskondlikus ja poliitikaelus“, ning see abi „võib ohustada riigi poliitilisi ja majanduslikke huve, nagu ka õiguslike institutsioonide ilma sekkumisteta toimimist“.
- 4 Selle seaduse §-s 1 on ette nähtud:

„1. Käesoleva seaduse kohaldamisel loetakse välismaist abi saavaks organisatsiooniks iga organisatsiooni või sihtasutust, kes saab rahalist toetust lõikes 2 määratletud tähenduses (edaspidi mõlemad „välisabi saav organisatsioon“).

2. Käesoleva seaduse tähenduses loetakse abiks igasugust rahalist või muud varalist sissemakset, mis pärineb otseselt või kaudselt välisriigist, olenemata selle õiguslikust alusest, niipea kui see ulatub – eraldi võetuna või kumulatiivselt – teataval majandusaastal summani, mis on kaks korda suurem 2017. aasta LIII seaduse rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nende vastu võitlemise kohta [(pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény)] § 6 lõike 1 punktis b nimetatud summast.

[...]

4. Käesoleva seaduse kohaldamisalast jäävad välja:

- a) ühingud ja sihtasutused, mida ei peeta kodanikuühiskonna organisatsioonideks;
- b) ühingud, mis kuuluvad 2004. aasta I seaduse spordi kohta [(sportról szóló 2004. évi I. törvény)] kohaldamisalasse;
- c) usutegevuse alal tegutsevad organisatsioonid;
- d) rahvusvähemuste organisatsioonid ja ühingud, mida on käsitletud 2011. aasta CLXXIX seaduses rahvusvähemuste õiguste kohta [(nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény)], ning sihtasutused, mis tegutsevad vastavalt oma asutamisotsusele mõne rahvusvähemuse kultuurilise iseseisvusega otseselt seotud tegevusalal või mis esindavad ja kaitsevad teatud rahvusvähemuse huve.“

5 Läbipaistvuse seaduse §-s 2 on ette nähtud:

„1. Iga § 1 lõike 1 tähenduses ühing või sihtasutus teatab 15 päeva jooksul enda ümberkujundamisest välismaist abi saavaks organisatsiooniks, kui vaatlusalusel aastal saadud abi summa ulatub summani, mis on kaks korda suurem 2017. aasta LIII seaduse rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nende vastu võitlemise kohta § 6 lõike 1 punktis b kindlaks määratud summast.

2. Välismaist abi saav organisatsioon saadab lõikes 1 nimetatud deklaratsiooni oma registreeritud asukoha järgsele pädevale kohtule (edaspidi „registreerimiskohajärgne kohus“) ja esitab I lisas nimetatud andmed. Registreerimiskohajärgne kohus lisab deklaratsiooni ühingu või sihtasutuse registrikannetele, mis asuvad kodanikuühiskonna organisatsioonide ja teiste mittetulunduslikeks peetavate organisatsioonide registris (edaspidi „register“), ja registreerib ühingu või sihtasutuse välismaist abi saava organisatsioonina.

3. Analoogia alusel lõikes 1 sätestatud eeskirju kohaldades edastab välismaist abi saav organisatsioon registreerimiskohajärgsele kohtule koos saadud abi arvutusega deklaratsiooni, mis sisaldab I lisas nimetatud andmeid eelneval aastal saadud abi kohta. Deklaratsioonis esitatakse vaatlusaluse aasta:

- a) abi kohta, mis ei ületa 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1500 eurot)] annetaja kohta, I lisa II osa punktis A märgitud andmed,
- b) abi kohta summas alates 500 000 Ungari forintist annetaja kohta I lisa II osa punktis B märgitud andmed.

4. Registreerimiskohajärgne kohus saadab iga kuu 15. kuupäevaks tsiviilteabeportaali haldamise eest vastutavale ministrile nende ühingute ja sihtasutuste nime, registrijärgse asukoha andmed ja maksukohustuslase koodi, kelle ta on eelneva kuu jooksul registrisse kandnud välismaist abi saavate organisatsioonidena. Tsiviilteabeportaali haldamise eest vastutav minister levitab selliselt edastatud teavet viivitamatult, et teha see selleks loodud elektroonilisel platvormil avalikult ja tasuta kättesaadavaks.

5. Kui lõike 1 tähenduses deklaratsioon on esitatud, peab välismaist abi saav organisatsioon viivitamatult oma veebisaidil ja väljaannetes ning muudes pressimaterjalides ajakirjandusvabadust ja meediasisule kohaldatavaid põhimõtteid käsitleva seaduse tähenduses teatavaks tegema, et ta on liigitatud välismaist abi saavaks organisatsiooniks käesoleva seaduse tähenduses.

6. Lõikes 5 sätestatud kohustus on välismaist abi saavale organisatsioonile siduv seni, kuni teda käsitatakse käesoleva seaduse tähenduses abi saava organisatsioonina.“

6 Läbipaistvuse seaduse §-s 3 on ette nähtud:

„1. Kui ühing või sihtasutus käesolevast seadusest tulenevaid kohustusi ei täida, peab prokurör kohe, kui ta sellest teada saab, tema suhtes kohaldatavate õigusnormide kohaselt kohustama ühingut või sihtasutust oma kohustused järgneva 30 päeva jooksul täitma.

2. Kui välismaist abi saav organisatsioon prokuröri määratud kohustust ei täida, teeb prokurör talle uuesti ettekirjutuse täita käesolevast seadusest tulenevad kohustused 15-päevase tähtaja jooksul. Kui see tähtaeg on möödunud tulemusteta, taotleb prokurör 15 päeva jooksul registreerimiskohajärgselt kohtult trahvi määramist vastavalt 2011. aasta CLXXXI seaduse kodanikuühiskonna organisatsioonide kohtus registreerimise ning kohaldatavate eeskirjade ja menetluste kohta [(civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény)] § 37 lõikele 2.

3. Pärast organisatsioonile uue ettekirjutuse tegemist vastavalt lõikele 2 kohaldab prokurör proportsionaalsuse nõuet järgides analoogia alusel eeskirju, mis on sätestatud 2011. aasta CLXXV seaduses ühinemisõiguse, mittetulundusühingu staatuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise kohta [(egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény)] ning 2011. aasta CLXXXI seaduses kodanikuühiskonna organisatsioonide kohtus registreerimise ning kohaldatavate eeskirjade ja menetluste kohta.“

7 Läbipaistvuse seaduse §-s 4 on sätestatud:

„1. Kui rahaline või muu varaline sissemakse, mida on välismaist abi saav organisatsioon saanud, ei ulatu § 2 lõikes 3 osutatud majandusaastale järgneval aastal summani, mis kaks korda suurem 2017. aasta LIII seaduse rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nende vastu võitlemise kohta § 6 lõikes 1 nimetatud summast, ei käsitata ühingut või sihtasutust enam välismaist abi saava organisatsioonina ja ta annab analoogia alusel deklareerimiseeskirju kohaldades sellest teada 30 päeva jooksul pärast oma aastaaruande vastuvõtmist aasta kohta, mille jooksul see asjaolu aset leiab. Registreerimiskohajärgne kohus teatab sellest asjaolust § 2 lõike 4 kohaselt tsiviilteabeportaali haldamise eest vastutavale ministrile, kes kustutab viivitamata asjaomase organisatsiooni andmed selleks ette nähtud elektrooniliselt platvormilt.

2. Pärast lõikes 1 ette nähtud deklaratsiooni esitamist kustutab registreerimiskohajärgne kohus viivitamata registrist märke selle kohta, et ühing või sihtasutus on välismaist abi saav organisatsioon.“

8 Läbipaistvuse seaduse I lisa I osas on täpsustatud, et seaduse §-s 2 ette nähtud deklaratsioonis kodanikuühiskonna organisatsiooni ümberkujundamise kohta välismaist abi saavaks organisatsiooniks peavad olema märgitud aasta, mil ümberkujundamine toimub, ning asjaomase organisatsiooni nimi, asukoht ja registreerimisnumber.

9 Peale selle on I lisa II osa punktis A ette nähtud, et juhul, kui välismaalt saadud abi kokku ei ulatu nimetatud seaduse § 2 lõikes 3 sätestatud piirmäärani, peab kõnealuses deklaratsioonis olema märgitud esiteks saadud rahaliste sissemaksete kogusumma, teiseks muude varaliste sissemaksete kogusumma ja kolmandaks annetajate koguarv, kellelt need sissemaksed pärinevad.

10 Lõpuks on I lisa II osa punktis B sätestatud, et kui välismaalt saadud abi kogusumma ulatub sama seaduse § 2 lõikes 3 sätestatud piirmäärani või ületab selle, peab deklaratsioonis olema täpsustatud iga saadud abi suurus ja allikas ning juhul, kui see allikas on füüsiline isik, peavad olema märgitud tema nimi, elukohariik ja -linn või juriidilise isiku puhul tema ärinimi ja asukoht.

B. 2011. aasta CLXXV seadus

- 11 Läbipaistvuse seaduse §-s 3 viidatud 2011. aasta CLXXV seaduse ühinemisõiguse, mittetulundusühingu staatuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise kohta § 3 lõikes 3 on sätestatud:

„Ühinemisvabaduse teostamine [...] ei või kujutada endast õigusrikkumist või õigusrikkumise toimepanemisele õhutamist [...]“

- 12 Seaduse § 11 lõikes 4 on sätestatud:

„Kohus lõpetab prokuröri taotlusel ühingu, kui selle toimimine või tegevus rikub § 3 lõikeid 3–5.“

C. 2011. aasta CLXXXI seadus

- 13 Samuti läbipaistvuse seaduse §-s 3 viidatud 2011. aasta CLXXXI seaduses kodanikuühiskonna organisatsioonide kohtus registreerimise ning kohaldatavate eeskirjade ja menetluste kohta on muu hulgas § 71/G lõige 2, mille kohaselt võib pädev kohus võtta kodanikuühiskonna organisatsiooni suhtes järgmisi meetmeid:

„a) määrata organisatsioonile või esindajale trahvi summas 10 000–900 000 [Ungari forintit (ligikaudu 30–2700 eurot)] [...]“

b) tühistada organisatsiooni ebaseadusliku otsuse [...] ja vajaduse korral teha ettekirjutuse võtta vastu uus otsus ning määrata selleks ettekirjutuses sobiva tähtaja;

c) kui on tõenäoline, et organisatsiooni õigesti toimimise saab taastada organisatsiooni juhtorgani kokkukutsumise teel, kutsuda kokku organisatsiooni otsustuspädeva organi või teha see organisatsiooni kulul ülesandeks sobivale isikule või organisatsioonile;

d) nimetada ametisse juht maksimaalselt 90 päevaks, kui organisatsiooni õigesti toimimist ei ole võimalik muul viisil tagada ja kui see tulemust silmas pidades näib konkreetselt õigustatud, võttes arvesse organisatsiooni toimimist või muid asjaolusid;

e) organisatsiooni lõpetada.“

D. 2017. aasta LIII seadus

- 14 2017. aasta LIII seaduse rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise ja nende vastu võitlemise kohta § 6 lõike 1 punktis b nimetatud summa, millele on viidatud läbipaistvuse seaduse §-des 1, 2 ja 4, on 7,2 miljonit Ungari forintit (ligikaudu 20 800 eurot).

II. Kohtueelne menetlus

- 15 Komisjon saatis 14. juulil 2017 Ungarile ametliku kirja (edaspidi „ametlik kiri“), milles ta leidis, et läbipaistvuse seaduse vastuvõtmisega on liikmesriik rikkunud ELTL artiklist 63 ja harta artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi, ning määras talle märkuste esitamiseks ühe kuu pikkuse tähtaja.

- 16 Ungari palus 17. juulil 2017 tähtaega pikendada, millest komisjon keeldus.

- 17 Ungari saatis ametliku kirja kohta komisjonile 14. augusti ja 7. septembri 2017. aasta kirjaga kahed märkused, pidades ametlikus kirjas esitatud väiteid põhjendamatuks.

- 18 Komisjon esitas 5. oktoobril 2017 põhjendatud arvamuse (edaspidi „põhjendatud arvamus“), milles ta leidis, et Ungari on rikkunud ELTL artiklist 63 ja harta artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi, kuna ta kehtestas kodanikuühiskonna organisatsioonide saadavate välismaiste annetuste suhtes diskrimineerivaid, põhjendamatuid ja ebavajalikke piiranguid läbipaistvuse seaduse sätetega, millega on kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus teatavatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes otse või kaudselt saavad kindlat piirmäära ületavat välisabi, ning milles on ette nähtud võimalus määrata neid kohustusi rikkunud organisatsioonidele karistusi. Komisjon andis Ungarile ka ühe kuu pikkuse tähtaja põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalike meetmete võtmiseks või komisjonile märkuste esitamiseks.
- 19 Ungari palus 12. oktoobril 2017 tähtaega pikendada, millest komisjon keeldus.
- 20 Ungari saatis komisjonile 5. detsembril 2017 märkused põhjendatud arvamuse kohta, pidades selles esitatud väiteid põhjendatuks.
- 21 Kuna komisjoni arvates ei olnud need märkused veenvad, otsustas ta 7. detsembril 2017 esitada käesoleva hagi.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

- 22 Rootsi Kuningriik esitas 2. augustil 2018 Euroopa Kohtu kantseleisse avalduse menetlusse astumiseks komisjoni nõuete toetuseks.
- 23 Euroopa Kohtu kantseleisse 22. augustil 2018 saabunud menetluskohaldamisega esitas Ungari selle avalduse kohta kirjalikud märkused.
- 24 Euroopa Kohtu president rahuldas selle avalduse 26. septembri 2018. aasta määrusega komisjon vs. Ungari (C-78/18, ei avaldata, EU:C:2018:790).

IV. Vastuvõetavus

A. Poolte argumendid

- 25 Ungari väidab kostja vastuses, et hagi tuleb jätta läbi vaatamata vastuvõetamatuse tõttu, mis on tingitud komisjoni tegevusest kohtueelses menetluses ja sellest tulenevatest rikkumistest.
- 26 Seoses sellega märgib Ungari kõigepealt, et esiteks nõudis komisjon temalt, et ta esitaks oma märkused ametliku kirja ja seejärel põhjendatud arvamuse kohta ühekuulise tähtaja jooksul, mitte aga kahekuulise tähtaja jooksul, mida tavaliselt kohtueelses menetluses kohaldatakse, teiseks jättis komisjon tema taotlused tähtaega pikendada rahuldumata lühidas ja stereotüüpses sõnastuses, erilist kiireloomulisust põhjendamata, ning kolmandaks otsustas komisjon esitada käesoleva hagi vaid kaks päeva pärast põhjendatud arvamuse kohta esitatud märkuste kättesaamist.
- 27 Veel väidab Ungari, et komisjoni tegevuse tõttu oli kohtueelne menetlus õigusvastane. Nimelt näitab see tegevus, et komisjon ei püüdnud teda nõuetekohaselt ära kuulata ning rikkus seeläbi ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet ja harta artikliga 41 tunnustatud õigust heale haldusele. Lisaks muutis selline tegevus keerulisemaks komisjoni esitatud väidete ümberlükkamise ja kujutab endast seega kaitseõiguste rikkumist.
- 28 Vasturepliigis märgib Ungari muu hulgas, et komisjon püüab oma tegevust põhjendada asjaoluga, et Ungari ametiasutused ei soovinud läbipaistvuse seadust kehtetuks tunnistada. Selline asjaolu võib aga esineda kõigis liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetlustes ega võimalda seega tuvastada

eriti kiireloomulise olukorra olemasolu. Pealegi ei saa sellele asjaolule tugineda kohtueelses menetluses kohaldatavate tähtaegade lühendamise põhjendamiseks, ilma et seejuures eirataks kohtueelse menetluse eesmäärke.

- 29 Komisjon, keda toetab Rootsi Kuningriik, ei pea neid väiteid põhjendatuks.

B. Euroopa Kohtu hinnang

- 30 Nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast, ei saa asjaolu, et komisjon kohaldab kohtueelses menetluses lühikesi tähtaegu, iseenesest tuua kaasa seejärel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastuvõetamatust (vt selle kohta 31. jaanuari 1984. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, 74/82, EU:C:1984:34, punktid 12 ja 13). Nimelt on hagi niisugusel juhul vastuvõetamatu vaid siis, kui komisjoni tegevuse tõttu on asjaomasel liikmesriigil raskem komisjoni väiteid ümber lükata ja kui seeläbi on rikutud kaitseõigusi, kusjuures seda tuleb tõendada nimetatud liikmesriigil (vt selle kohta 12. mai 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, punkt 14, ja 21. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 22).
- 31 Käesoleval juhul ei ole Ungari tõendanud, et komisjoni tegevus oleks muutnud selle institutsiooni väidete ümberlükkamise raskemaks. Lisaks näitab kohtueelse menetluse käik, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 15–20, kõigepealt seda, et pärast komisjoni määratud ühekuulise tähtaja jooksul märkuste esitamist ametliku kirja kohta esitas Ungari kolm nädalat hiljem selle kohta uusi märkusi, mille see institutsioon ka vastu võttis. Seejärel esitas Ungari oma märkused põhjendatud arvamuse kohta kahe kuu jooksul, mis vastas tähtajale, mida tavaliselt kohtueelses menetluses kohaldatakse, kuigi talle oli selleks määratud ühekuuline tähtaeg, ning komisjon võttis ka need märkused vastu. Lõpuks nähtub kohtueelses menetluses vahetatud dokumentide ning hagiavalduse analüüsist, et komisjon võttis nõuetekohaselt arvesse kõiki selle menetluse erinevates etappides esitatud Ungari märkusi.
- 32 Seega ei ole tõendatud, et komisjoni tegevuse tõttu oleks Ungaril olnud raskem komisjoni väiteid ümber lükata ja et komisjoni tegevusega oleks rikutud kaitseõigusi.
- 33 Järelikult on hagi vastuvõetav.

V. Tõendamiskoormis

A. Poolte argumendid

- 34 Ungari väidab kostja vastuses, et isegi kui eeldada, et hagi on vastuvõetav, tuleb hagi kohe rahuldamata jätta, kuna see ei vasta tõendite kogumise suhtes kohaldatavatele nõuetele. Nimelt peab komisjon väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist tõendama, ilma et ta võiks seejuures tugineda mis tahes oletustele. Käesoleval juhul ei ole see institutsioon aga esitanud tõendeid selle kohta, et läbipaistvuse seadusel oleks olnud praktiline mõju ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vabale liikumisele.
- 35 Komisjon, keda toetab Rootsi Kuningriik, ei pea neid väiteid põhjendatuks.

B. Euroopa Kohtu hinnang

- 36 Euroopa Kohtu väljakununenud praktika kohaselt peab komisjon väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist tõendama, ilma et ta võiks seejuures tugineda mis tahes oletustele (25. mai 1982. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, 96/81, EU:C:1982:192, punkt 6, ja 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik, C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 60).

- 37 Liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist võib siiski juhul, kui rikkumine tuleneb seadusandliku või muu regulatiivse meetme vastuvõtmisest, mille olemasolu ja kohaldamist ei ole eitatud, tõendada selle meetme sätete õigusliku analüüsiga (vt selle kohta 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, punktid 52 ja 55, ning 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 35).
- 38 Käesoleval juhul on rikkumine, mille komisjon Ungarile omistab, tingitud sellise seadusandliku meetme vastuvõtmisest, mille olemasolu ega kohaldamist see liikmesriik ei eita ja mille sätteid on hagiavalduses õiguslikult analüüsitud.
- 39 Seega ei ole põhjendatud Ungari etteheide, et komisjon ei ole esitanud tõendeid läbipaistvuse seaduse praktilise mõju kohta ELTL artikliga 63 tagatud liikumisvabadusele.

VI. Sisulised küsimused

A. ELTL artikkel 63

1. Kapitali vaba liikumise piirangu olemasolu

a) Poolte argumendid

- 40 Komisjon, keda toetab Rootsi Kuningriik, väidab kõigepealt, et läbipaistvuse seadus piirab kapitali vaba liikumist, sest sellega diskrimineeritakse kaudselt kapitali liikumist ühelt poolt Ungari ning teiselt poolt teiste liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Kuigi seadus ei viita kodakondsusele, kohaldatakse seadust kriteeriumi alusel, mis puudutab välismaalt pärit kapitali liikumist, täpsemalt rahalist abi, mida annavad Ungaris asuvatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele füüsilised või juriidilised isikud, kelle elu- või asukoht on mõnes teises liikmesriigis või kolmandas riigis.
- 41 Järgmiseks ei ole komisjoni arvates põhjendatud Ungari väide, et selle kriteeriumi kasutamine kajastab Ungari kodanike ning teiste liikmesriikide või kolmandate riikide kodanike olukorra objektiivset erinevust, mis tuleneb asjaolust, et Ungari pädevatel ametiasutustel on lihtsam kontrollida rahalist abi, mida annavad esimesena nimetatud isikud, kelle elu- või asukoht on Ungari territooriumil, kui abi, mida annavad teisena nimetatud isikud. Nimelt ei saa asukoht olla parameeter, mille abil hinnata kahe olukorra objektiivset sarnasust.
- 42 Lõpuks väidavad komisjon ja Rootsi Kuningriik teise võimalusena, et kui läbipaistvuse seadust ei kvalifitseerita kaudselt diskrimineerivaks meetmeks, peaks siiski tõdema, et see seadus kehtestab rea kohustusi, mis võivad panna mitte ainult Ungaris asutatud kodanikuühiskonna organisatsioone, vaid ka füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes võiksid anda neile teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest rahalist abi, loobuma neile ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumise kasutamisest. Nimelt paneb asjaomastele organisatsioonidele kehtestatud kohustus registreerida end „välismaist abi saava organisatsioonina“ ja ennast sellisena järjekindlalt esitleda neid loobuma edaspidi sellise abi vastuvõtmisest. Lisaks paneb kaasnev deklareerimis- ja avalikustamiskohustus sellist abi andvaid isikuid loobuma edaspidi selle andmisest ja võtab teistelt isikutelt stiimuli abi anda.
- 43 Ungari väidab enda kaitseks esiteks, et läbipaistvuse seadust ei saa kvalifitseerida kaudselt diskrimineerivaks meetmeks. Selle seaduse kohaldamine sõltub nimelt kriteeriumist, mis ei ole seotud mitte nende isikute kodakondsusega, kes annavad rahalist abi Ungaris asuvatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, vaid rahalise abi allikaga. Lisaks on selle kriteeriumi kasutamine põhjendatud asjaoluga, et rahaline abi, mida kannavad üle Ungaris asuvad isikud, ja rahaline abi, mida annavad välismaal asuvad isikud, on erinevas olukorras, kuna Ungari pädevad ametiasutused saavad esimesena

nimetatud abi kontrollida kergemini kui teisena nimetatud abi ning rahapesu tõkestamist ja läbipaistvust käsitlevad eeskirjad ei ole tingimata kohaldatavad liikmesriikides või kolmandates riikides, kust pärineb teisena nimetatud abi.

- 44 Teiseks ei saa ka läbipaistvuse seadusega kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustusi ega nendega kaasnevaid karistusi pidada kapitali vaba liikumist pärssivaks. Need kohustused on nimelt sõnastatud objektiivselt ja neutraalselt. Lisaks puudutavad need üksnes teatud piirmäärast suuremat rahalist abi andvaid füüsilisi ja juriidilisi isikuid, keda on vähe.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 45 ELTL artikli 63 lõike 1 kohaselt on keelatud kõik kapitali liikumise piirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel.
- 46 Nagu nähtub selle sätte sõnastusest, eeldab selle rikkumine nii kapitali liikumist, millel on piiriülene mõõde, kui ka kapitali vaba liikumise piiramist.
- 47 Esiteks, mis puudutab kapitali liikumist, siis tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kuna EL toimimise lepingus ei ole määratletud mõistet „kapitali liikumine“, võetakse selle mõiste määratlemisel soovituslikuna arvesse nomenklatuuri, mis on esitatud nõukogu 24. juuni 1988. aasta direktiivi 88/361/EMÜ [EÜ] artikli 67 [(Amsterdami lepinguga kehtetuks tunnistatud artikkel)] rakendamise kohta (EÜT 1988, L 178, lk 5; ELT eriväljaanne 10/01, lk 10) I lisas (27. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punkt 24, ja 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 54).
- 48 Nii on Euroopa Kohus juba otsustanud, et pärimine ja annetused, mis kuuluvad selle I lisa XI rubriigi „Isiklikku laadi kapitali liikumine“ kohaldamisalasse, kujutavad endast kapitali liikumist, välja arvatud juhtudel, kui nende olulised elemendid jäävad ühe liikmesriigi piiresse (vt selle kohta 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus van Putten, C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 29, ja 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-485/14, ei avaldata, EU:C:2015:506, punkt 22).
- 49 Lisaks hõlmab see mõiste finantslaene või -krediiti ning mitteresidentide poolt residentidele antud käendusi või muid tagatise, mis on loetletud selle I lisa VIII ja IX punktis.
- 50 Käesoleval juhul on läbipaistvuse seadus vastavalt selle seaduse § 1 lõigetele 1 ja 2 kohaldatav – välja arvatud selle paragrahvi lõikes 4 ette nähtud erandjuhtudel –, kui Ungaris asutatud ühing või sihtasutus saab „rahalist või muud varalist sissemakset, mis pärineb otseselt või kaudselt välisriigist, olenemata selle õiguslikust alusest“ ja mis ulatub konkreetse maksustamisaasta jooksul kindla piirmäärani.
- 51 Sellest tuleneb, et läbipaistvuse seadust kohaldatakse piiriülese mõõtmega kapitali liikumise suhtes, mis – arvestades märget, et kapitali liikumine on hõlmatud „olenemata selle õiguslikust alusest“ – võib esineda muu hulgas kingi, annetuse, pärandi, laenu, krediidi, tagatiste või käenduste vormis, mida annavad füüsilised või juriidilised isikud.
- 52 Teiseks, mis puudutab kapitali vaba liikumise piirangu olemasolu, siis tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et ELTL artiklis 63 sisalduv mõiste „piirang“ hõlmab üldiselt kõiki kapitali liikumise piiranguid, mis tekivad nii liikmesriikide vahel (vt selle kohta 22. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Essent jt, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika) kui ka liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel (vt selle kohta 18. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, punktid 19–21, ja 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 26).

- 53 Eelkõige hõlmab see mõiste riiklikke meetmeid, mis on diskrimineerivad, kuna need näevad otseselt või kaudselt ette kapitali riigisisese liikumise ja kapitali piiriülese liikumise erineva kohtlemise, mis ei vasta olukordade objektiivsele erinevusele (vt selle kohta 12. detsembri 2006. aasta kohtuotsus *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, EU:C:2006:774, punkt 46, ning 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-485/14, ei avaldata, EU:C:2015:506, punktid 25 ja 26), ning seetõttu võivad need meetmed panna teiste liikmesriikide või kolmandate riikide füüsilised või juriidilised isikud loobuma kapitali piiriülese liikumise korraldamisest.
- 54 Käesolevas asjas tuleb kõigepealt tõdeda, et läbipaistvuse seadus paneb kõikidele selle kohaldamisalasse kuuluvatele ühingutele või sihtasutustele, kes saavad rahalist abi muust liikmesriigist peale Ungari või kolmandast riigist, rea konkreetseid kohustusi, mis seisnevad selles, et nad peavad ennast registreerima pädevas kohtus „välismaist abi saavate organisatsioonidena“ (§ 2 lõige 1), esitama neile kohtutele igal aastal deklaratsiooni, mis sisaldab neid identifitseerivaid andmeid ning andmeid teatava piirmääran ulatuva või seda ületava abi kohta, mida nad on saanud füüsilistelt või juriidilistelt isikutelt, kelle elu- või asukoht on teises liikmesriigis või kolmandas riigis, ja selliseid isikuid identifitseerivaid andmeid (§ 2 lõiked 2 ja 3) ning teevad oma veebisaidil ja väljaannetes ning muudes pressimaterjalides teatavaks, et nad on liigitatud välismaist abi saavateks organisatsioonideks (§ 2 lõige 5).
- 55 Seejärel kohustab nimetatud seadus tsiviilteabeportaali haldamise eest vastutavat ministrit levitama teavet nende ühingute ja sihtasutuste kohta selleks loodud elektroonilisel platvormil, mis on avalikult ja tasuta kättesaadav (§ 2 lõige 4).
- 56 Lõpuks näeb see seadus ette, et kui kõnealused ühingud ja sihtasutused neile kohaldatavaid kohustusi ei täida, saab neile määrata karistusi, mille hulgas on pädeva prokuröri ettekirjutus kohustuste täitmiseks, pädeva kohtu määratud trahv summas 10 000–900 000 Ungari forintit (ligikaudu 30–2700 eurot) ning võimalus, et pädev kohus määrab prokuröri taotlusel organisatsiooni lõpetamise (§ 3).
- 57 Need erinevad meetmed, mis on kehtestatud kogumise ja millel on sama eesmärk, näevad ette rea kohustusi, mis nende sisu ja koostoimet arvestades takistavad kapitali vaba liikumist, millele võivad tugineda nii Ungaris asutatud kodanikuühiskonna organisatsioonid, kes on teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärineva rahalise abi vormis kapitali liikumise adressaadid, kui ka füüsilised või juriidilised isikud, kes annavad neile sellist rahalist abi ja on seega kapitali liikumise algatajaks.
- 58 Täpsemalt öeldes on käesoleva kohtuotsuse punktides 50 ja 54–56 viidatud sätetega kehtestatud kord, mille kohaldamine on suunatud ainult ühingutele ja sihtasutustele, kes saavad teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest rahalist abi summas, mis ulatub läbipaistvuse seaduses ette nähtud piirmääran. Eelkõige on neid eristatud kui „välismaist abi saavaid organisatsioone“ ning pandud neile deklareerimis- ja registreerimiskohustus ning kohustus ennast üldsusele esitledes järjekindlalt seda nimetust kasutada, kusjuures vastasel korral määratakse neile karistused, mis äärmuslikul juhul võivad seisneda nende lõpetamises. Neid ühinguid ja sihtasutusi niiviisi stigmatiseerides tekitavad kõnealused sätted nende suhtes umbusalduse õhkkonna, mis võib panna teiste liikmesriikide või kolmandate riikide füüsilisi ja juriidilisi isikuid loobuma neile rahalise abi andmisest.
- 59 Pealegi toob see kord kaasa täiendavad formaalsused ja halduskulud, mis lasuvad üksnes kõnealustel ühingutel ja sihtasutustel, kuna nende käsutusse antud rahaline abi on „välismaine“.
- 60 Lisaks on need sätted suunatud isikutele, kes annavad nendele samadele ühingutele või sihtasutustele rahalist abi teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest, kuivõrd nendes sätetes on ette nähtud kohustus avaldada teavet nende isikute ja kõnealuse rahalise abi kohta, ning see võib samuti panna neid isikuid loobuma rahalise abi andmisest.

- 61 Nõnda ei kohtle kõnealused sätted kogumis vaadelduna erinevalt mitte ainult neid Ungaris asutatud ühinguid ja sihtasutusi, kes saavad rahalist abi teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest, võrreldes nendega, kes saavad rahalist abi Ungarist, vaid ka isikuid, kes annavad neile ühingutele ja sihtasutustele rahalist abi teisest liikmesriigist või kolmandast riigist, võrreldes isikutega, kes annavad seda Ungaris paiknevast elu- või asukohast.
- 62 Selline erinev kohtlemine kõnealuse rahalise abi kodumaise või „välismaise“ päritolu ja seega abi andvate füüsiliste või juriidiliste isikute elu- või asukoha alusel kujutab endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel (vt analoogia alusel töötajate liikumisvabaduse valdkonnas 24. septembri 1998. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-35/97, EU:C:1998:431, punktid 38 ja 39, ning 5. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-206/10, EU:C:2011:283, punktid 37 ja 38).
- 63 Vastupidi sellele, mida väidab Ungari, ei saa kõnealust rahalist abi andvate füüsiliste või juriidiliste isikute elu- või asukoht juba määratluse järgi olla õige kriteerium, mille alusel jäeldada, et olukorrad on objektiivselt erinevad, ja välistada seetõttu kaudse diskrimineerimise olemasolu (vt selle kohta 16. juuni 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, punkt 35).
- 64 Seega kujutavad vaidlusalused riigisisesed õigusnormid endast kaudselt diskrimineerivaid meetmeid, kuna nendega on kehtestatud erinev kohtlemine, mis ei vasta olukordade objektiivsele erinevusele.
- 65 Sellest tuleneb, et läbipaistvuse seaduse §-de 1 ja 2 alusel „välismaist abi saavatel organisatsioonidel“ lasuvad registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustused koos selle seaduse §-s 3 ette nähtud karistustega kujutavad endast kapitali vaba liikumise piirangut, mis on ELTL artikliga 63 keelatud, välja arvatud juhul, kui see on EL toimimise lepingu ja kohtupraktika kohaselt põhjendatud.

2. Põhjenduste olemasolu

a) Poolte argumendid

- 66 Komisjon ja Rootsi Kuningriik väidavad, et kapitali vaba liikumise piirangut, mis sisaldub läbipaistvuse seaduses, ei saa põhjendada ühegi ELTL artiklis 65 nimetatud põhjusega ega ülekaaluka üldise huviga.
- 67 Seoses sellega möönavad nimetatud institutsioon ja liikmesriik, et eesmärgid, millele Ungari tugineb ja milleks on esiteks suurendada kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise läbipaistvust ning teiseks kaitsta avalikku korda ja avalikku julgeolekut, võideldes rahapesu, terrorismi rahastamise ja üldisemalt ka organiseeritud kuritegevuse vastu, on põhimõtteliselt õiguspärased.
- 68 Käesoleval juhul on siiski selge, et nende eesmärkidega ei saa põhjendada niisuguseid kohustusi, nagu on kehtestatud läbipaistvuse seadusega.
- 69 Nimelt lubab ELTL artikli 65 lõike 1 punkt b liikmesriikidel võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt, kuid neid põhjusi tuleb tõlgendada kitsalt ning nendega ei saa põhjendada õigusakti, mille sätted põhimõtteliselt ja vahet tegemata stigmatiseerivad „välismaist abi saavaid organisatsioone“. Lisaks ei ole Ungari tõendanud, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale ja avalikule julgeolekule, ega ka seda, et läbipaistvuse seadusega kehtestatud kohustused võimaldavad tõhusalt võidelda rahapesu, terrorismi rahastamise ja üldisemalt ka organiseeritud kuritegevuse vastu.
- 70 Mis puudutab eesmärki tagada nii läbipaistvus kui ka avalikus elus osalevatele organisatsioonidele suunatud kapitali liikumise jälgitavus, siis seda võib pidada ülekaalukaks üldiseks huviks. Selle eesmärgiga ei saa siiski Euroopa Liidus, mis põhineb ühistel väärtustel ja edendab oma kodanike

aktiivset osalemist avalikus elus, kaasa arvatud muus liikmesriigis kui nende elukohariik, põhjendada riigisisese õigusakti lähtumist põhimõttest, et teistes liikmesriikides elavatelt või asuvatelt isikutelt rahalist abi saavad kodanikuühiskonna organisatsioonid on kahtlased.

- 71 Igal juhul lähevad läbipaistvuse seaduse sätted kaugemale sellest, mis on Ungari viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne.
- 72 Ungari väidab enda kaitseks esiteks, et see seadus on põhjendatud esimese võimalusena ülekaaluka üldise huviga ja teise võimalusena teatavate ELTL artiklis 65 nimetatud põhjustega.
- 73 Ühelt poolt oli see seadus vastu võetud kontekstis, kus suurenes teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit kapitali kaudu kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamine, mis kasvas 68,4 miljardilt Ungari forintilt (ligikaudu 228 miljonit eurot) 2010. aastal 169,6 miljardi Ungari forintini (ligikaudu 565 miljonit eurot) 2015. aastal, ning nii Euroopa kui ka riigi tasandil toimus õigusloomealane tegevus, et tagada kapitali liikumise suurem jälgitavus. Järelikult on see seadus põhjendatud ülekaaluka üldise huviga, mis seisneb kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise läbipaistvuse suurendamises, võttes arvesse nende mõju avalikule elule.
- 74 Teiselt poolt on see seadus põhjendatud ka ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b tähenduses avaliku korra ja avaliku julgeolekuga seotud põhjustel, milleks on võitlus rahapesu, terrorismi rahastamise ja üldisemalt ka organiseeritud kuritegevuse vastu, suurendades läbipaistvust seoses rahastamisega, mis võib varjata kahtlast tegevust.
- 75 Teiseks väidab Ungari, et läbipaistvuse seadus on vajalik ja proportsionaalne nende erinevate eesmärkide täitmiseks.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 76 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtuvalt saab kapitali vaba liikumist piirav riiklik meede olla lubatud üksnes tingimusel, et esiteks on see põhjendatud mõne ELTL artiklis 65 nimetatud põhjusega või ülekaaluka üldise huviga, ja teiseks järgib see proportsionaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et meede on sobiv, et tagada taotletava eesmärgi saavutamine ühtselt ja süstemaatiliselt, ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt selle kohta 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus), C-235/17, EU:C:2019:432, punktid 59–61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Lisaks peab asjaomane liikmesriik tõendama, et need kaks kumulatiivset tingimust on täidetud (vt selle kohta 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika). Mis puudutab konkreetsemalt tingimust, et kõnealused sätted peavad olema põhjendatud mõne ELTL artiklis 65 loetletud põhjusega või ülekaaluka üldise huviga, siis peab liikmesriik tõendama nende sätete põhjendatust konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades (vt selle kohta 8. mai 2003. aasta kohtuotsus ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punktid 66–69, ning 16. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-165/08, EU:C:2009:473, punktid 53 ja 57).
- 78 Mis puudutab käesolevas asjas Ungari esimese võimalusena esitatud põhjendust, siis on Euroopa Kohus juba märkinud, et eesmärki, mis seisneb füüsilistele või juriidilistele isikutele liidu poolt antud rahalise abi läbipaistvuse suurendamises deklareerimis- ja avalikustamiskohustuse kaudu, võib avatuse põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet arvestades, millest liidu institutsioonide tegevus peab ELL artikli 1 teise lõigu, ELL artikli 10 lõike 3 ja ELTL artikli 15 lõigete 1 ja 3 kohaselt juhinduma, pidada ülekaalukaks üldiseks huviks. Nimelt parandab see eesmärk kodanike teavitamist sellel teemal ning võimaldab neil avalikus arutelus paremini osaleda (vt selle kohta 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punktid 68–71 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 79 Nii komisjon ja Rootsi Kuningriik kui ka Ungari nõustuvad sellega, et teatavad kodanikuühiskonna organisatsioonid võivad nende eesmärgi ja nende käsutuses olevaid vahendeid arvestades avaldada olulist mõju avalikule elule ja avalikule arutelule (EIK 14. aprilli 2009. aasta otsus *Társaság a Szabadságjogokért vs. Ungari*, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, punktid 27, 36 ja 38, ning EIK 8. novembri 2016. aasta otsus *Magyar Helsinki Bizottság vs. Ungari*, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, punktid 166 ja 167), mistõttu tuleb sellistele organisatsioonidele antud rahalise abi läbipaistvuse suurendamise eesmärgi samuti pidada ülekaalukaks üldiseks huviks.
- 80 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et ülekaaluka üldise huvina võib ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgiga põhjendada selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmist, mis piiravad kolmandatest riikidest pärit kapitali vaba liikumist rohkem kui teistest liikmesriikidest pärit kapitali vaba liikumist. Kapitali liikumine kolmandatest riikidest erineb teistest liikmesriikidest pärit kapitali liikumisest selle poolest, et selle suhtes ei kohaldata päritoluriigis regulatiivse ühtlustamise meetmeid ega riigiasutuste koostöö meetmeid, mida kohaldatakse kõikides liikmesriikides (vt selle kohta 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus A, C-101/05, EU:C:2007:804, punktid 36 ja 37, ning 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus X (kolmandates riikides asuvad vaheäriühingud), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 90).
- 81 Antud juhul tuleb siiski esiteks märkida, et käesoleva kohtuotsuse punktis 65 viidatud läbipaistvuse seaduse sätetega kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustused ning karistused on vahet tegemata kohaldatavad kõikidele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes saavad mis tahes muust liikmesriigist kui Ungari või mis tahes kolmandast riigist rahalist abi selles seaduses ette nähtud piirmäärani ulatavas summas.
- 82 Ungari ei selgita – ehkki tal on põhjendatuse osas tõendamiskoormis – põhjusi, miks tema viidatud eesmärk suurendada ühingute rahastamise läbipaistvust õigustab nimetatud kohustuste vahet tegemata kohaldamist mis tahes muust liikmesriigist või mis tahes kolmandast riigist pärineva rahalise abi suhtes, kui selle summa ulatub läbipaistvuse seaduses ette nähtud piirmäärani. Lisaks ei esita ta ka põhjusi, miks see eesmärk õigustab seda, et kõnealuseid kohustusi kohaldatakse vahet tegemata kõigi selle seaduse kohaldamisalasse kuuluvate organisatsioonide suhtes, selle asemel et keskenduda organisatsioonidele, kes nende eesmärgi ja nende käsutuses olevaid vahendeid arvestades realselt võivad avalikku elu ja avalikku arutelu oluliselt mõjutada.
- 83 Teiseks kehtestab läbipaistvuse seadus kõikidele neile organisatsioonidele kohustuse registreerida end „välismaist abi saava organisatsioonina“ ja ennast sellisena järjekindlalt esitleda. Lisaks on selle seaduse preambulis märgitud, et „välismaised huvirühmad võivad kasutada [kodanikuühiskonna organisatsioonidele välismaiste isikute poolt] antavat abi – nende organisatsioonide ühiskondliku mõjuvõimu abil – iseenda huvides, selle asemel et edendada ühingu eesmärgi Ungari ühiskondlikus ja poliitikaelus“, ning see abi „võib ohustada riigi poliitilisi ja majanduslikke huve, nagu ka õiguslike institutsioonide ilma sekkumisteta toimimist“.
- 84 Sellest nähtub, et Ungari soovis suurendada ühingute rahastamise läbipaistvust, sest ta leiab, et teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit rahaline abi võib kahjustada tema olulisi huve.
- 85 Isegi kui mõnda, et teatavat teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit rahalist abi organisatsioonidele, kelle suhtes kohaldatakse läbipaistvuse seadust, võib pidada Ungari olulisi huve kahjustavaks, ei saa põhjustega, mis liikmesriik on esitanud ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks, nagu need on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 83, põhjendada selles punktis nimetatud kohustusi.
- 86 Ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgiga, ükskõik kui õiguspärane see ka ei oleks, ei saa põhjendada liikmesriigi õigusnorme, mis lähtuvad põhimõttelisest ja ühetaolisest eeldusest, et igasugune rahaline abi, mida annab teises liikmesriigis või kolmandas riigis asuv füüsiline või juriidiline

isik, ja iga sellist rahalist abi saav kodanikuühiskonna organisatsioon võib juba iseenesest ohustada esimesena nimetatud liikmesriigi poliitilisi ja majanduslikke huve ning selle liikmesriigi institutsioonide ilma sekkumiseta toimimist.

- 87 Järelikult ei saa ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgiga käesoleval juhul põhjendada läbipaistvuse seadust, arvestades seaduse sätete sisu ja eesmärki.
- 88 Mis puudutab ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaalutlusi, millele Ungari tugineb teise võimalusena, siis tuleb märkida, et nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast, võib sellistele kaalutlustele tugineda konkreetses valdkonnas, tingimusel et liidu seadusandja ei ole valdkonna kaitse tagamise meetmeid täielikult ühtlustanud (vt selle kohta 23. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-112/05, EU:C:2007:623, punktid 72 ja 73, ning 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 60).
- 89 Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, on liidu seadusandja ühtlustanud rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaseid meetmeid vaid osaliselt, mistõttu jääb liikmesriikidele õigus tugineda kapitali vaba liikumist piiravate riigisiseste õigusnormide põhjendamiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise vastasele võitlusele kui avaliku korraga seotud põhjusele (vt selle kohta 25. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punktid 61–64, ja 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 38).
- 90 Samuti võivad liikmesriigid juhul, kui valdkonnas puudub üldisem ühtlustamine, tugineda organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele kui avaliku julgeolekuga seotud põhjusele ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b tähenduses.
- 91 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb siiski, et kui ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku põhjustel on lubatud teha erand EL toimimise lepingus ette nähtud põhivabadusest, tuleb neid põhjusi tõlgendada kitsalt, mistõttu ei saa iga liikmesriik määrata nende ulatust kindlaks ühepoolset, ilma liidu institutsioonide kontrollita. Seega saab neile põhjustele tugineda üksnes siis, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (vt selle kohta 14. märtsi 2000. aasta kohtuotsus Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17).
- 92 Käesolevas asjas esitab Ungari koondandmed, mis puudutavad tema territooriumil asuvate kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise suurenemist teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit kapitali kaudu aastatel 2010–2015, kuid ta ei esita ühtegi argumenti, mis konkreetselt kinnitaks, et see arvudes väljendatav suurenemine on kaasa toonud kirjeldatud ohu.
- 93 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 83 ja 86, näib Ungari olevat lähtunud läbipaistvuse seaduse puhul mitte tegeliku ohu olemasolust, vaid põhimõttelisest ja ühetaolisest eeldusest, et teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest pärit rahaline abi ja niisugust abi saavad kodanikuühiskonna organisatsioonid võivad sellise ohu tekitada.
- 94 Isegi kui eeldada, et vastupidi sellele, mis tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 91 viidatud kohtupraktikast, oleks olnud mõeldav tunnistada ohtu, mis ei ole küll tegelik ja vahetu, kuid on siiski potentsiaalne, võib selles punktis mainitud kitsa tõlgendamise nõuet arvestades põhjendada sellise ohuga üksnes ohu laadile ja raskusastmele vastavate meetmete võtmist. Käesoleval juhul on rahalised piirmäärad, mille ületamine käivitab läbipaistvuse seaduses sätestatud kohustuste kohaldamise, määratud kindlaks summas, mis ilmselgelt ei vasta eeldusele, et esineb piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ja mida need kohustused peaksid ära hoidma.
- 95 Seega ei ole tõendatud, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ning mis võimaldaks tugineda ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku põhjustele.

- 96 Järelikult ei saa läbipaistvuse seadust põhjendada ei ülekaaluka üldise huviga suurendada ühingute rahastamise läbipaistvust ega ELTL artikli 65 lõike 1 punktis b nimetatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku põhjustega.
- 97 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et kuna Ungari võttis vastu läbipaistvuse seaduse sätteid, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, siis on ta rikkunud ELTL artiklist 63 tulenevaid kohustusi.

B. Harta artiklid 7, 8 ja 12

1. Harta kohaldatavus

a) Poolte argumentid

- 98 Komisjon, keda toetab Rootsi Kuningriik, väidab oma seisukohtades, et kuna läbipaistvuse seadus piirab EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadust, peab see olema ka hartaga kooskõlas.
- 99 Kui Euroopa Kohus küsis kohtuistungil selle nõude ulatuse kohta, nagu seda on selgitatud 21. mai 2019. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus) (C-235/17, EU:C:2019:432), mis kuulutati pärast menetluse kirjaliku osa lõppemist käesolevas kohtuasjas, lisas komisjon, et see nõue eeldab, et tehakse kindlaks, kas läbipaistvuse seadus piirab hartas ette nähtud õigusi või vabadusi, ning jaatava vastuse korral hinnatakse Ungari esitatud argumentide põhjal, kas see seadus on siiski põhjendatud.
- 100 Ungari, kellele Euroopa Kohus esitas samuti kohtuistungil sellekohaseid küsimusi, võttis nimetatud kohtuotsuse teatavaks.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 101 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui liikmesriik väidab, et tema võetud meede, mis piirab EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadust, on selle lepingu alusel või liidu õiguses tunnustatud ülekaaluka üldise huviga põhjendatud, siis tuleb sellist meedet pidada liidu õigust kohaldavaks harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, mistõttu peab see meede olema kooskõlas hartaga tunnustatud põhiõigustega (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punktid 63 ja 64, ning 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus), C-235/17, EU:C:2019:432, punktid 64 ja 65).
- 102 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 72–74, väidab Ungari käesolevas asjas, et kohustused, mis on kehtestatud läbipaistvuse seaduse sätetega, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, on põhjendatud nii ülekaaluka üldise huviga kui ka ELTL artiklis 65 nimetatud põhjustega.
- 103 Selle seaduse sätteid peavad järelikult, nagu komisjon ja Rootsi Kuningriik õigesti märgivad, olema hartaga kooskõlas, kuna see nõue eeldab, et nimetatud sätteid ei piira hartaga tunnustatud õigusi ja vabadusi, või kui nad seda teevad, siis peavad piirangud olema harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid arvestades põhjendatud (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punktid 66 ja 70, ning 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punktid 39 ja 41).
- 104 Seega tuleb analüüsida, kas need sätteid piiravad õigusi, millele komisjon viitab, ja kui see on nii, siis kas need on siiski põhjendatud, nagu väidab Ungari.

2. Hartaga tunnustatud õiguste piirangute olemasolu

a) Poolte argumentid

- 105 Komisjon, keda toetab Rootsi Kuningriik, väidab, et läbipaistvuse seadus piirab esiteks harta artikli 12 lõikega 1 tagatud õigust ühinemisvabadusele ning teiseks õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse ja õigust isikuandmete kaitsele, mis on ette nähtud vastavalt harta artiklis 7 ja artikli 8 lõikes 1.
- 106 Mis puudutab õigust ühinemisvabadusele, siis märgib komisjon kõigepealt, et selle õiguse teostamine ei hõlma mitte ainult ühingute asutamise ja lõpetamise õigust, vaid vahepealsel ajal ka võimalust, et ühing saaks eksisteerida ja toimida ilma riigi põhjendamatu sekkumiseta. Seejärel väidab ta, et võimalus saada rahalisi vahendeid on ühingute toimimise seisukohast oluline. Lõpuks leiab ta käesolevas asjas esiteks, et läbipaistvuse seadusega kehtestatud deklareerimis- ja avalikustamiskohustus võib muuta Ungaris asutatud kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuse palju keerulisemaks, teiseks, et kaasnev nimetuse „välismaist abi saav organisatsioon“ registreerimise ja kasutamise kohustus võib neid organisatsioone stigmatiseerida, ja kolmandaks, et nende erinevate kohustuste täitmata jätmise korral ette nähtud karistused ohustavad õiguslikult nende organisatsioonide olemasolu, sest need hõlmavad organisatsiooni lõpetamise võimalust.
- 107 Mis puudutab õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse ning õigust isikuandmete kaitsele, siis leiab komisjon, et läbipaistvuse seadus piirab neid õigusi, nähes ette deklareerimis- ja avalikustamiskohustuse, mis toob kaasa teabe edastamise pädevatele kohtutele ja tsiviilteabeportaali haldamise eest vastutavale ministrile ning hiljem üldsusele sellise teabe avaldamise, mis olenevalt juhtumist hõlmab teisest liikmesriigist või kolmandast riigist Ungaris asuvatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele teatud piirmäära ületavas summas rahalist abi andnud füüsilise isiku nime, elukohariiki ja -linna või juriidilise isiku ärinime ja asukohta.
- 108 Ungari väidab enda kaitseks esiteks, et läbipaistvuse seadus ei piira õigust ühinemisvabadusele. Nimelt piirdub see seadus sellega, et kehtestab Ungaris asuvate kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevust käsitlevad sätted ja näeb nende rikkumise eest ette karistused. Lisaks on selles seaduses sätestatud registreerimis- ja avalikustamiskohustused sõnastatud neutraalselt ning on seotud objektiivsete andmetega, mis puudutavad asjaolu, et need organisatsioonid saavad teatava suurusega rahalist abi välismaalt. Viimaseks märgib Ungari, et need kohustused ega nendega seotud nimetus „välismaist abi saav organisatsioon“ ei ole stigmatiseerivad. Vastupidi, läbipaistvuse seaduse preambulist nähtub selgelt, et välismaisest allikast rahalise abi saamine ei ole iseenesest taunitav.
- 109 Teiseks ei saa andmeid, mille edastamine pädevatele kohtutele ja avalikustamine on selles seaduses ette nähtud, eraldi kvalifitseerida isikuandmeteks, mis kuuluvad harta artikli 8 lõike 1 kohaldamisalasse, või andmeteks, mille edastamine ja avaldamine piirab harta artikliga 7 tagatud õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse. Isikuid, kes annavad rahalist abi kodanikuühiskonna organisatsioonidele, tuleb niivõrd, kuivõrd nende eesmärk on seeläbi mõjutada avalikku elu, pidada avaliku elu tegelasteks, kelle õigusi kaitstakse vähem kui tavaliste isikute õigusi.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 110 Mis puudutab esiteks õigust ühinemisvabadusele, siis seda on tunnustatud harta artikli 12 lõikega 1, milles on sätestatud, et igaühel on õigus moodustada ühinguil kõigil tasanditel, eelkõige poliitika, ametiühingute ja kodanikuühiskonna valdkonnas.
- 111 See õigus vastab õigusele, mis on tagatud Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 11 lõikega 1. Järelikult on selle õiguse tähendus ja ulatus vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 samad, mis viimati nimetatud õigusel.

- 112 Selle kohta nähtub kõigepealt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, et õigus ühinemisvabadusele on üks demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna alustaladest, kuna see võimaldab kodanikel tegutseda ühist huvi pakkuvates valdkondades kollektiivselt ning aidata seeläbi kaasa avaliku elu tõrgeteta toimimisele (EIK 17. veebruari 2004. aasta otsus *Gorzelik jt vs. Poola*, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, punktid 88, 90 ja 92, ning EIK 8. oktoobri 2009. aasta otsus *Tebieti Mühafize Cemiyeti ja Israfilov vs. Aserbaidžaan*, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, punktid 52 ja 53).
- 113 Seejärel tuleb märkida, et nimetatud õigus ei hõlma mitte ainult õigust ühing asutada või lõpetada (EIK 17. veebruari 2004. aasta otsus *Gorzelik jt vs. Poola*, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, punkt 52, ning EIK 8. oktoobri 2009. aasta otsus *Tebieti Mühafize Cemiyeti ja Israfilov vs. Aserbaidžaan*, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, punkt 54), vaid ka ühingu võimalust vahepealsel ajal tegutseda, mis eeldab muu hulgas, et ta võiks jätkata oma tegevust ja toimida ilma riigi põhjendamatult sekkumiseta (EIK 5. oktoobri 2006. aasta otsus *Branche de Moscou de l'Armée de Salut vs. Venemaa*, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, punktid 73 ja 74).
- 114 Lõpuks tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, et õigusnorme, mis võivad küll olla põhjendatud, kuid mis muudavad ühingute tegevuse või toimimise oluliselt raskemaks, tugevdades nende registreerimise nõudeid (EIK 12. aprilli 2011. aasta otsus *Parti républicain de Russie vs. Venemaa*, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, punktid 79–81), piirates nende võimalusi saada rahalisi vahendeid (EIK 7. juuni 2007. aasta otsus *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Ipparralde vs. Prantsusmaa* (CE:ECHR:2007:0607JUD007125101), punktid 37 ja 38), allutades nad deklareerimis- ja avalikustamiskohustusele, mis tekitavad ühingust negatiivse kuvandi (EIK 2. augusti 2001. aasta otsus *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani vs. Itaalia*, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, punktid 13 ja 15) või tekitades ühingutele ohu saada karistatud, sealhulgas lõpetatud (EIK 5. oktoobri 2006. aasta otsus *Branche de Moscou de l'Armée de Salut vs. Venemaa*, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, punkt 73), saab siiski pidada ühinemisvabaduse riiveks ja seega harta artikliga 12 tunnustatud õiguse piiranguks.
- 115 Neid asjaolusid arvestades tuleb kindlaks teha, kas kohustused, mis on kehtestatud läbipaistvuse seaduse sätetega, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, kujutavad endast antud juhul ühinemisvabaduse piirangut, eelkõige osas, milles need muudavad oluliselt raskemaks neile kohustustele allutatud ühingute ja sihtasutuste tegevuse ja toimimise, nagu väidab komisjon.
- 116 Seoses sellega tuleb ühest küljest märkida, et nende sätetega kehtestatud deklareerimis- ja avalikustamiskohustused võivad piirata asjaomaste ühingute ja sihtasutuste võimalusi saada rahalist abi teistest liikmesriikidest või kolmandatest riikidest, arvestades selliste kohustuste ja nende järgimata jätmisega kaasnevate karistuste heidutavat mõju.
- 117 Teisest küljest, nagu möönab Ungari, tuleb läbipaistvuse seaduse kohaldamisalasse kuuluvatele ühingutele ja sihtasutustele pandud süstemaatiliste kohustuste – registreerida end „välismaist abi saava organisatsioonina“ ja ennast sellisena esitleda – tõlgendamisel lähtuda seaduse preambulist, mille sisu on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 83.
- 118 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 120–123 märkis, võivad selles kontekstis panna kõnealused süstemaatilised kohustused teistes liikmesriikides või kolmandates riikides elavad annetajad loobuma osalemisest läbipaistvuse seaduse kohaldamisalasse kuuluvate kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamises ning seeläbi takistada nende organisatsioonide tegevust ja nende poolt taotletavate eesmärkide saavutamist. Lisaks loovad need Ungaris üldise usaldamatuse õhkkonna kõnealuste ühingute ja sihtasutuste suhtes ning stigmatiseerivad neid.
- 119 Seega piiravad käesoleva kohtuotsuse punktis 65 viidatud läbipaistvuse seaduse sätted harta artikli 12 lõikega 1 kaitstud õigust ühinemisvabadusele.

- 120 Teiseks nimetab komisjon koos nii õigust era- ja perekonnaelu puutumatusse kui ka õigust isikuandmete kaitsele, mida piiravad läbipaistvuse seaduses ette nähtud deklareerimis- ja avalikustamiskohustus.
- 121 Harta artikli 7 kohaselt on igal isikul õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust. Samuti on harta artikli 8 lõike 1 kohaselt igal isikul õigus tema isikuandmete kaitsele.
- 122 Õigus era- ja perekonnaelu puutumatusse, mida on tunnustatud harta artikliga 7, vastab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 tagatud õigusele ning seetõttu on selle õiguse tähendus ja ulatus samad (5. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punkt 53, ja 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *SM (Alžeeria kafalah' režiimi all kasuperekonda paigutatud laps)*, C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 65).
- 123 Euroopa Inimõiguste Kohtu sõnul nõuab see õigus ametiasutustelt, et nad hoiduksid igasugusest põhjendamatust sekkumisest isikute era- ja perekonnaellu ning nende omavahelistesse suhetesse. See paneb niisiis ametiasutustele negatiivse ja tingimusteta kohustuse, mis ei vaja rakendamist erinormide abil, ent millele võib lisanduda positiivne kohustus võtta õiguslikke meetmeid era- ja perekonnaelu kaitsmiseks (EIK 24. juuni 2004. aasta otsus *Von Hannover vs. Saksamaa*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, punkt 57, ja 20. märtsi 2007. aasta otsus *Tysiāc vs. Poola*, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, punktid 109 ja 110).
- 124 Euroopa Kohus on otsustanud, et sätted, mis kohustavad edastama või lubavad edastada ametiasutusele selliseid isikuandmeid nagu füüsiliste isikute nimi, elukoht või rahalised vahendid, tuleb juhul, kui füüsilised isikud ei ole selleks nõusolekut andnud, ja olenemata kõnealuste andmete hilisemast kasutamisest, kvalifitseerida eraelu riiveks ja seetõttu harta artikliga 7 tagatud õiguse piiramiseks, välja arvatud nende võimaliku põhjendatuse korral. Sama kehtib sätete puhul, mis näevad ette selliste andmete avalikustamise (vt selle kohta 20. mai 2003. aasta kohtuotsus *Österreichischer Rundfunk jt*, C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punktid 73–75 ja 87–89; 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punktid 56–58 ja 64, ning 2. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, punktid 48 ja 51).
- 125 Seevastu juriidiliste isikute kohta nimeliste ja finantsandmete edastamine ametiasutusele ja nende andmete avalikustamine piirab harta artikliga 7 tagatud õigust ainult siis, kui juriidilise isiku ametliku nime kaudu on võimalik tuvastada üks või mitu füüsilist isikut (9. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 53).
- 126 Harta artikli 8 lõikes 1 ette nähtud õigusega isikuandmete kaitsele, mis on tihedalt seotud harta artiklis 7 tagatud õigusega era- ja perekonnaelu puutumatusse (vt selle kohta 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 47, ning 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito*, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 41), on omakorda vastuolus see, kui teavet tuvastatud või tuvastatavate füüsiliste isikute kohta avaldatakse kolmandatele isikutele, olgu siis tegemist avaliku võimu kandja või üldsusega, välja arvatud juhul, kui see avaldamine toimub asjakohase töötlemise käigus, mis vastab harta artikli 8 lõikes 2 sätestatud nõuetele (vt selle kohta 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 49). Kui see olukord välja arvata, tuleb kõnealust andmete avaldamist, mis kujutab endast isikuandmete töötlemist, seega pidada selliseks, mis piirab harta artikli 8 lõikega 1 tagatud õigust isikuandmete kaitsele (vt selle kohta 2. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, punkt 51).

- 127 Käesolevas asjas tuleb kõigepealt tõdeda, et teave, mille suhtes kehtib läbipaistvuse seaduses ette nähtud deklareerimis- ja avalikustamiskohustus, hõlmab nende füüsiliste isikute nime, elukohariiki ja -linna, kes annavad Ungaris asuvatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele teatud piirmäära ületavat rahalist abi, ning selle rahalise abi summat, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 5 ja 10. Nagu on märgitud samades punktides, hõlmavad need kohustused lisaks sellist rahalist abi andvate juriidiliste isikute ametlikule nimele ja asukohale ka nende juriidiliste isikute ärinime, mis võib sisaldada füüsiliste isikute nime.
- 128 Niisuguste andmete suhtes kehtib harta artikliga 7 tagatud õigus eraelu kaitsele, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 124 ja 125 viidatud kohtupraktikast.
- 129 Seejärel on tõsi, nagu märgib Ungari, et Euroopa Inimõiguste Kohus on möönnud, et kuna kodanikel on õigus saada teavet ja see õigus võib erilistel asjaoludel puudutada ka avaliku elu tegelase, näiteks poliitiku eraelu aspekte, siis ei või avaliku elu tegelased nõuda samasugust eraelu kaitset, nagu on eraisikutel (EIK 24. juuni 2004. aasta otsus Von Hannover vs. Saksamaa, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, punkt 64, ja EIK 7. veebruari 2012. aasta otsus Von Hannover vs. Saksamaa (nr 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, punkt 110).
- 130 Mõiste „avaliku elu tegelane“ on siiski määratletud kitsalt, sest eelmises punktis viidatud kohtuotsustest nähtuvalt ei ole Euroopa Inimõiguste Kohus näiteks pidanud isikut, kes ei täida poliitilisi funktsioone, vaatamata tema tuntusele avaliku elu tegelaseks.
- 131 Asjaolu, et füüsilised või juriidilised isikud, kelle elu- või asukoht on mõnes teises liikmesriigis või kolmandas riigis, annavad Ungaris asuvatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele rahalist abi summas, mis ulatub läbipaistvuse seaduses ette nähtud piirmäärani, ei võimalda neid isikuid pidada avaliku elu tegelasteks. Isegi kui eeldada, et teatavaid neid organisatsioone ja isikuid tuleb nende konkreetseid eesmärke arvestades pidada Ungari avalikus elus osalevaks, ei kujuta sellise rahalise abi andmine endast poliitilise funktsiooni täitmist.
- 132 Järelikult piirab läbipaistvuse seaduses ette nähtud deklareerimis- ja avalikustamiskohustus harta artiklis 7 ette nähtud õigust era- ja perekonnaelu puutumatusele.
- 133 Lõpuks tuleb märkida, et kuigi eesmärki suurendada ühingute rahastamise läbipaistvust võib pidada üldisele huvile vastavaks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 79, peab selle elluviimine juhu, kui see seisneb isikuandmete töötlemises, järgima harta artikli 8 lõikes 2 sätestatud asjakohase töötlemise nõudeid. Käesolevas asjas ei ole Ungari aga kordagi väitnud, et kõnealuseid kohustusi ette nägevad sätted vastaksid nendele nõuetele.
- 134 Neil asjaoludel ja arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 126 ja 127 esitatud kaalutlusi, tuleb ka neid kohustusi pidada sellisteks, mis piiravad harta artikli 8 lõikega 1 tagatud õigust isikuandmete kaitsele.

3. Põhjenduste olemasolu

a) Poolte argumentid

- 135 Komisjon ja Rootsi Kuningriik väidavad, et piirangud, mille läbipaistvuse seadus seab vastavalt harta artiklis 12, artiklis 7 ja artikli 8 lõikes 1 ette nähtud õigustele, ei ole harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid arvestades põhjendatud.

- 136 Kuigi läbipaistvuse ning avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaitse eesmärgi, millele Ungari tugineb, võib põhimõtteliselt pidada liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvateks eesmärkideks, ei ole see liikmesriik käesoleval juhul tõendanud, et nende eesmärkide tõttu oleks põhjendatud piirata ühinemisvabadust, õigust era- ja perekonnaelu puutumatusele ning õigust isikuandmete kaitsele, nagu seda teeb läbipaistvuse seadus.
- 137 Igal juhul ei vasta see seadus harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud proportsionaalsuse nõudele.
- 138 Ungari leiab enda kaitseks, et ühingute rahastamise läbipaistvuse suurendamist tuleb pidada liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvaks eesmärgiks harta artikli 52 lõike 1 tähenduses. Lisaks vastavad läbipaistvuse seadusega kehtestatud meetmed teistele selles sättes ette nähtud nõuetele.

b) Euroopa Kohtu hinnang

- 139 Harta artikli 52 lõikest 1 tuleneb muu hulgas, et kõik hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamise piirangud peavad realselt vastama liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvate eesmärkidele.
- 140 Euroopa Kohus on käesoleva kohtuotsuse punktis 96 tõdenud, et läbipaistvuse seaduse sätteid, millele on viidatud kohtuotsuse punktis 65, ei saa põhjendada ühegi liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärgiga, millele Ungari viitas.
- 141 Sellest tuleneb, et need sätted, mis lisaks ELTL artikliga 63 kaitstud põhivabaduse piirangutele näevad ette piirangud vastavalt harta artiklis 12, artiklis 7 ja artikli 8 lõikes 1 ette nähtud õigustele, nagu Euroopa Kohus tõdes käesoleva kohtuotsuse punktides 119, 132 ja 134, ei vasta igal juhul nendele üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele.
- 142 Sellest järeldub, et kõnealuseid sätteid vastu võttes on Ungari rikkunud harta artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi.

C. Järeldus

- 143 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb tõdeda, et kuna Ungari võttis vastu läbipaistvuse seaduse sätteid, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 65 ja millega on kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus teatavatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes otse või kaudselt saavad kindlat piirmäära ületavat välisabi, ning milles on ette nähtud võimalus määrata neid kohustusi rikkunud organisatsioonidele karistusi, siis on Ungari kehtestanud diskrimineerivaid ja põhjendamatuid piiranguid seoses välismaiste annetustega kodanikuühiskonna organisatsioonidele ning seeläbi rikkunud ELTL artiklist 63 ja harta artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi.

VII. Kohtukulud

- 144 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Ungari on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb vastavalt komisjoni nõudele kohtukulud temalt välja mõista.
- 145 Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud. Järelikult kannab Rootsi Kuningriik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Kuna Ungari võttis vastu 2017. aasta LXXVI seaduse välisabi saavate organisatsioonide läbipaistvuse kohta (a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény) sätted, millega on kehtestatud registreerimis-, deklareerimis- ja avalikustamiskohustus teatavatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes otse või kaudselt saavad kindlat piirmäära ületavat välisabi, ning milles on ette nähtud võimalus määrata neid kohustusi rikkunud organisatsioonidele karistusi, siis on Ungari kehtestanud diskrimineerivaid ja põhjendamatuid piiranguid seoses välismaiste annetustega kodanikuühiskonna organisatsioonidele ning seeläbi rikkunud ELTL artiklist 63 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitest 7, 8 ja 12 tulenevaid kohustusi.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Ungarilt.**
- 3. Jätta Rootsi Kuningriigi kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad