



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 14. siječnja 2020.¹

Predmet C-78/18

**Europska komisija
protiv
Mađarske**

(Transparentnost udruživanja)

„Tužba zbog povrede obveze – Slobodno kretanje kapitala – Članci 63. i 65. UFEU-a – Poštovanje privatnog života – Zaštita osobnih podataka – Sloboda udruživanja – Transparentnost – Članci 7., 8. i 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Inozemne donacije nevladinim organizacijama koje obavljaju svoju djelatnost u državi članici – Nacionalno zakonodavstvo koje, pod prijetnjom sankcija, propisuje obveze registracije, prijave i transparentnosti za nevladine organizacije koje primaju inozemnu pomoć”

1. Sud na Komisijin zahtjev treba odlučiti je li Mađarska povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) jer je zakonom² uvela određena ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist takozvanih „organizacija civilnog društva”.

2. Sud treba odlučiti o tužbi zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija i ponovno provodeći sudski nadzor nad aktivnostima država, na način da u okviru svoje analize uskladi temeljne slobode iz Ugovorâ i prava zaštićena Poveljom.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

3. Članak 63. UFEU-a glasi:

„1. U okviru odredaba određenih ovim poglavljem, zabranjena su sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama te između država članica i trećih zemalja.

2. U okviru odredaba određenih ovim poglavljem, zabranjena su sva ograničenja u platnom prometu između država članica te između država članica i trećih zemalja.”

¹ Izvorni jezik: španjolski

² A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva; u daljnjem tekstu: Zakon br. LXXVI iz 2017.)

4. Članak 65. UFEU-a propisuje:

„1. Odredbe članka 63. ne dovode u pitanje pravo država članica:

- (a) da primjenjuju odgovarajuće odredbe svojeg poreznog prava kojima se pravi razlika između poreznih obveznika koji nisu u istom položaju u pogledu mjesta boravišta ili mjesta ulaganja njihova kapitala;
- (b) da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povrede nacionalnih zakona i drugih propisa, osobito u području oporezivanja i bonitetnog nadzora financijskih institucija, odnosno da utvrđuju postupke za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka ili da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.

2. Odredbe ovog poglavlja ne dovode u pitanje primjenjivost ograničenja prava poslovnog nastana koja su u skladu s Ugovorima.

3. Mjere i postupci iz stavaka 1. i 2. ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja slobodnog kretanja kapitala i platnog prometa kako je utvrđeno u članku 63.

[...]”

2. *Povelja*

5. U članku 7. navodi se:

„Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.”

6. Članak 8. predviđa:

„1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.

2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje.

3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.”

7. U skladu s člankom 12. stavkom 1.:

„Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima, što podrazumijeva i pravo svakoga na osnivanje sindikata i pristupanje njima radi zaštite svojih interesa.”

8. Članak 52. propisuje:

„1. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

[...]

3. U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrž[ava] prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

[...]”

B. Nacionalno pravo. Zakon br. LXXVI iz 2017.

9. U preambuli se određuje:

„[...] organizacije osnovane na temelju slobode udruživanja izraz su samoorganizacije društva i njihova djelatnost pridonosi demokratskom nadzoru i javnoj raspravi o javnim pitanjima [...], te organizacije imaju odlučujuću ulogu u stvaranju javnog mnijenja,

- [...] transparentnost udruženja i zaklada u društvu je u prevladavajućem javnom interesu,
- [...] pomoć koju iz nepoznatih inozemnih izvora primaju organizacije osnovane na temelju slobode udruživanja mogu iskoristiti inozemne interesne skupine radi promicanja, društvenim utjecajem tih organizacija, vlastitih interesa umjesto zajedničkih ciljeva društvenog i političkog života Mađarske i [...] ugroziti političke i gospodarske interese zemlje, kao i funkcioniranje bez miješanja zakonskih institucija”.

10. U skladu s člankom 1.:

„1. Za potrebe primjene ovog zakona, organizacijom koja prima inozemnu pomoć smatra se svako udruženje ili zaklada koja se financira u smislu utvrđenom u stavku 2.

2. U smislu ovog zakona, svi unosi novca ili druge imovine koji izravno ili neizravno potječu iz inozemstva, neovisno o pravnoj osnovi, smatraju se pomoći od trenutka u kojem, zasebno ili kumulativno, u određenoj poslovnoj godini, dosegnu dvostruko veći iznos od iznosa utvrđenog člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Zakona br. LIII iz 2017. o sprečavanju i borbi protiv pranja novca te financiranja terorizma (u daljnjem tekstu: Zakon br. LIII iz 2017.)^[3].

3. U izračun iznosa pomoći u smislu stavka 2. nije uključena potpora koju udruženje ili zaklada primi na temelju posebnog pravnog pravila kao financiranje koje potječe iz Europske unije i koje je ostvareno posredstvom neke [mađarske] proračunske institucije.

4. Iz područja primjene ovog zakona isključuju se:

- (a) udruženja i zaklade koji se ne smatraju organizacijama civilnog društva;
- (b) udruženja koja su obuhvaćena Zakonom br. I iz 2004. o sportu;
- (c) organizacije koje obavljaju vjersku djelatnost;
- (d) organizacije i udruženja nacionalnih manjina koji su obuhvaćeni Zakonom br. CLXXIX iz 2011. o pravima nacionalnih manjina, kao i zaklade koje, u skladu sa svojim osnivačkim aktom, obavljaju djelatnost koja je izravno povezana s kulturnom autonomijom nacionalne manjine ili koje zastupaju i brane interese određene nacionalne manjine.”

3 7,2 milijuna mađarskih forinti (HUF) (oko 24 000 eura)

11. Članak 2. propisuje:

„1. Sva udruženja ili zaklade u smislu članka 1. stavka 1. dužni su prijaviti, u roku od 15 dana, svoju pretvorbu u organizaciju koja prima inozemnu pomoć kada iznos pomoći koji su primili u predmetnoj godini dosegne dvostruko veći iznos od iznosa utvrđenog člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Zakona [br. LIII iz 2017.].

2. Organizacija koja prima inozemnu pomoć mora dostaviti prijavu navedenu u stavku 1. sudu nadležnom prema mjestu njezina sjedišta (u daljnjem tekstu: sud nadležan za registraciju) te podatke navedene u Prilogu I.^[4] Sud nadležan za registraciju unosi prijavu u registre koji se odnose na udruženje ili zakladu koja je upisana u registar civilnih organizacija i drugih organizacija koje se smatraju negospodarskim organizacijama (u daljnjem tekstu: registar) te registrira udruženje ili zakladu kao organizaciju koja prima inozemnu pomoć.

3. Primjenom, po analogiji, pravila navedenih u stavku 1., organizacija koja prima inozemnu pomoć dužna je, u trenutku uplate, sudu nadležnom za registraciju dostaviti prijavu s podacima navedenim u Prilogu I. koji se odnose na pomoć primljenu u prethodnoj godini. U prijavi za predmetnu godinu treba navesti:

- (a) za pomoć koja ne prelazi 500 000 mađarskih forinti^[5] po pružatelju pomoći, podatke navedene u dijelu II. točki (A) Priloga I.,
- (b) za pomoć u iznosu od 500 000 mađarskih forinti ili više po pružatelju pomoći, podatke navedene u dijelu II. točki (B) Priloga I.

4. Do 15. dana svakog mjeseca sud nadležan za registraciju mora ministru nadležnom za upravljanje portalom s građanskim podacima dostaviti naziv, sjedište i porezni identifikacijski broj udruženja i zaklada koje je tijekom prethodnog mjeseca upisao u registar kao organizacije koje primaju inozemnu pomoć. [Navedeni] ministar bez odlaganja širi tako dostavljene informacije kako bi ih učinio javno dostupnim i besplatnim na elektroničkoj platformi koja je uspostavljena u tu svrhu.

5. Nakon što dostavi prijavu u smislu stavka 1., organizacija koja prima inozemnu pomoć mora bez odlaganja na svojoj pristupnoj stranici i u svojim publikacijama objaviti [...] da se smatra organizacijom koja prima inozemnu pomoć u smislu ovog zakona.

6. Na organizaciju koja prima inozemnu pomoć primjenjuje se obveza utvrđena u stavku 5. sve dok se ona smatra organizacijom [te vrste] u smislu ovog zakona.”

12. U skladu s člankom 3.:

„1. Ako udruženje ili zaklada ne poštuju obveze koje imaju u skladu s ovim zakonom, državni odvjetnik ih treba upozoriti da ispune svoje obveze u roku od 30 dana, čim sazna za to neispunjenje [...].

4 Ti se podaci odnose na identitet organizacije koja prima pomoć i pružatelja pomoći, kao i na iznos pomoći u odnosu na pragove određene stavkom 3. istog članka, pri čemu treba navesti je li riječ o unosu u novcu ili drugoj imovini.

5 Otprilike 1500 eura

2. Ako organizacija koja prima inozemnu pomoć ne ispuni obvezu koju je naveo državni odvjetnik, on je mora ponovno upozoriti da u roku od 15 dana ispuni obveze koje ima u skladu s ovim zakonom. Ako rezultat izostane, državni odvjetnik će u roku od 15 dana od isteka tog roka od nadležnog suda zatražiti izricanje novčane kazne u skladu s člankom 37. stavkom 2. Zakona br. CLXXXI iz 2011. o registraciji organizacija civilnog društva pri sudovima i primjenjivim pravilima i postupcima^[6].

3. Nakon što organizaciji ponovno uputi upozorenje u skladu sa stavkom 2., državni odvjetnik postupa u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti te po analogiji primjenjuje pravila iz Zakona br. CLXXV iz 2011. o pravu na udruživanje, statutu neprofitnih udruženja i financiranju organizacija civilnog društva^[7] te Zakona br. CLXXXI iz 2011. o registraciji organizacija civilnog društva pri sudovima i primjenjivim pravilima i postupcima^[8].

13. U skladu s člankom 4.:

„1. Ako u godini nakon poslovne godine iz članka 2. stavka 3. novac ili druga imovina unesena u korist organizacije koja prima inozemnu pomoć ne dosegne dvostruko veći iznos od iznosa navedenog u članku 6. stavku 1. Zakona br. LIII iz 2017., udruženje ili zaklada više se neće smatrati organizacijom koja prima inozemnu pomoć te će taj podatak dostaviti, primjenom po analogiji pravila o prijavi, u roku od 30 dana od donošenja godišnjeg izvješća za godinu u kojoj je ta okolnost nastala. Na temelju članka 2. stavka 4. sud nadležan za registraciju proslijeđuje tu informaciju ministru nadležnom za upravljanje portalom s građanskim podacima, koji bez odlaganja briše podatke o predmetnoj organizaciji s elektroničke platforme uspostavljene u tu svrhu.

2. Nakon prijave iz stavka 1., sud nadležan za registraciju briše iz registra napomenu o tome da je udruženje ili zaklada organizacija koja prima inozemnu pomoć.”

II. Predsudski postupak

14. Komisija je 14. srpnja 2017. mađarskoj vladi uputila pismo opomene u pogledu Zakona br. LXXVI iz 2017. jer je smatrala da je povrijedila obveze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje.

15. Mađarskoj vladi je u opomeni dodijeljen rok od mjesec dana za dostavu očitovanja. Ta je vlada zatražila produljenje koje joj je Komisija odbila.

16. Mađarska vlada odgovorila je Komisiji dopisima od 14. kolovoza i 7. rujna 2017. u kojima je osporila prigovore iz opomene.

6 Navedena odredba glasi: „Ako iz zahtjeva za izmjenu proizlazi da su organizacija ili, u slučaju zaklade, osnivač ili osnivači propustili podnijeti zahtjev za izmjenu u dodijeljenom roku, sud može organizaciji, osnivaču zaklade ili, u slučaju više osnivača, osnivačima zajedno, izreći novčanu kaznu od 10 000 do 900 000 mađarskih forinti”.

7 U skladu s člankom 3. Zakona o organizacijama civilnog društva, pravo na udruživanje ne smije povrijediti članak (C) stavak 2. Temelnog zakona niti se može sastojati od povrede ili poticanja na počinjenje povrede, a ni dovesti do povrede prava i sloboda drugih osoba. Na temelju navedene odredbe, pravo na udruživanje ne uključuje osnivanje oružanih organizacija ni osnivanje organizacija čiji je cilj obavljanje javne zadaće koja je zakonski obuhvaćena područjem za koje je isključivo nadležno neko državno tijelo.

8 U okviru „zajedničkih pravila koja su primjenjuju na nadzor zakonitosti”, koja su utvrđena navedenim zakonom, njegov članak 71/G predviđa da nadležni sud, ovisno o okolnostima, može poduzeti sljedeće mjere: (a) izreći organizaciji ili zastupniku novčanu kaznu od 10 000 do 900 000 mađarskih forinti; (b) poništiti nepravilnu odluku [...] organizacije i, ako je potrebno, naložiti donošenje nove odluke u odgovarajućem roku; (c) ako postoji vjerojatnost da se ponovno uspostavi pravilan rad organizacije, može sazvati sjednicu njezina glavnog tijela, sazvati sjednicu tijela organizacije koje donosi odluke ili taj zadatak povjeriti odgovarajućoj osobi ili organizaciji, na trošak organizacije; (d) imenovati upravitelja na najviše 90 dana ako se ponovna uspostava pravilnog rada organizacije ne može drukčije osigurati i ako se to, ovisno o ishodu, čini osobito opravdanim s obzirom na rad organizacije ili druge okolnosti; (e) raspustiti organizaciju.

17. Budući da nije bila zadovoljna odgovorom mađarske vlade, Komisija je 5. listopada 2017. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je:

1. utvrdila da je Zakonom br. LXXVI iz 2017., i protivno ranije navedenim odredbama prava Unije, Mađarska uvela diskriminirajuća, nepotrebna i neopravdana ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva u Mađarskoj; i
2. pozvala mađarsku vladu da donese mjere neophodne za usklađivanje s mišljenjem ili da dostavi očitovanja u roku od mjesec dana.

18. Nakon što joj je ponovno odbijen zahtjev za produljenje dodijeljenog roka, mađarska vlada je 5. prosinca 2017. odgovorila na Komisijino mišljenje pri čemu je odbila povredu obveze koja joj se stavlja na teret.

19. Komisija je 7. prosinca 2017. podnijela predmetnu tužbu.

III. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

20. Tajništvo Suda zaprimilo je tužbu zbog povrede obveze 6. veljače 2018.

21. Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je donošenjem Zakona br. LXXVI iz 2017. Mađarska povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje diskriminirajućim, nepotrebnim i neopravdanim uvođenjem ograničenja u pogledu inozemnih donacija u korist organizacija civilnog društva. Također zahtijeva da se toj državi članici naloži snošenje troškova.

22. Mađarska vlada zahtijeva da se tužba proglasi nedopuštenom ili, podredno, da se odbije kao neosnovana, te da se Komisiji naloži snošenje troškova.

23. Rješenjem predsjednika Suda od 26. rujna 2018. Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu Komisijinu zahtjevu.

24. Rasprava na kojoj su sudjelovale mađarska i švedska vlada te Komisija održala se 22. listopada 2019.

IV. Analiza

A. Nedopuštenost tužbe

1. Stajališta stranaka

25. Prema mišljenju mađarske vlade, tužba je nedopuštena zbog nepravilnosti počinjenih tijekom predsudskog postupka. Smatra da joj je Komisija odredila kraće rokove od uobičajenih za podnošenje očitovanja te da joj je nedopušteno odbila produljenja koja je zatražila.

26. Tim se nepravilnostima povređuje obveza lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a), pravo na dobru upravu (članak 41. Povelje), konkretnije pravo na saslušanje i opće načelo obrane.

27. Komisija tvrdi da rokovi nisu bili nepošteni niti nerazumno kratki i da mađarsku vladu nisu spriječili da podnese detaljna očitovanja o povredi obveze koja joj se stavlja na teret.

28. Što se tiče roka za podnošenje očitovanja na opomenu, Komisija tvrdi da je njegovo produljenje bilo uvjetovano obvezom Mađarske da postupi u skladu s opomenom i utvrdi realističan vremenski okvir za provedbu mjera kojeg će se pridržavati⁹. Navodi, osim toga, da su rokovi svojedobno utvrđeni uzimajući u obzir da je Mađarska odlučila da neće nastaviti dijalog s Komisijom, tako da se njihova kratkoća može pripisati ponašanju te države članice.

2. Ocjena

29. Prema mišljenju Suda, „cilj predsudskog postupka jest dati odnosnoj državi članici priliku da, s jedne strane, ispuní obveze koje proizlaze iz prava [Unije] te, s druge strane, da učinkovito iznese razloge svoje obrane u odnosu na Komisijine prigovore”¹⁰.

30. Kako bi postigla taj dvostruki cilj, Komisija je obvezna „državama članicama odrediti razuman rok kako bi odgovorile na pismo opomene te postupile u skladu s obrazloženim mišljenjem ili, po potrebi, pripremile svoju obranu”¹¹.

31. Uobičajeni rok koji određuje Komisija u predsudskim postupcima jest dva mjeseca¹². To ne znači, međutim, da on u svim slučajevima treba biti ograničen na to vrijeme; važno je, kao što je to navedeno, da je rok „razuman”.

32. Ipak, *razumnost* roka ne može se apstraktno odrediti nego s obzirom na dvostruki cilj koji se njime želi postići¹³. Konkretno, država članica mora imati mogućnost pripremiti obranu svojeg stajališta u odnosu na Komisijine prigovore.

33. Kako bi se utvrdilo je li rok koji je dala Komisija u određenom slučaju razuman, treba „uzeti u obzir sve okolnosti svojstvene predmetnoj situaciji”¹⁴. Na primjer „vrlo kratki rokovi mogu biti opravdani u posebnim situacijama, pogotovo kada je potrebno hitno otkloniti povredu obveze ili ako je dotična država članica bila u potpunosti upoznata s Komisijinim stajalištem puno prije početka postupka”¹⁵.

34. Komisija je smatrala da se u ovom predmetu produljenje roka za odgovor na obrazloženo mišljenje moglo odobriti samo kako bi država članica mogla donijeti mjere potrebne za usklađivanje s tim mišljenjem¹⁶. Dodaje da mađarska vlada u svojem zahtjevu za produljenje nije navela da joj je to bila namjera.

35. Tim se argumentom ne uzima u obzir drugi cilj koji se želi postići predsudskim postupkom, odnosno, omogućiti državi članici obranu u odnosu na prigovore koji joj se stavljaju na teret. Stoga, on nije u skladu s ustaljenom praksom Suda.

36. Međutim, u ovom je slučaju u konačnici važno to je li Komisija svojim postupanjem otežala pripremu obrane države članice. Na potonjoj je državi članici da dokaže to otežavanje¹⁷.

⁹ Mađarska vlada odbija taj argument u svojem odgovoru na repliku te pritom navodi da podrazumijeva nepoznavanje razloga postojanja predsudskog postupka čiji je cilj omogućiti državi članici da ispuní obvezu koja se od nje zahtijeva ili da iznese svoju obranu u odnosu na nju.

¹⁰ Presuda od 2. veljače 1988., Komisija/Belgija (293/85, EU:C:1988:40, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Belgija, t. 13.)

¹¹ *Ibidem*, t. 14.

¹² Točke 9. i 18. odgovora na tužbu mađarske vlade

¹³ Tako je u presudi od 31. siječnja 1984., Komisija/Irska (74/82, EU:C:1984:34, t. 12. i 13.), Sud zaključio da, iako nije „*razumno*” državi članici dodijeliti rok od pet dana da izmijeni zakonodavstvo koje se primjenjuje više od 40 godina i koje, osim toga, nikad nije bilo povod Komisiji za poduzimanje radnji tijekom razdoblja koje je proteklo od pristupanja države članice”, to nije dovoljno „da bi tužba bila nedopuštena” (moje isticanje), a da pritom nije utvrđena nikakva hitnost.

¹⁴ Presuda od 13. prosinca 2001., Komisija/Francuska (C-1/00, EU:C:2001:687, t. 65.)

¹⁵ Presuda Komisija/Belgija, t. 14.

¹⁶ Točka 16. Komisijine replike

¹⁷ Presuda od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka, (C-490/04, EU:C:2007:430, t. 26.)

37. Mađarska vlada nije uspjela dokazati da su dodijeljeni rokovi negativno utjecali na obranu njezina stajališta. Iako je možda bila u pravu kada je kritizirala da joj je Komisija bez odgovarajućeg opravdanja odredila kraći rok (od mjesec dana) od uobičajenog roka u praksi (od dva mjeseca), taj potonji rok je *de facto* bio rok koji je mađarska vlada imala za odgovor na pismo opomene i obrazloženo mišljenje¹⁸.

38. U tim okolnostima, smatram da se mađarska vlada mogla odgovarajuće braniti jer je naposljetku imala rok koji je prvotno zatražila.

39. Činjenica da je Komisija odlučila podnijeti tužbu samo dva dana nakon što je primila odgovor od mađarske vlade na obrazloženo mišljenje nije važna za nedopuštenost te tužbe.

40. Komisijina je zadaća da izabere trenutak kada će započeti postupak zbog povrede obveze protiv države članice, „pri čemu razmatranja koja određuju taj izbor ne mogu utjecati na dopuštenost tužbe” jer „Komisija ima ovlast ocijeniti u koje vrijeme valja podnijeti tužbu te načelno nije na Sudu da preispituje takvu ocjenu”¹⁹.

41. Mađarska vlada tvrdi da dva dana nisu bila dovoljna da Komisija donese zaključak o odgovoru na obrazloženo mišljenje²⁰. Komisija odgovara da je odlučila podnijeti tužbu nakon što je u potpunosti profesionalno ispitala odgovor mađarske vlade²¹.

42. Već sam naglasio da je Komisija nadležna izabrati trenutak u kojem odlučuje podnijeti tu vrstu tužbe. Na temelju te pretpostavke, ne vidim razlog za tvrdnju da je Komisija u predmetnom slučaju donijela odluku a da očitovanjima mađarske vlade nije posvetila potrebnu pažnju.

43. Odgovor na obrazloženo mišljenje posljednja je faza postupka u kojem su uključene stranke dobro upoznate s međusobnim stajalištima. Stoga, nakon završetka različitih faza predsudskog postupka, dva dana mogu biti dovoljna za odlučivanje o sljedećem koraku, odnosno, o podnošenju tužbe zbog povrede obveze.

44. Odgovor na obrazloženo mišljenje nije, kao u ovom slučaju, ništa drugo nego ponavljanje stajališta koje je od početka zauzela mađarska vlada pa je dostatan da Komisija zaključi da tijekom postupka nije došlo do promjene u pravnom stajalištu te države članice koje je već od ranije bilo poznato. Slijedom toga, odluku o podnošenju tužbe nije potrebno podvrgnuti detaljnijem ispitivanju od onog koje je provedeno tijekom cijele faze predsudskog postupka.

45. Iako je, kao što je to već navedeno, odluka donesena 7. prosinca 2017., Sud je zaprimio tužbu 6. veljače 2018. U njoj se nalaze brojna upućivanja na sadržaj odgovora mađarske vlade, čime se dokazuje da je njezino stajalište detaljno ispitano. Stoga se ne može tvrditi da Komisija nije pažljivo proučila odgovor na navedeno mišljenje.

46. Naposljetku, važno je da je predsudski postupak poslužio tomu da se mađarskoj vladi omogući iznošenje argumenata pred Komisijom i, u konačnici, pred Sudom a da se ne povrijedi njezino pravo obrane.

18 Mađarska je vlada odgovorila na opomenu od 14. srpnja 2017. dopisima od 14. kolovoza i 7. rujna 2017. Odgovor na obrazloženo mišljenje od 5. listopada 2017. upućen je 5. prosinca 2017.

19 Presuda od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba) (C-552/15, EU:C:2017:698, t. 34.)

20 Točka 25. odgovora na tužbu mađarske vlade

21 Točka 11. Komisijine replike

47. Čini se gotovo nepotrebnim navesti da za rješavanje predmetne tužbe Sud raspolaže svim podnescima koje je dostavila mađarska vlada u predsudskom postupku i, naravno, njezinim argumentima u odgovoru na tužbu i odgovoru na repliku u ovom sudskom postupku. U tim okolnostima, smatram da se pravo obrane države članice poštovalo.

B. Argumenti stranaka o meritumu

48. Kao prvo, Komisija Mađarskoj stavlja na teret povredu slobodnog kretanja kapitala (članak 63. UFEU-a) i, kao drugo, „zasebno”²² povredu nekoliko prava i sloboda priznatih Poveljom.

49. Zbog razloga koje ću iznijeti²³ smatram da ta dva prigovora ne treba ispitati „zasebno” nego zajedno.

1. Argumenti Komisije i švedske vlade

50. Prema Komisijinu mišljenju, s kojim se slaže švedska vlada, donacije uređene Zakonom br. LXXVI iz 2017. oblik su kretanja (prijenosa) kapitala. Taj zakon podrazumijeva neizravno diskriminirajuće ograničenje slobodnog kretanja kapitala, na temelju državljanstva, na koje se u smislu transparentnosti i nadzora ne može pozivati kao na opravdanje objektivne razlike između donatora koji su rezidenti u Mađarskoj i onih koji su rezidenti u inozemstvu.

51. Čak i da se Zakon br. LXXVI iz 2017. primjenjuje na nediskriminirajući način, on ipak ne bi prestao predstavljati ograničenje slobodnom kretanju kapitala, s obzirom na stroge obveze prijave, registracije i objave koje su njime uvedene, uključujući njihove posljedične odvrćajuće učinke. Osim toga, činjenica da su obveze prijave i objave obveze *ex post* ne utječe na njihovu ograničavajuću prirodu, čak i da su manje opterećujuće od obveze *ex ante*.

52. Razlozi javnog poretka i transparentnosti na koje se poziva mađarska vlada također ne idu u prilog propisu koji: (a) stigmatizira organizacije koje primaju inozemnu pomoć (ne sve jer, bez objektivnog razloga, isključuje određene organizacije poput sportskih ili vjerskih) i (b) polazi od načela nezakonite prirode djelatnosti za koje se koristi ta pomoć.

53. Te mjere, osim toga, nisu primjerene za ostvarenje ciljeva koje želi postići nacionalni zakonodavac.

- Što se tiče zaštite javnog poretka i sigurnosti, iako se državama članicama priznaje određena margina prosudbe (članak 4. stavak 2. UFEU-a), mađarska vlada nije dokazala da organizacije o kojima je riječ predstavljaju dovoljno ozbiljnu prijetnju suverenitetu i ustavnom poretku.
- Nije dokazala ni da borba protiv pranja novca i financiranja terorizma zahtijeva otkrivanje financiranja mađarskih neprofitnih organizacija inozemnim kapitalom niti kako sporne mjere pridonose toj borbi.

54. U svakom slučaju, te mjere, uz one koje se već primjenjuju na organizacije civilnog društva, neproporcionalne su te bi se mogle predvidjeti druge manje ograničavajuće mjere.

55. Što se tiče članka 12. Povelje, zahtjevi, formalnosti i sankcije utvrđeni Zakonom br. LXXVI iz 2017. povređuju slobodu udruživanja organizacija civilnog društva i pritom utječu na njihov rad, organizaciju i financiranje. Sankcije osobito podrazumijevaju pravni rizik za postojanje tih organizacija jer uključuju mogućnost njihova raspuštanja.

²² Točka 90. tužbe

²³ Vidjeti u nastavku točke 93. do 113.

56. Navedena ograničenja slobode udruživanja su, osim toga, neopravdana jer nisu u skladu s ciljevima koji se navodno njima žele postići.

57. Ni predviđeni sustav sankcioniranja ne poštuje načelo proporcionalnosti: mjera poput raspuštanja može se uzeti u obzir samo kao krajnje sredstvo i u posebno teškim slučajevima, a ne u slučaju manjih prekršaja, osobito onih upravne prirode.

58. Što se tiče članaka 7. i 8. Povelje, Zakon br. LXXVI iz 2017. neopravdano i neproporcionalno zadire u pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka donatora.

59. Iako se ne osporava da transparentnost organizacija civilnog društva i borba protiv anonimnih donacija mogu biti ciljevi u općem interesu, čini se pretjeranim smatrati da su donatori čije su donacije veće od 500 000 mađarskih forinti „javni subjekti osobe” čije osobne podatke treba manje štiti (čime se, među ostalim, omogućuje objavljivanje njihovih imena u javnom registru). Tako se automatski daje prednost cilju transparentnosti u odnosu na poštovanje temeljnih prava donatora.

2. Odgovor mađarske vlade

60. Mađarska vlada tvrdi da Zakon br. LXXVI iz 2017. ulazi u kontekst nastojanja Unije da se osigura transparentnost i sljedivost kretanja kapitala radi borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma.

61. Taj zakon ne sadržava neizravno diskriminirajuće ograničenje koje se temelji na državljanstvu nego se odnosi na izvor pomoći. Štoviše, primjenjuje se i na pomoć podrijetlom iz inozemstva koju pružaju mađarski državljani, pri čemu Komisija nije mogla dokazati da su većinom stranci oni koji u praksi doniraju te iznose. U svakom slučaju, kriterij izvora opravdan je jer je unutarnju pomoć lakše nadzirati od vanjske pomoći.

62. Sporne mjere nemaju odvrćajući učinak jer se njima za dotične osobe ne uvodi nikakva nova upravna obveza. Osim toga, obveze objave neutralne su i ne odnose se na prosječnog donatora nego na onog koji donira više od 500 000 mađarskih forinti. Sud je priznao obveze prijave *ex post* poput ovih.

63. Što se tiče njihove opravdanosti, Zakonom br. LXXVI iz 2017. nastoji se:

- Povećati transparentnost organizacija civilnog društva zbog njihova sve većeg utjecaja na stvaranje javnog mnijenja i sam javni život. Zakonodavac je želio priznati i potaknuti te organizacije, a ne zabraniti njihovo djelovanje, pod uvjetom da zakonito obavljaju djelatnost. U tom smislu, prema njima se postupa povoljnije nego prema političkim strankama koje ne mogu primati pomoć iz inozemstva.
- Pridonijeti borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma.

64. Postizanje tih ciljeva Zakonom br. LXXVI iz 2017. nije nedosljedno: određena se pomoć izuzima jer, ako potječe iz mađarskih izvora, moguće ju je nadzirati zahvaljujući već postojećem zakonodavstvu, a kada je riječ o vjerskim ili sportskim udruženjima, ona su isključena zbog svojih pravnih posebnosti.

65. Što se tiče proporcionalnosti mjera, pojam „pomoć” definiran je tako da nije manje neodređen od drugih usporedivih pojmova koji se upotrebljavaju u pravu Unije.

66. Nije točno da već postojeće zakonodavstvo organizacijama civilnog društva propisuje obvezu prijave primljenih donacija. Osim toga, mjere kao što su one koje je predložila Komisija, znatno su nametljivije.

67. Što se tiče obveza registracije i objave, one se ne primjenjuju sustavno nego samo u granicama utvrđenim zakonom. Te su granice u skladu s nastojanjem da se podaci ograniče na relevantna financiranja iz inozemstva i mnogo su više od prosječnih donacija u praksi.

68. Što se tiče sankcija, uspostavlja se stupnjevani niz mjera koje se primjenjuju po fazama i podliježu sudskom nadzoru, pri čemu je raspuštanje krajnje sredstvo koje se primjenjuje kada se dokaže jasna i ustrajna volja za nepoštovanjem zakona.

69. Zakonom br. LXXVI iz 2017. nije ograničen materijalni sadržaj slobode udruživanja nego je poštovanjem tog sadržaja uređeno njezino ostvarivanje. Obveze registracije i objave odnose se na otkrivanje neutralne činjenice (primanje financijske pomoći određene važnosti, koja potječe iz inozemstva), i ne podrazumijevaju stigmatizirajuće i odvratajuće učinke koje navodi Komisija.

70. Cilj transparentnosti opravdava donošenje deklaratornih mjera (ne mjera zabrane) koje se obično primjenjuju na političke stranke, a stoga i na organizacije civilnog društva kojima Europski sud za ljudska prava (ESLJP) pridaje usporedivu važnost.

71. Podaci na koje se upućuje u Zakonu br. LXXVI iz 2017., ime donatora, grad i zemlja boravišta, nisu osobni podaci i, u svakom slučaju, obveze koje se odnose na njih ne zadiru u prava zaštićena Poveljom. Objavljuje se samo dio prikupljenih podataka koji se odnose samo na vrlo mali broj fizičkih osoba (3,6 % donatora u 2015.).

72. U konačnici, moguće zadiranje u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje opravdava se ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija, poput veće transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva i borbe protiv anonimnih donacija.

73. Naposljetku, bilo je potrebno popuniti već postojeću pravnu prazninu u tom području. Dokaz proporcionalnosti mjera jest taj da su one u skladu s mjerama predviđenim zakonodavstvom Unije o europskim političkim strankama.

C. Prethodna ocjena potrebe da se primijeni mjerilo integriranog nadzora

1. Stajalište Suda

74. U svojem mišljenju u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima)²⁴ nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe istaknuo je da je Komisija prvi put zahtijevala od Suda da utvrdi da je država članica, uključujući Mađarsku, povrijedila obveze određene Poveljom²⁵.

75. Činjenica da se to prvi put dogodilo nije predstavljala nikakav problem u pogledu dopuštenosti jer, kao što je to tvrdio nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe, poštovanje prava zajamčenih Poveljom jedna je od obveza zbog čije se povrede Komisija može obratiti Sudu na temelju članka 258. UFEU-a²⁶.

76. Tada se (kao i sada) sporno pitanje odnosilo na to da je, prema Komisijinu mišljenju, Sud trebao odlučiti o navodnoj povredi Povelje neovisno i zasebno od povrede slobode kretanja koja se i u tom postupku stavljala na teret Mađarskoj.

²⁴ Predmet C-235/17, EU:C:2018:971; u daljnjem tekstu: mišljenje u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima)

²⁵ Mišljenje u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima, t. 64.)

²⁶ *Ibidem*, t. 66.

77. Nezavisni odvjetnik je u pogledu tog pristupa tvrdio da Sud ne može ocijeniti potencijalnu povredu Povelje „*neovisno o pitanju povrede sloboda kretanja*”²⁷. Tako je to Sud protumačio u presudi SEGRO i Horváth²⁸ kada je odlučivao u predmetu u kojem je „između prava na vlasništvo i slobodnog kretanja kapitala postoj[alo] *potpuno preklapanje*”²⁹.

78. Međutim, Sud je u svojoj presudi od 21. svibnja 2019.³⁰ odlučio radije zasebno ispitati povredu članka 63. UFEU-a i povredu članka 17. Povelje:

- U pogledu članka 63. UFEU-a, presudio je da nacionalni propis ograničava pravo zainteresiranih osoba na slobodno kretanje kapitala³¹.
- Sud se zatim usredotočio na to je li navedeno ograničenje opravdano, važnim razlozima u općem interesu ili razlozima spomenutima u članku 65. UFEU-a³².
- S tog gledišta, smatrao je da nacionalni propis koji se poziva na oba razloga mora poštovati prava zajamčena Poveljom. Posljedično, usklađenost tog propisa s pravom Unije trebalo je ispitati „i s obzirom na izuzeća koja su tako previđena Ugovorom i sudskom praksom [...] i s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom”³³.
- Valjalo je stoga utvrditi povređuje li nacionalni propis i temeljno pravo na koje se tada pozivalo (pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje)³⁴.

79. Nakon što su utvrđene obje povrede, odnosno povreda članka 63. UFEU-a i povreda članka 17. Povelje, Sud je želio razjasniti jesu li obje bile opravdane.

- Što se tiče povrede članka 63. UFEU-a, Sud je redom odbio opravdanja koja su se temeljila na određenim ciljevima u općem interesu³⁵, na povredi nacionalnog propisa o deviznim kontrolama³⁶ i na zaštiti javnog poretka³⁷.
- Što se tiče članka 17. Povelje, Sud je smatrao da nema razloga u javnom interesu kojima bi se opravdalo oduzimanje prava na vlasništvo ako nacionalnim pravilom nije predviđeno plaćanje pravične naknade³⁸.

27 *Ibidem*, t. 76. Isticanje u izvorniku. To je stajalište koje je već zauzeo u spojenim predmetima SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, t. 121.), u skladu sa sudskom praksom utvrđenom u presudi od 18. lipnja 1991., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254).

28 Presuda od 6. ožujka 2018. (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157; u daljnjem tekstu: presuda SEGRO i Horváth, t. 127. i 128.)

29 Mišljenje u predmetu Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima, t. 117.) Isticanje u izvorniku. U tom slučaju, nastavio je nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe, „analize koje valja provesti kako bi se dokazalo miješanje u prava zajamčena člankom 63. UFEU-a i člankom 17. Povelje, kao i nemogućnost opravdanja tog miješanja *temelji se na istim elementima koji vode do ishoda koji je u biti isti*” (*loc. cit.*, t. 120.; isticanje u izvorniku). Tako, „zasebn[o] ispitivanj[e] spornog propisa s obzirom na članak 17. Povelje uz ispitivanje koje je prethodno provedeno na temelju članka 63. UFEU-a” bilo bi očito „umjetn[e] narav[i]” (*ibidem*, t. 121.).

30 Predmet Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432; u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima))

31 Presuda Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima, t. 58.). Ograničenje je proizlazio iz uskraćivanja osobama na koje se to odnosi mogućnosti nastavka uživanja njihova prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima i mogućnosti prijenosa tog prava.

32 *Ibidem*, t. 59. i 60.

33 *Ibidem*, t. 66.

34 *Ibidem*, t. 86.

35 *Ibidem*, t. 90. do 101.

36 *Ibidem*, t. 102. do 109.

37 *Ibidem*, t. 110. do 122.

38 *Ibidem*, t. 123. do 129.

80. Sud nedvojbeno pokušava uskladiti temeljne slobode zajamčene Ugovorima i temeljna prava iz Povelje, ali u njegovoj analizi postoji određen rizik preklapanja, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe³⁹.

81. Iako to preklapanje vjerojatno ne bi imalo prevelike posljedice u praksi, čini mi se da je moguće uskladiti slobode iz Ugovora i prava iz Povelje na način koji podrazumijeva njihovo *uključivanje* u mjerilo jedinstvenog nadzora.

2. Potraga za mjerilom integriranog nadzora

82. U skladu s tradicionalnim pristupom Suda, pri ocjeni postojanja povrede sloboda zaštićenih Ugovorima, temeljna prava mogu se uzeti u obzir samo ako države članice sprečavaju ili ograničavaju te slobode na temelju razloga koji su dopušteni pravom Unije⁴⁰.

83. Stoga, pravilo je da Sud „ne može u odnosu na Povelju ocjenjivati nacionalni propis koji ne ulazi u okvir prava Unije”⁴¹. To je preduvjet da se prava iz Povelje mogu primijeniti na navedeni propis.

84. Možda se taj tradicionalni pristup može zamijeniti drugim koji je više usredotočen na primjenjivost Povelje kada Sud tumači slobode iz Ugovora čiji su nužno dio temeljna prava zajamčena samom Poveljom.

85. Kao što sam to upravo naveo, Sud „ne može u odnosu na Povelju ocjenjivati nacionalni propis koji ne ulazi u okvir prava Unije”⁴². Naime, pri tumačenju prava Unije (u ovom slučaju članka 63. UFEU-a), nedvojbeno treba uzeti u obzir posljedice koje Povelja podrazumijeva.

86. Cijelo pravo Unije, primarno i sekundarno, prožeto je sadržajem temeljnih prava utvrđenih u Povelji čija je pravna vrijednost jednaka pravnoj vrijednosti Ugovora (članak 6. stavak 1. UEU-a). To je radikalno učinjeno, kao što je to svojstveno Uniji koja se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode i ljudskih prava (članak 2. UEU-a) i koja pojedinca postavlja u središte svojeg djelovanja (preambula Povelje).

87. Stupanje na snagu Povelje značilo je konačni prelazak s prethodnog regulatornog sustava na drugi sustav koji je usredotočen na građanina, odnosno dionika koji je nositelj prava koja mu osigurava pravni okvir u kojem živi samostalno i slobodno postiže svoje ciljeve.

88. Zato se, konkretno, *klasične* slobode zaštićene Ugovorima više ne mogu tumačiti neovisno o Povelji za čija prava treba smatrati da su dio tih sloboda. U tom smislu, Unija jamči te slobode u regulatornom kontekstu koji je definiran temeljnim pravima iz Povelje.

89. Stoga, ako se dvoji o usklađenosti nacionalnog propisa s nekom od tih *klasičnih* sloboda, Povelja se primjenjuje kada se države članice žele pozvati na neke iznimke koje se u tom pogledu predviđaju Ugovorom te u bilo kojem drugom slučaju u kojem se utječe na temeljna prava. Drugim riječima, potonja prava ne proizlaze iz članka 65. UFEU-a nego izravno i primarno iz članka 63. UFEU-a.

39 Upućujem na citat naveden u bilješci 28. ovog mišljenja. Na utvrđivanje odnosnih povreda i na njihovo moguće opravdanje zapravo se primjenjuje u biti jednaka pravna analiza. Naime, u presudi Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima), u točki 124., Sud potkrepljuje nepostojanje razloga u javnom interesu kojima se opravdava povreda članka 17. Povelje upućivanjem na razloge zbog kojih je ranije odbacio njihovo postojanje u odnosu na povredu članka 63. UFEU-a.

40 Kada se država članica poziva na Ugovore „kako bi opravdala propis koji može sprečavati ostvarenje [temeljne slobode], to opravdanje koje je predviđeno pravom [Unije] treba tumačiti s obzirom na opća načela prava, a osobito temeljna prava”, prema tome, „na taj se propis mogu primijeniti iznimke predviđene [Ugovorima] samo ako je on u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud” (presuda od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43.).

41 Presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19.)

42 Presuda Åkerberg Fransson, t. 19.

90. Može se činiti da taj pristup ne odstupa puno od onog koji se zauzima kada se primjenjivost Povelje povezuje s primjenom opravdanja koje je izričito dopušteno Ugovorima. Međutim, smatram da je riječ o pristupima koji se razlikuju u konceptualnoj osnovi i posljedicama.

91. Uključivanje temeljnih prava u sadržaj sloboda zajamčenih Ugovorima (koja je obvezna, kao što je to navedeno, od stupanja na snagu Povelje) podrazumijeva da prava iz Povelje ne moraju poštovati samo nacionalni propisi koji se nastoje pozvati na pravo Unije radi ograničavanja tih sloboda, nego i propisi koji se ne nastoje obuhvatiti pravom Unije, ali povređuju ili ograničavaju navedene slobode. U suprotnom, došlo bi do paradoksa jer bi države članice morale poštovati temeljna prava samo kada bi željele opravdati ograničenje zaštićenih sloboda, ali ne i kada bi ih ograničile bez ikakva opravdanja.

92. Na temelju te pretpostavke, sadržaj bilo koje od sloboda zaštićenih Ugovorima treba smatrati *redefiniranim* uključivanjem prava iz Povelje u njihov koncept.

93. Ako je, kao što je to ovdje slučaj, riječ o slobodnom kretanju kapitala, transakcije kojima se ostvaruje ta sloboda nisu samo transakcije na koje se može primijeniti ograničenje u skladu s člancima 64. i 65. UFEU-a, nego i one na koje se može primijeniti bilo koje ograničenje čija analiza zahtijeva provjeru, na temelju Ugovora, poštuju li se temeljna prava o kojima je riječ. Među potonjim pravima mogu, naravno, biti pravo na stjecanje vlasništva, ostvarivanje prava na rad ili sloboda udruživanja.

94. Ograničenja temeljnih sloboda koja su bila dopuštena u skladu s Ugovorima prije stupanja na snagu Povelje morala su ispunjavati zahtjeve nužnosti, prikladnosti i proporcionalnosti o kojima postoji bogata sudska praksa.

95. Sada kada je Povelja na snazi, treba razjasniti kada navodnu povredu slobodnog kretanja kapitala treba ispitati u skladu s tom tradicionalnom tehnikom (prosudba o nužnosti, prikladnosti i proporcionalnosti) i kada to treba učiniti s obzirom na temeljna prava, odnosno primjenom strožeg mjerila nadzora.

96. Prema mojem mišljenju, ako se nacionalni propis dovodi u pitanje zbog povrede članka 63. UFEU-a a da se izričito ne upućuje na moguću povredu Povelje (odnosno, ako se osporava puko ograničenje slobodnog kretanja kapitala kao takvo, a da se ono ne povezuje s povredom konkretnog temeljnog prava), mjerilo ocjene treba biti ono kojim se Sud oduvijek koristi u tu svrhu, to jest klasično mjerilo ocjene.

97. Suprotno tomu, ako je ograničenje te slobode glavni ili neposredni razlog povrede temeljnog prava (odnosno, ako nacionalni koji ograničava slobodno kretanje kapitala sam po sebi ograničava pravo ili neizbježno dovodi do tog ishoda), mjerilo ocjene treba biti ono koje se primjenjuje na sve povrede temeljnih prava.

98. Stoga bi trebalo izbjeći udvostručavanje, s jedne strane, „povreda članka 63. UFEU-a” i, s druge strane, „povreda temeljnih prava zbog ograničenja članka 63. UFEU-a koje je dopušteno Ugovorima”.

99. Sloboda iz članka 63. UFEU-a samo je jedna. Njezin je sadržaj također jedan i odnosi se na slobodno kretanje kapitala, na njega se ne primjenjuju ograničenja osim onih dopuštenih Ugovorima, što uključuje poštovanje temeljnih prava, kada se njihovo ostvarivanje može omogućiti uživanjem te slobode i kada se može ugroziti njezinim ograničenjem.

100. Stoga u svakom slučaju treba utvrditi je li povreda članka 63. UFEU-a uzrokovana ograničenjem slobodnog kretanja kapitala koje se odražava u pukom i jednostavnom ograničenju tog kretanja kao takvog ili se tim ograničenjem zapravo instrumentalizira povreda temeljnog prava⁴³. Mjerilo nadzora u oba slučaja uključuje klasične kriterije (prosudbu o nužnosti, prikladnosti i proporcionalnosti) koji se, međutim, kvalificiraju prema strogoći kada bit pitanja proizlazi iz povrede temeljnog prava.

101. Na temelju tih pretpostavki, sada ću ispitati Komisijinu tužbu.

D. Ograničenje slobodnog kretanja kapitala

102. Bit Komisijine tužbe proizlazi iz postupanja prema organizacijama civilnog društva koje primaju inozemnu pomoć, predviđenog Zakonom br. LXXVI iz 2017. Zbog svojih značajki i posljedica, to postupanje podrazumijeva povredu slobode udruživanja (članak 12. Povelje), kao i, kolateralno, povredu prava na privatni život i zaštitu osobnih podataka (redom članci 7. i 8. Povelje).

103. Podnošenjem tužbe u tom smislu, zakonodavstvo protiv kojeg je podnesena može, na prvi pogled, predstavljati povredu članka 63. UFEU-a. Ako njegova pravila neopravdano ograničavaju kretanje kapitala, ona nisu u skladu s potonjom odredbom i istodobno povređuju prava priznata Poveljom.

104. Stoga treba utvrditi:

- Je li predmet tog zakonodavstva kretanje kapitala i, ako jest, koji se uvjeti primjenjuju na njega.
- Ako se utvrdi da zakonodavstvo stvarno uvjetuje kretanje kapitala, povređuju li propisani uvjeti temeljna prava na koja se poziva Komisija, jer ako da, onda predstavljaju ograničenje slobode zajamčene člankom 63. UFEU-a.
- Može li se, u konačnici, to ograničenje opravdati u skladu s pravom Unije jer se tada ono ne bi moglo kvalificirati kao neopravdano te bi stoga isključivalo povredu koju navodi Komisija.

1. Postojanje kretanja kapitala i njegova uvjetovanost nacionalnim zakonom

105. Zakon br. LXXVI iz 2017. nalaže udruženjima ili zakladama koje primaju inozemnu pomoć, uz određene iznimke, obvezu prijavljivanja tijelima svojeg *statusa* „organizacije koja prima inozemnu pomoć” kada iznos primljene pomoći dosegne utvrđeni prag.

106. Te organizacije ili zaklade moraju, osim toga, dostaviti niz podataka koji se odnose na iznos i prirodu primljene pomoći, kao i na identitet pružatelja pomoći. Propisana prijava unosi se u registar u kojem se naznačuje da je riječ o organizaciji koja prima inozemnu pomoć. Svi se ti podaci objavljuju u tom službenom registru koji je dostupan bez naknade. Organizacija koja prima inozemnu pomoć mora navesti to svojstvo na svojim pristupnim stranicama i u svojim publikacijama.

107. Čak ni mađarska vlada ne osporava da je „pomoć” koja je uređena Zakonom br. LXXVI iz 2017., u čijem je članku 1. stavku 2. ona definirana kao „svi unosi novca ili druge imovine [...] neovisno o pravnoj osnovi”, odnosno „kretanje kapitala”.

⁴³ Teško da ograničenje slobodnog kretanja kapitala može biti neutralno s obzirom na temeljna prava. Na primjer, pravo na nediskriminaciju, kao i općenito sva prava čije se ostvarivanje omogućuje kapitalom čije se kretanje ograničava, potpuno se se ugrožava mjerom selektivnog ograničenja. Osim tog strukturnog ili načelnog utjecaja, postoji utjecaj koji je svojstven ograničenjima koja se posebno provode na štetu prava, kod kojih ta šteta nije samo kolateralna šteta, nego glavna posljedica.

108. Naime, ta vrsta transakcije može se bez poteškoća uključiti u kategoriju „kretanja kapitala”, kao što to proizlazi iz nomenklature iz Priloga I. Direktivi 88/361/EEZ⁴⁴ koja, u skladu sa sudskom praksom, i dalje ima indikativnu vrijednost za definiranje tog pojma⁴⁵.

109. Na temelju zakonodavstva koje je predmet tužbe, kretanja kapitala u obliku pomoći određenim udruženjima i zakladama sa sjedištem u Mađarskoj nisu, naime, potpuno slobodna, nego se na njih primjenjuju određeni uvjeti. Konkretno, uvjeti koji su već navedeni (primatelji pomoći moraju prijaviti pomoć nacionalnim tijelima za potrebe registracije i objave)⁴⁶.

110. Ti se uvjeti primjenjuju prema sjedištu ili domicilu pružatelja pomoći jer je odlučujući kriterij da, u skladu s člankom 1. stavkom 2. Zakona br. LXXVI iz 2017., unos potječe „izravno ili neizravno [...] iz inozemstva”.

111. Međutim, vjerojatnije je da se uvjet „podrijetl[a] iz inozemstva” odnosi na državljane drugih država članica, ne na mađarske državljane, premda i oni mogu boraviti izvan Mađarske i zbog toga biti obuhvaćeni spornim mjerama.

112. Podsjetit ću, u tom kontekstu, da prema mišljenju Suda, nacionalni propis koji po svojoj prirodi može više utjecati na državljane drugih država članica nego na svoje državljane, treba smatrati neizravno diskriminirajućim⁴⁷.

113. U ovom slučaju, Komisijini prigovori nisu puke „pretpostavke”, kao što to tvrdi mađarska vlada. Komisija u svojoj tužbi ne dovodi u pitanje usklađenost s pravom Unije puke upravne prakse, nego zakonodavstva čija primjena može proizvesti učinke koje objašnjava u tužbi⁴⁸.

114. Osim što se, prije svega, odnose na strance i, konkretno, na državljane drugih država članica, uvjeti utvrđeni Zakonom br. LXXVI iz 2017. za donacije određenim udruženjima i zakladama odražavaju se, prema mojem mišljenju, u *ograničenju* navedenih kretanja kapitala.

115. Ti uvjeti, ponavljam, mogu ograničiti slobodno kretanje kapitala, od trenutka kada:

- Mogu negativno utjecati na financiranje udruženja i zaklada sa sjedištem u Mađarskoj koji primaju sredstva iz inozemstva. Jednako tako, mogu negativno utjecati na ostvarivanje slobode udruživanja koja je zajamčena člankom 12. Povelje.
- Mogu također negativno utjecati na pravo na privatni život i pravo na zaštitu osobnih podataka (članci 7. i 8. Povelje) onih koji navedenim civilnim organizacijama uplaćuju pomoć iz inozemstva.

116. Ograničenje kretanja kapitala nije samo sebi svrha, nego služi, kao što ću to iznijeti u nastavku, kao sredstvo za povredu određenih temeljnih prava. Stoga, kao što sam to već naveo⁴⁹, mjerilo nadzora mora biti karakteristično za ta prava, a ne tipično za klasične slobode zaštićene Ugovorima. Stoga to mora biti mjerilo koje se kvalificira ili pojačava ovisno o intenzitetu i nužnosti.

⁴⁴ Direktiva Vijeća od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [članak koji je stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama] (SL 1988., L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.)

⁴⁵ Budući da u Ugovorima nema definicije pojma „kretanja kapitala”, Sud je priznao indikativnu vrijednost nomenklature priložene Direktivi 88/361, pri čemu se podrazumijeva da, u skladu s njezinim uvodom, popis koji ona sadržava nije taksativan. Vidjeti presudu od 27. siječnja 2009., Persche (C-318/07, EU:C:2009:33, t. 24.). Naime, u rubrici XI. navedenog priloga, pod naslovom „Kretanja osobnog kapitala”, u točki B navode se „Pokloni i potpore”.

⁴⁶ Mađarska vlada se na raspravi pozvala na članak 65. UFEU-a, neovisno o tome što se njegovim stavkom 1. točkom (b) dopušta „utvrđ[ivanje] postup[aka] za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka”, ali ne i radi objave u smislu spornog propisa.

⁴⁷ Presuda od 11. rujna 2008., Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, t. 54. i 55.)

⁴⁸ Presuda od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija (C-577/10, EU:C:2012:814, t. 35.)

⁴⁹ Gornja točka 113.

2. Zadiranje u temeljna prava zajamčena člancima 7., 8. i 12. Povelje

a) Sloboda udruživanja

117. Članak 12. Povelje svakom priznaje „slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima”.

118. Ta sloboda, osim strogo individualne dimenzije, nudi objektivnu dimenziju koja je čini jednim od temelja pluralističkih društava jer se ostvarivanjem te slobode omogućuje stvaranje bitnih subjekata u demokratskom sustavu. Među tim subjektima nalaze se, naravno, političke stranke, ali i svi oni koji pomažu pri stvaranju i izražavanju kulturnog, vjerskog, društvenog i gospodarskog pluralizma društva.

119. Subjekti na koje se odnosi Zakon br. LXXVI iz 2017. („organizacije civilnog društva”) pripadaju drugoj od dviju prethodno navedenih skupina, što podrazumijeva izuzimanje političkih stranaka i sindikata čije se posebnosti ne mogu usporediti s tim subjektima⁵⁰.

120. Navedeni zakon, iako ne sprečava osnivanje tih subjekata niti ograničava njihove ovlasti samoorganizacije, negativno utječe na njihove mogućnosti financiranja, što podrazumijeva utjecaj na njihovu održivost i opstanak, čime se ugrožava ostvarivanje njihovih društvenih ciljeva⁵¹.

121. Zahtjevi objave koji se primjenjuju na donacije primljene iz inozemstva mogu imati odvrćajući učinak na potencijalne donatore i dovesti do toga da oni smanje svoje priloge udruženjima. Koliko god neznan taj učinak bio, on može biti značajan za financije organizacija civilnog društva koje se obično uzdržavaju zahvaljujući priložima svojih članova i simpatizera (kako bi očuvale svoju neovisnost, neke od tih organizacija čak smatraju da je odricanje od bilo kakvog javnog financiranja pitanje principa).

122. Konkretno, donacije iz inozemstva, neovisno o njihovoj gospodarskoj važnosti, za donatore koji su rezidenti u inozemstvu predstavljaju najneposredniji, ako ne i jedini, način sudjelovanja u radu udruženja koja podržavaju svojim financiranjem. Otežavanje financijskog doprinosa tih osoba znači spriječiti ih *de facto* u ostvarivanju oslobode udruživanja *tout court*: financijskom potporom udruzi te se osobe udružuju s drugim osobama radi kolektivnog postizanja određenih ciljeva, što je, u konačnici, predmet slobode udruživanja.

⁵⁰ Političke stranke pomažu pri stvaranju i izražavanju volje naroda kao sredstvo za utvrđivanje volje države. Iako nisu državna tijela, pridonose odabiru nositelja javne vlasti te su u tom smislu subjekti koji su osobito važni za stabilnost same države. Time se opravdava to što neki ustavni sustavi utvrđuju uvjete i jamstva koji se ne mogu primijeniti (niti bi bili opravdani) u pogledu drugih udruženja. Iako sudjeluju u javnom životu, potonjim udruženjima nije toliko cilj *biti* na vlasti koliko slobodno obavljati svoje djelatnosti na temelju javnih ovlasti ili, štoviše, utjecati na njihovo izvršavanje. Zbog toga se članak 12. Povelje zasebno odnosi na udruženja koja se bave „političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima”. U skladu s tekstom iz preambule Zakona br. LXXVI iz 2017., organizacije civilnog društva pridonose „demokratskom nadzoru i javnoj raspravi o javnim pitanjima”, ali cilj im nije preuzeti vlast. Isto vrijedi za sindikate čije ih djelovanje u okviru radnopravnih odnosa čini zaslužnima za posebni regulatorni sustav.

⁵¹ Prema mišljenju ESLJP-a, utjecaj određenih mjera tijela javne vlasti na financijsku sposobnost udruženja da obavljaju svoje djelatnosti može značiti zadiranje u ostvarivanje slobode udruživanja koja je zajamčena člankom 11. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Vidjeti ESLJP, presuda od 7. lipnja 2007., Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d’Iparralde protiv Francuske (CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, t. 37. i 38.).

123. Komisija se poziva na *stigmatizirajući učinak* uzrokovan obvezom u skladu s kojom se udruženja koja primaju donacije iz inozemstva moraju *etiketirati* kao „organizacije koje primaju inozemnu pomoć”⁵². Taj se učinak upravo postiže samim Zakonom br. LXXVI iz 2017. kada se u njegovoj preambuli izričito ističu moguće negativne konotacije tih donacija⁵³ koje bi mogle ugroziti političke i gospodarske interese zemlje. Tako se proširuje barem dio raširene sumnje o donatorima, koja je dovoljna da se neke, ili puno njih, odvraća od sudjelovanja u financiranju organizacija civilnog društva.

124. Usto valja naglasiti da, kao što je to mađarska vlada priznala na raspravi, građani Unije imaju kvalificiran interes da sudjeluju u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu svih država članica i da stoga ideal „sve tješnje povezane unije” pretvore u stvarnost. Njihovo pravo glasovati i biti biran na lokalnim izborima (koje ne ovisi o njihovu statusu državljana u državi u kojoj imaju boravište) i pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament u svim nacionalnim izbornim jedinicama, institucionalna su posljedica zajedničkog interesa za javni život svih država članica. Sloboda udruživanja i time sudjelovanja u javnoj raspravi u njihovim odnosnim društvima često se svodi na mogućnost sudjelovanja u financiranju udruženja po njihovu izboru u bilo kojoj od tih država članica. To je još jedan razlog zašto se taj način kolektivnog sudjelovanja u građanskim pitanjima ne može ograničiti niti narušavati.

125. Osim toga, Zakon br. LXXVI iz 2017. predviđa mogućnost prisilnog raspuštanja udruženja i zaklada koji ne poštuju obveze priopćavanja i objave primljenih donacija, što pretpostavlja najveći stupanj zadiranja u njihov život⁵⁴. Koliko god njegova primjena bila postupna i koliko god podliježe sudskoj odluci, on ne prestaje zadirati u slobodu zajamčenu člankom 12. Povelje.

b) Pravo na privatni život i pravo na zaštitu osobnih podataka

126. Zakon br. LXXVI iz 2017. obvezuje subjekte o kojima je riječ da sudu nadležnom za registraciju priopće iznos donacije iz inozemstva, kao i ime, grad i zemlju donatora, neovisno o tome je li riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi⁵⁵. Registru u koji se upisuju ti podaci može se slobodno pristupiti.

127. Poštovanje prava na privatni život u smislu obrade osobnih podataka odnosi se na svaku informaciju o fizičkoj osobi čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi⁵⁶.

128. Uredba (EU) 2016/679⁵⁷ u članku 4. stavku 1. propisuje da „pojedinač čiji se identitet može utvrditi jest osoba koja se može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su *ime*, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca”.

⁵² Tako smatra i Venecijanska komisija u svojem mišljenju o nacrtu zakona (Mišljenje 889/2017 od 20. lipnja 2017. o nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje primaju inozemnu pomoć (CDL-AD(2017)015); u daljnjem tekstu: Mišljenje Venecijanske komisije, t. 54. do 56.). Unatoč relativno neutralnoj prirodi tog *etiketiranja*, Venecijanska komisija ističe njegovu stigmatizirajuću prirodu u mađarskom kontekstu koji odlikuju jasna politička stajališta protiv udruženja koja primaju sredstva iz inozemstva (*loc. cit.*, t. 65.).

⁵³ „[...] pomoć koju iz nepoznatih inozemnih izvora primaju organizacije osnovane na temelju slobode udruživanja mogu iskoristiti inozemne interesne skupine radi promicanja, društvenim utjecajem tih organizacija, vlastitih interesa umjesto zajedničkih ciljeva društvenog i političkog života Mađarske i [...] ugroziti političke i gospodarske interese zemlje, kao i funkcioniranje bez miješanja zakonskih institucija.”

⁵⁴ ESLJP, presuda od 11. listopada 2011., Asociación Rhino i dr. protiv Švicarske (CE:ECHR:2011:1011JUD004884807, t. 54.)

⁵⁵ Mađarska vlada zagovara da su velika većina donatora pravne osobe, što isključuje bilo kakvo moguće zadiranje u prava čiji su nositelji fizičke osobe. Slažem se s Komisijom da se, osim u praksi, spornom obvezom ne razlikuju pravne od fizičkih osoba; potonje osobe jasno su obuhvaćene tom obvezom.

⁵⁶ Mišljenje 1/15 (Sporazum o PNR-u između EU-a i Kanade) od 26. srpnja 2017., t. 122.

⁵⁷ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka, u daljnjem tekstu: Opća uredba) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravak SL 2018., L 127, str. 2.). Moje isticanje

129. Ime je stoga samo po sebi dovoljno kako bi se utvrdio identitet, zbog čega se može odbiti argument mađarske vlade u skladu s kojim puko priopćavanje imena donatora, njegova grada i zemlje boravišta nije dovoljno da bi ga se identificiralo.

130. Mađarska vlada nastoji argumentirati da ti podaci nisu osobni (pa stoga nisu obuhvaćeni područjem primjene članka 8 Povelje) tako što se poziva na dvije presude Suda:

- Presudu od 6. studenoga 2003., Lindqvist⁵⁸, iz koje proizlazi da se identitet osobe ne može utvrditi samo na temelju imena te da su za to potrebni drugi dodatni podaci, kao što su broj telefona ili informacije o njezinim uvjetima rada ili hobijima⁵⁹.
- Presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert⁶⁰, iz koje proizlazi da, ako adresa donatora nije objavljena, njegovo ime, grad i zemlja nisu dovoljni kako bi se utvrdio njegov identitet⁶¹.

131. Prema mojem mišljenju, te presude Suda upravo su u suprotnosti sa stajalištem mađarske vlade. Što se tiče presude Lindqvist, u njoj je utvrđeno da pojam „svaka informacija o fizičkoj osobi čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi” uključuje, „bez dvojbe, ime osobe zajedno s njezinim telefonskim brojem ili informacijama o njezinim uvjetima rada ili hobijima”⁶².

132. Obveza propisana Zakonom br. LXXVI iz 2017. podrazumijeva da ime donatora (koje je, ponavljam, dovoljno da ga se identificira)⁶³ mora biti neodvojivo povezano s podacima o donaciji u korist određenog udruženja. Ta povezanost sama po sebi otkriva vezu s potonjim udruženjem koje može pridonijeti definiranju ideološkog *profila* donatora u najširem smislu tog pojma⁶⁴.

133. U presudi Volker und Markus Schecke i Eifert navedeno je da objava imena i općina boravišta korisnika određenih javnih potpora, kao i njihovih iznosa na internetskoj stranici, „predstavlja zadiranje u njihov privatni život u smislu članka 7. Povelje jer su ti podaci tako dostupni trećim osobama”⁶⁵. Ono što vrijedi za potpore koje prima jedna osoba mora vrijediti, prema mojem mišljenju, i za pomoć kojom ta osoba pridonosi održivosti udruženja.

134. Stoga, objava u javno dostupnom registru, imena fizičkih osoba koje uplaćuju donacije iz inozemstva određenim udruženjima sa sjedištem u Mađarskoj i iznosa tih donacija, podrazumijeva zadiranje u privatni život tih osoba u pogledu obrade njihovih osobnih podataka.

135. Osim toga, s obzirom na to da, kao što sam to upravo objasnio, objavljeni podaci (ime i donacija) omogućuju izradu *ideološkog* profila donatorâ, to bi donatore moglo odvratiti ili ih, u najmanju ruku, obeshrabriti da pridonese održivosti građanske organizacije s kojom žele surađivati u izvršavanju svoje slobode udruživanja.

58 Predmet C-101/01, EU:C:2003:596; u daljnjem tekstu: presuda Lindqvist

59 Točka 155. odgovora na tužbu mađarske vlade

60 Predmeti C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:66; u daljnjem tekstu: presuda Volker und Markus Schecke i Eifert

61 Točka 154. odgovora na tužbu mađarske vlade

62 Presuda Lindqvist, t. 24.

63 Prema definiciji, ime *identificira* osobu, iako je, kao što to tvrdi mađarska vlada u točki 156. svojeg odgovora na tužbu, moguće da postoje mnoge osobe istog imena u istom gradu.

64 U skladu s člankom 4. stavkom 4. Opće uredbe, „izrada profila” znači „svaki oblik automatizirane obrade osobnih podataka koji se sastoji od uporabe osobnih podataka za ocjenu određenih osobnih aspekata povezanih s pojedincom, posebno za analizu ili predviđanje aspekata u vezi s radnim učinkom, ekonomskim stanjem, zdravljem, osobnim sklonostima, interesima, pouzdanošću, ponašanjem, lokacijom ili kretanjem tog pojedinca”.

65 Presuda Volker und Markus Schecke i Eifert, t. 58., s upućivanjem na presudu od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294), u čijoj se točki 74. tvrdi da se „priopćavanjem podataka o imenima koji se odnose na plaće isplaćene osoblju [...] povređuje pravo dotičnih osoba na privatni život [...] i predstavlja zadiranje u smislu članka 8. EKLJP-a”.

136. Objava tih podataka nije samo zadiranje u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje, nego i u slobodu udruživanja jer njezin odvrćajući učinak može utjecati na financijsku situaciju organizacija civilnog društva i time na njihovu sposobnost da obavljaju svoje djelatnosti⁶⁶.

3. Opravdanje navedenih zadiranja

137. Mogu li se zadiranja koja sam upravo analizirao opravdati na temelju članka 52. stavka 1. Povelje? Podsjetit ću da u skladu s tom odredbom, „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

138. Mjere koje su predmet spora nedvojbeno ispunjavaju zahtjev da se uvedu zakonom. Osim toga, smatram da ne utječu na *bit* prava o kojima je riječ, iako je točno da ih narušavaju.

139. Drukčije je pitanje jesu li ta zadiranja nužna za potrebe legitimnog općeg interesa i omogućuju li ona da se to učini proporcionalno, nakon što se utvrdi da ne postoje manje ograničavajuće mjere ili rješenja.

i) Nužnost i učinkovitost spornih mjera

140. Mađarska se vlada poziva na transparentnost financiranja udruženja koja primaju pomoć iz inozemstva kao na razlog u javnom interesu. Taj interes, dodaje, usko je povezan sa zaštitom javnog poretka i borbom protiv pranja novca i financiranja terorizma.

141. Prema Komisijinu mišljenju, ti ciljevi načelno odgovaraju ciljevima kojima se opravdava zadiranje u prava o kojima je riječ. Slažem se s tom ocjenom koja je u skladu i sa sudskom praksom ESLJP-a⁶⁷.

142. Također priznajem da države članice imaju određenu marginu prosudbe pri utvrđivanju ciljeva u općem interesu koje žele promicati⁶⁸.

143. Međutim, sudska praksa Suda u području pozivanja na javni poredak kao razloga kojima se opravdava ograničenje sloboda iz Ugovora primjenjiva je na ograničenja temeljnih prava. Stoga „zahtjevi javne sigurnosti moraju se [...] usko tumačiti tako da njihov doseg ne može jednostrano odrediti svaka država članica bez nadzora institucija Europske unije” i „na javnu sigurnost može se pozivati isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na neki od temeljnih interesa društva”⁶⁹.

144. Na temelju te pretpostavke, odredba o javnom poretku mogla bi opravdati mjere propisane udruženjima i zakladama za koje se sumnja da bi ga mogli povrijediti (odnosno, koje predstavljaju stvarnu i ozbiljnu prijetnju javnom poretku), ali ne i opći propis koji svim tim udruženjima i zakladama, neovisno o njihovom cilju i djelatnostima, propisuje *ex ante* obveze objave donacija iz inozemstva⁷⁰.

⁶⁶ Vidjeti gornje točke 140. i 141.

⁶⁷ ESLJP, presuda od 17. veljače 2004., Gorzelik i dr. protiv Poljske (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, t. 94. i 95.)

⁶⁸ Presuda od 16. lipnja 2011., Komisija/Austrija (C-10/10, EU:C:2011:399, t. 32.)

⁶⁹ Presuda od 8. srpnja 2010., Komisija/Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, t. 73.)

⁷⁰ Mađarska vlada također se pozvala na zaštitu javne sigurnosti u strogom smislu i, konkretno, na nužnost uklanjanja utjecaja organiziranog kriminala na određene humanitarne organizacije čiji se ciljevi mogu podudarati s interesima međunarodnih mreža trgovine ljudima (točke 84. i 85. odgovora na tužbu mađarske vlade). Ponavljam, tim bi se interesom moglo opravdati donošenje posebnih mjera protiv tih određenih subjekata, ali ne i mjera opće primjene, poput spornih mjera, protiv svih organizacija civilnog društva.

145. Što se tiče borbe protiv pranja novca i, osobito, financiranja terorizma, slažem se s mađarskom vladom da bi se time mogle opravdati mjere transparentnosti i nadzora financiranja svih fizičkih ili pravnih osoba⁷¹. Konkretno, zahtijevati od pravnih osoba sa sjedištem u državi članici da tijelima prijave svoje izvore financiranja koji su objektivno *sumnjivi* čini se, u načelu, primjerenim za sprečavanje i progon pranja novca i financiranja terorističkih aktivnosti⁷².

146. Smatram da se ništa od navedenog ne može razumno dovesti u pitanje. Međutim, na raspravi mađarska vlada nije uspjela zadovoljavajuće objasniti zašto su zajedničke zakonske odredbe u području borbe protiv pranja novca nedovoljne⁷³.

147. Čak i da se dokazala (*quod non*) povezanost između spornih mjera i borbe protiv pranja novca, općenita i neselektivna obveza objave te informacije, uključujući prije nego što je ispitaju tijela nadležna za provjeru postojanja indicija o pranju novca, ona bi nadilazila, prema mojem mišljenju, ono što je strogo nužno za opravdanje tog zadiranja.

148. Na temelju te pretpostavke treba razjasniti jesu li mjere mađarskog zakonodavca *dorasle* drugom od navedenih ciljeva, odnosno transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva. Prema onom što ću u nastavku iznijeti, smatram da nisu.

149. Tri su čimbenika u tim mjerama koji se ističu:

- Kao prvo, ne utječu na sva udruženja i zaklade sa sjedištem u Mađarskoj. Ne obuhvaćaju trgovačka društva, iako neka od njih (na primjer, vlasnici medija) također „imaju odlučujuću ulogu u stvaranju javnog mnijenja”⁷⁴.
- Kao drugo, ne dokazuje se kako prikupljene informacije doista služe postizanju ciljeva koji ih opravdavaju.
- Kao treće, osim što su mjere nedovoljne sa stajališta subjekata koji su obvezni pružiti informacije i s aspekta njihove funkcionalnosti, posljedice tih mjera su neproporcionalne.

150. Što se tiče organizacija o kojima je riječ, Zakon br. LXXVI iz 2017. isključuje one koje se financiraju iz unutarnjih izvora te utječe samo na one koje primaju financijsku pomoć iz inozemstva. Osim toga, u pogledu potonjih organizacija, izuzima one koje se „ne smatraju organizacijama civilnog društva”⁷⁵, odnosno sportske organizacije, one koje obavljaju vjersku djelatnost i one koje su povezane s nacionalnim manjinama.

71 Prema Komisijinu mišljenju (t. 62. do 64. tužbe), Mađarska nije dokazala da sigurno postoji rizik u tom smislu. Čak i da je tako, taj se rizik može smatrati zajedničkim svim državama članicama. Preporuke Financial Action Task Force (Stručna skupina za financijsko djelovanje (FATF)) u području borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma utvrđuju neprofitne organizacije kao moguće instrumente za počinjenje tih protupravnih aktivnosti [FATF (2012.-2017.), *Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, mise à jour novembre 2017 (u daljnjem tekstu: Preporuke FATF-a, t. 8.). Razlika je u tome što moguća nedovoljna procjena rizika koji se žele spriječiti opravdava, s obzirom na njihovu nužnost, prikladnost i učinkovitost, bilo koju mjeru koju donese nacionalni zakonodavac.

72 Nije potrebno sve donacije iz bilo koje države članice ili treće zemlje implicitno kvalificirati kao sumnjive.

73 Komisija u tom smislu upućuje na mogućnost država članica da na organizacije civilnog društva prošire područje primjene Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.). Taj se propis temelji na strogoj procjeni postojećih rizika.

74 Na taj se čimbenik upućuje u preambuli Zakona br. LXXVI kako bi se okarakterizirale organizacije civilnog društva.

75 Tako se navodi u članku 1. stavku 4. točki (a) Zakona br. LXXVI iz 2017. Kako bi se utvrdilo koje se organizacije „ne smatraju organizacijama civilnog društva”, treba primijeniti, kao što je to mađarska vlada istaknula na raspravi, Zakon br. CLXXV iz 2011. o pravu na udruživanje, statutu neprofitnih udruženja i financiranju organizacija civilnog društva. Iz njegova članka 2. stavka 6. proizlazi da se udruženja registrirana u Mađarskoj smatraju „nevladinim organizacijama”, osim stranaka, zaklada i, u određene svrhe, fondova i sindikata. Čini mi se da navedena definicija nije od velike pomoći za precizno određivanje subjekata na koje se odnosi Zakon br. LXXVI iz 2017. Ta neodređenost područja primjene *ratione personae* nije u skladu s objektivnosti koja se zahtijeva od propisa koji tako izravno utječe na ostvarivanje nekoliko temeljnih prava.

151. Slažem se s Komisijom da nije jasno zašto se zakon usredotočuje na unose iz inozemstva, osim ako se temelji na općoj pretpostavci prijevare (zapravo, sumnji na prijevaru) čiji su počinitelji osobe s poslovnim nastanom u inozemstvu ili drugim državama članicama, što nije u skladu s pravom Unije⁷⁶.

152. Argument koji je istaknula mađarska vlada u pogledu najveće poteškoće pri nadzoru inozemne pomoći nije u skladu s činjenicom, koju je istaknula i Komisija, da je prethodni regulatorni okvir za udruženja već predvidio obvezu pružanja detaljnih informacija o njihovim izvorima financiranja, uključujući ona iz inozemstva⁷⁷. U svakom slučaju, tu je poteškoću bilo moguće prevladati manje ograničavajućim mjerama, kao što će to biti objašnjeno u nastavku.

153. Ako je stvarno riječ o nadzoru financiranja iz inozemstva, nije posve dosljedno izuzeti sportske i vjerske organizacije te organizacije povezane s nacionalnim manjinama jer se, kako je navedeno u preambuli Zakona br. LXXVI iz 2017., bilo kojom od njih može koristiti „[iz inozemstva] radi promicanja, društvenim utjecajem tih organizacija, vlastitih interesa umjesto zajedničkih ciljeva društvenog i političkog života Mađarske”.

154. Nijedno se obilježje tih izuzetih udruženja ne odnosi na posebnosti njihova financiranja na temelju kojih bi se ona mogla osigurati od rizika do kojih, u odnosu na bilo koje od udruženja na koja se primjenjuju sporne mjere, može dovesti primitak sredstava iz inozemstva⁷⁸.

155. Osim toga, Komisija ozbiljno dvoji o korisnosti prikupljenih informacija jer ništa ne upućuje na to da se one stavljaju na raspolaganje osobama odgovornim za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma⁷⁹. Mogu se samo složiti s tim dvojbama koje mađarska vlada nije uspjela otkloniti na raspravi.

156. U tim okolnostima, pozivanje na transparentnost udruživanja nije posve u skladu s uspostavljenim pravnim sustavom. Štoviše, ne opravdava objavljivanje osobnih podataka osoba koje svojim donacijama sudjeluju u financiranju odnosnih subjekata.

157. Osim što su nedovoljne i što je njihova učinkovitost upitna, sporne su mjere i neproporcionalne.

ii) Proporcionalnost mjera

158. Kao prvo, smatram da je neproporcionalno to što se prag za obvezu prijave pomoći primljene iz inozemstva utvrdio na iznos od 500 000 mađarskih forinti. To je pretjerano nizak prag za obvezu koja, iz navedenih razloga, ozbiljno ugrožava ostvarivanje slobode udruživanja i prava na privatni život te zaštitu osobnih podataka, s obzirom na to da pružene informacije treba objaviti.

159. Kao drugo, neproporcionalna je i jednakost postupanja prema *svim* inozemnim unosima, uključujući one iz ostalih država članica, kada, ponavljam⁸⁰, građani Unije mogu imati interes za sudjelovanje u javnom životu bilo koje od tih država.

160. Kao treće, obveza objave statusa „organizacije koja prima inozemnu pomoć” na pristupnoj stranici i u publikacijama organizacije podrazumijeva, prema mojem mišljenju, također prekomjerni zahtjev. Ne toliko zbog materijalnog opterećenja koje objava tog podatka može podrazumijevati, koliko zbog pratećeg stigmatizirajućeg učinka, na koji sam već uputio.

⁷⁶ Presuda od 6. listopada 2009., Komisija/Portugal (C-153/08, EU:C:2009:618, t. 39.)

⁷⁷ Točke 75. do 77. Komisijine tužbe i točke 74. do 76. njezina odgovora na repliku

⁷⁸ Tako smatra i švedska vlada (t. 39. njezina intervencijskog podneska).

⁷⁹ Točka 66. Komisijine tužbe

⁸⁰ Vidjeti gornju točku 144.

161. Kao četvrto, smatram da je neproporcionalno to što povreda spornih obveza može u konačnici dovesti do raspuštanja udruženja koje je počinilo povredu. Točno je da je riječ o krajnjem rješenju koje je, prema mišljenju mađarske vlade, dio odgovora *po fazama* na povredu zakona⁸¹. Te se *faze* sastoje od prve povrede (nakon koje slijedi upozorenje državnog odvjetnika), eventualnog nepoštovanja tog upozorenja (uz moguće izricanje novčane kazne) i nepoštovanja drugog upozorenja, koje dovodi do mogućeg izricanja drugih sankcija, među kojima je i raspuštanje.

162. Mađarska vlada tvrdi da svjesno nepoštovanje uzastopnih upozorenja nije „manji upravni prekršaj” i da opravdava raspuštanje⁸². Prema mojem mišljenju, suprotno tomu, tako drastična sankcija zahtijeva puno više od odbijanja, pa i ponovljenog, pružanja informacija poput onih koje propisuje Zakon br. LXXVI iz 2017.⁸³.

iii) Mogućnost proporcionalnijih ograničavajućih mjera

163. Priroda i opseg spornih mjera ne ostavljaju puno prostora za predviđanje drugih istovrsnih rješenja, odnosno mjera usmjerenih na informacije koje se žele učiniti javno dostupnim.

164. Ta rješenja podrazumijevaju drukčiji pristup postizanju ciljeva iz Zakona br. LXXVI iz 2017. Prije bi trebalo uzeti u obzir strogu i pojedinačnu procjenu rizika instrumentalizacije udruženja, kojom bi se omogućilo utvrđivanje onih udruženja koja predstavljaju opasnost za te ciljeve⁸⁴.

165. Ako je riječ o nadzoru izvora nepravilnog financiranja, Komisija upućuje, na primjer, na provedbu obveza prijave i nadzora sumnjivih transakcija iz visokorizičnih zemalja. Smatram da na tom području treba očekivati najbolje rezultate učinkovitog djelovanja tijela javne vlasti.

166. Suprotno tomu, čini mi se da je obvezu registracije i objave imena fizičkih osoba koje uplaćuju donacije udruženjima po vlastitom izboru nemoguće zamijeniti alternativnom mjerom, s obzirom na radikalno invazivnu prirodu te obveze u odnosu na područje privatnosti zajamčene Poveljom.

167. Što se tiče obveze udruženja da na svojoj pristupnoj stranici i u svojim publikacijama priopće svoj status primatelja inozemnih sredstava, smatram da je i ona neprimjerena jer može dovesti do otežanog ostvarivanja slobode udruživanja⁸⁵.

168. U konačnici, nenavođenjem država članica i navođenjem samo trećih zemalja smanjilo bi se zadiranje u pravo građana Unije da udruživanjem sudjeluju u javnom životu svih država članica. Međutim, tim se geografskim ograničenjem ne bi u potpunosti isključila stigmatizirajuća konotacija koja bi nastavila ugrožavati predmetna udruženja.

169. Ako se obveze registracije i objave same po sebi ne mogu zamijeniti drugim istovjetnim obvezama, uspostavljeni sustav sankcija nije u skladu s Poveljom. Stoga, isključenje sankcije raspuštanja nije dovoljno da bi se ispravio sustav koji se sam po sebi ne može ispraviti jer dopušta sankcioniranje povrede uvjeta koji nisu u skladu s Poveljom.

⁸¹ Točka 122. odgovora na tužbu mađarske vlade

⁸² *Loc. ult. cit.*

⁸³ Treba ustrajati na činjenici da je, prema mišljenju ESLJP-a, raspuštanje mjera koja se može donijeti samo u „najtežim slučajevima”. ESLJP, presuda od 13. veljače 2003., Refah Partisi (Stranka blagostanja) i dr. protiv Turske (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, t. 100.)

⁸⁴ Na to upućuju preporuke FATF-a (t. 8.). U nedostatku takve procjene, spornim zakonodavstvom potpuno su pomiješane sve organizacije civilnog društva (osim tri vrste subjekata prema kojima se, kao što je to već navedeno, bez opravdanog razloga drukčije postupalo s obzirom na svrhu samog zakonodavstva).

⁸⁵ Tako je utvrđeno i u točki 67. alineji 4. Mišljenja Venecijanske komisije.

170. U konačnici, smatram da Zakon br. LXXVI iz 2017. neopravdano ograničava slobodno kretanje kapitala koje je zajamčeno člankom 63. UFEU-a jer sadržava odredbe koje podrazumijevaju neopravdano zadiranje u temeljna prava zaštićena člancima 7., 8. i 12. Povelje.

V. Troškovi

171. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U ovoj su tužbi ispunjena oba zahtjeva.

VI. Zaključak

172. Zbog navedenih razloga, predlažem Sudu da prihvati Komisijinu tužbu i da:

- Utvrdi da je Mađarska povrijedila obveze koje za nju proizlaze iz članka 63. UFEU-a zbog povrede članaka 7., 8. i 12. Povelje jer se na temelju a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva) uvode neopravdana ograničenja u pogledu inozemnih donacija čiji su korisnici određena udruženja i zaklade sa sjedištem u Mađarskoj.
- Mađarskoj naloži snošenje troškova.