



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2020. június 18.*

„Tagállami kötelezettségszegés – Elfogadhatóság – EUMSZ 63. cikk – A tőke szabad mozgása – Korlátozás fennállása – Bizonyítási teher – A tőke eredetéhez kapcsolódó, közvetett hátrányos megkülönböztetés – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 12. cikke – Az egyesülés szabadságához fűződő jog – Más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatásban részesülő egyesületek számára szankció terhe mellett nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket előíró nemzeti szabályozás – Az Alapjogi Charta 7. cikke – A magánélet tiszteletben tartásához való jog – Az Alapjogi Charta 8. cikkének (1) bekezdése – A személyes adatok védelméhez való jog – Az egyesületek részére pénzügyi támogatást nyújtó személyekre és a támogatás összegére vonatkozó információk hozzáférhetővé tételét előíró nemzeti szabályozás – Igazolás – Közérdeken alapuló nyomós indok – Az egyesületi finanszírozás átláthatósága – EUMSZ 65. cikk – Közrend – Közbiztonság – A pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása és a szervezett bűnözés elleni küzdelem – Az Alapjogi Charta 52. cikkének (1) bekezdése”

A C-78/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2018. február 6-án

az **Európai Bizottság** (képviselek kezdetben: V. Di Bucci, Havas L., L. Malferrari és Talabér-Ritz K., később: V. Di Bucci, Havas L. és L. Malferrari, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek,

támogatja:

a **Svéd Királyság** (képviselek: A. Falk, C. Meyer-Seitz és H. Shev, meghatalmazotti minőségben),

beavatkozó fél,

Magyarország (képviselek: Fehér M. Z. és Koós G., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi és I. Jarukaitis tanácselnökök, Juhász E., M. Ilešič, J. Malenovský (előadó), D. Šváby és N. Piçarra bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Az eljárás nyelve: magyar.

hivatalvezető: R. Šereš tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. október 22-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2020. január 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország azáltal, hogy elfogadta a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: átláthatóságról szóló törvény) azon rendelkezéseit, amelyek nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írnak elő a bizonyos összeghatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái tekintetében, és szankciókat helyeznek kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tévő szervezetekkel szemben, a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető, indokolatlan és szükségtelen korlátozásokat vezetett be, és ezzel megsértette az EUMSZ 63. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 7., 8. és 12. cikke alapján fennálló kötelezettségeit.

I. A magyar jogszabályok

A. Az átláthatóságról szóló törvény

- 2 Az átláthatóságról szóló törvény preambulumban többek között az áll, hogy a civil szervezetek „hozzájárul[nak] a demokratikus ellenőrzéshez és a közügyek nyilvános megvitatásához”, „meghatározó szerepet töltenek be a közvélemény formálásában,” valamint hogy „átláthatóságukhoz kiemelt közérdek fűződik”.
- 3 A preambulumban az is szerepel, hogy „[a civil] szervezeteknek ismeretlen külföldi forrásból juttatott támogatások alkalmasak lehetnek arra, hogy külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében”, továbbá hogy ez a támogatás „veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését”.
- 4 A törvény 1. §-a értelmében:

„(1) E törvény alkalmazásában külföldről támogatott szervezetnek minősül az az egyesület és alapítvány, amely a (2) [bekezdésben] meghatározott juttatásban részesül (a továbbiakban e szervezetek együtt: külföldről támogatott szervezet).

(2) E törvény értelmében támogatásnak minősül jogcímétől függetlenül a közvetlenül vagy közvetve külföldről származó mindazon pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatás, amely egy adóévben egyenként vagy összesítve eléri a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [...] 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét.

[...]

(4) Nem terjed ki e törvény hatálya:

- a) arra az egyesületre és alapítványra, amely nem minősül civil szervezetnek;
- b) a sportról szóló 2004. évi I. törvény hatálya alá tartozó egyesületre;
- c) a vallási tevékenységet végző szervezetre;
- d) a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.”

5 Az átláthatóságról szóló törvény 2. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az 1. § (1) bekezdése szerinti egyesület vagy alapítvány 15 napon belül köteles bejelenteni külföldről támogatott szervezetté válását, amint az általa kapott tárgyévi támogatások összege eléri a [pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény] 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét.

(2) A külföldről támogatott szervezet az (1) bekezdés szerinti bejelentést a székhelye szerint illetékes törvényszéknek (a továbbiakban: nyilvántartó bíróság) az 1. melléklet szerinti adattartalommal küldi meg. A nyilvántartó bíróság a bejelentést a civil és egyéb cégnek nem minősülő szervezetek nyilvántartásában (a továbbiakban: Nyilvántartás) az egyesület vagy alapítvány adataihoz csatolja, és az egyesületet vagy alapítványt külföldről támogatott szervezetként rögzíti.

(3) A külföldről támogatott szervezet az (1) bekezdésben foglalt szabályok megfelelő alkalmazásával a beszámolóval egyidejűleg bejelentést tesz az 1. melléklet szerinti adattartalommal a nyilvántartó bíróság számára az előző évben kapott támogatásokról. A bejelentésben az adott tárgyévben

- a) az 500 000 forintot [hozzávetőleg 1500 euró] támogatónként el nem érő támogatás az 1. melléklet II. rész A) pontja,
- b) az 500 000 forintot támogatónként elérő vagy azt meghaladó támogatás az 1. melléklet II. rész B) pontja

szerinti adattartalommal kerül feltüntetésre.

(4) A nyilvántartó bíróság minden hónap 15. napjáig megküldi azon egyesületek és alapítványok nevét, székhelyét és adószámát a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszternek, amelyek tekintetében a megelőző hónapban a külföldről támogatott szervezetnek minősülés tényét a Nyilvántartásban rögzítette. A Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszter az ily módon számára megküldött adatokat ingyenesen elérhető módon haladéktalanul közzéteszi az e célra kialakított elektronikus felületen.

(5) A külföldről támogatott szervezet az (1) bekezdés szerinti bejelentést követően haladéktalanul közzéteszi a honlapján, valamint feltünteti az általa kiadott, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti sajtótermékekben és egyéb kiadványokban is, hogy e törvény alapján külföldről támogatott szervezetnek minősül.

(6) Az (5) bekezdés szerinti kötelezettség a külföldről támogatott szervezetet mindaddig terheli, amíg e törvény alapján külföldről támogatott szervezetnek minősül.”

6 Az átláthatóságról szóló törvény 3. §-a a következőket tartalmazza:

„(1) Ha az egyesület vagy alapítvány nem teljesíti az e törvény szerinti kötelezettségeit, az ügyész az erről való tudomásszerzést követően a rá irányadó szabályok szerint felhívja az egyesületet vagy alapítványt arra, hogy a felhívás közlését követő 30 napon belül teljesítse az e törvény szerinti kötelezettségeit.

(2) Amennyiben a külföldről támogatott szervezet nem teljesíti az ügyészi felhívásban foglalt kötelezettségét, úgy az ügyész ismételten felhívja 15 napos határidővel az e törvény szerinti kötelezettségei teljesítésére. E határidő eredménytelen elteltét követő 15 napon belül az ügyész a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 37. § (2) bekezdése szerinti bírság kiszabását kezdeményezi a nyilvántartó bíróságnál.

(3) Az ügyész a (2) bekezdés szerinti ismételt felhívást követően az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény és a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény szabályainak megfelelő alkalmazásával, az arányosság követelményének figyelembevételével jár el.”

7 Az átláthatóságról szóló törvény 4. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a külföldről támogatott szervezet által kapott pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatás a 2. § (3) bekezdése szerint adóévet követő évben nem éri el a [pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény] 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott összeg kétszeresét, akkor az egyesület vagy az alapítvány a továbbiakban nem minősül külföldről támogatott szervezetnek, és ezt a tényt – a bejelentésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – annak az éves beszámolóban az elfogadásától számított 30 napon belül bejelenti, amikor e körülmény bekövetkezik. A nyilvántartó bíróság a 2. § (4) bekezdésének alkalmazásával ezt a tényt is megküldi a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszternek, aki ez esetben haladéktalanul törli az érintett szervezet adatait az e célra kialakított elektronikus felületről.

(2) A nyilvántartó bíróság az (1) bekezdésben meghatározott bejelentést követően haladéktalanul törli a Nyilvántartásból az egyesület vagy alapítvány külföldről támogatott szervezetkénti feltüntetését.”

8 Az átláthatóságról szóló törvény 1. mellékletének I. részében az szerepel, hogy a civil szervezet külföldről támogatott szervezetté válásáról szóló, a törvény 2. §-ában említett bejelentésnek tartalmaznia kell azon tárgyév megjelölését, amelynek során az ilyen szervezetté válásra sor kerül, valamint az érintett szervezet nevét, székhelyét és nyilvántartási számát.

9 Az 1. melléklet II. részének A. pontja továbbá úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha a külföldről származó támogatás összesítve nem éri el az említett törvény 2. §-ának (3) bekezdésében meghatározott összeghatárt, a szóban forgó bejelentésben fel kell tüntetni először is a pénzbeli juttatások teljes összegét, másodszor az egyéb vagyoni jellegű juttatások teljes összegét, harmadszor pedig azon támogatók összlétszámát, akiktől ezek a pénzbeli juttatások származnak.

10 Végül az említett 1. melléklet II. részének B. pontjában az áll, hogy abban az esetben, ha a külföldről származó támogatás teljes összege eléri vagy meghaladja az ugyanezen törvény 2. § (3) bekezdése szerinti összeghatárt, a bejelentésben részletesen fel kell tüntetni minden egyes támogatás összegét és forrását, természetes személy esetében a név, a lakóhely szerinti ország és város, jogi személy esetében pedig a név és a székhely megjelölésével.

B. A 2011. évi CLXXV. törvény

- 11 Az átláthatóságról szóló törvény 3. §-ában hivatkozott, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. §-ának (3) bekezdése a következőket mondja ki:

„Az egyesülési jog gyakorlása [...] nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást [...]”

- 12 A törvény 11. §-ának (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A bíróság az ügyész keresete alapján feloszlatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége a 3. § (3)–(5) bekezdésébe ütközik.”

C. A 2011. évi CLXXXI. törvény

- 13 Az átláthatóságról szóló törvény 3. §-ában hivatkozott, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény tartalmazza többek között a 71/G. § (2) bekezdését, amely alapján a hatáskörrel rendelkező bíróság a civil szervezetekkel szemben a következő intézkedéseket hozhatja:

„a) a szervezetet, illetve [...] a képviselőt 10 000 Ft-tól 900 000 Ft-ig [hozzávetőleg 30 eurótól 2700 euróig] terjedő pénzbírsággal sújtja;

b) megsemmisíti a szervezet által hozott jogszabálysértő vagy a szervezet létesítő okiratába ütköző határozatot, és szükség esetén megfelelő határidő kitűzésével új határozat hozatalát rendeli el,

c) ha a szervezet törvényes működése a legfőbb szervének összehívásával előreláthatólag helyreállítható, összehívja a szervezet döntéshozó szervét, vagy ennek a feladatnak a végrehajtására – a szervezet költségére – megfelelő személyt vagy szervezetet rendel ki,

d) ha a szervezet működése törvényességének helyreállítása más módon nem biztosítható, a szervezet működése vagy más körülmény alapján különösen indokolt, és az intézkedéstől előre láthatóan eredmény várható, legfeljebb kilencven napra felügyelőbiztost rendel ki,

e) a szervezetet megszünteti.”

D. A 2017. évi LIII. törvény

- 14 Az átláthatóságról szóló törvény 1., 2. és 4. §-ában hivatkozott, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 6. §-a (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott összeg 7,2 millió HUF (hozzávetőleg 20 800 euró).

II. A pert megelőző eljárás

- 15 2017. július 14-én a Bizottság felszólító levelet (a továbbiakban: felszólító levél) intézett Magyarországhoz, amelyben megállapította, hogy e tagállam azáltal, hogy elfogadta az átláthatóságról szóló törvényt, nem teljesítette az EUMSZ 63. cikkből, valamint a Charta 7., 8. és 12. cikkéből eredő kötelezettségeit, továbbá egy hónapos határidőt biztosított számára észrevételei előterjesztésére.

- 16 2017. július 17-én Magyarország a határidő meghosszabbítását kérte; a Bizottság ezt megtagadta.

- 17 2017. augusztus 14-én és szeptember 7-én Magyarország két ízben is küldött észrevételeket a Bizottságnak a felszólító levéllel kapcsolatban, vitatva az abban szereplő kifogások megalapozottságát.
- 18 2017. október 5-én a Bizottság indokolással ellátott véleményét (a továbbiakban: indokolással ellátott vélemény) bocsátott ki, amelyben úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem teljesítette az EUMSZ 63. cikkéből, valamint a Charta 7., 8. és 12. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel hátrányosan megkülönböztető, szükségtelen és indokolatlan korlátozásokat vezetett be a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok tekintetében az átláthatóságról szóló törvény azon rendelkezéseinek elfogadása révén, amelyek nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írnak elő a bizonyos összeghatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái tekintetében, és szankciókat helyeznek kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tévő szervezetekkel szemben. A Bizottság továbbá egy hónapos határidőt írt elő Magyarországnak arra, hogy meghozza az indokolással ellátott véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, illetve hogy észrevételeket nyújtson be a Bizottsághoz.
- 19 2017. október 12-én Magyarország a határidő meghosszabbítását kérte; a Bizottság ezt megtagadta.
- 20 2017. december 5-én Magyarország észrevételeket küldött a Bizottságnak az indokolással ellátott véleménnyel kapcsolatban, vitatva az abban szereplő kifogások megalapozottságát.
- 21 A Bizottság, miután nem győzték meg ezek az észrevételek, 2017. december 7-én a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

III. A Bíróság előtti eljárás

- 22 A Bíróság Hivatalához 2018. augusztus 2-án benyújtott iratban a Svéd Királyság kérte, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozhasson.
- 23 A Bíróság Hivatalához 2018. augusztus 22-én benyújtott iratban Magyarország előterjesztette az e kérelemre vonatkozó írásbeli észrevételeit.
- 24 A Bíróság elnöke a 2018. szeptember 26-i Bizottság kontra Magyarország végzésében (C-78/18, nem tették közzé, EU:C:2018:790) helyt adott az említett kérelemnek.

IV. Az elfogadhatóságról

A. A felek érvei

- 25 Ellenkérelmében Magyarország azt állítja, hogy a keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani a Bizottságnak a pert megelőző eljárás során tanúsított magatartása és az abból eredő jogsértések miatt.
- 26 E tekintetben Magyarország kifejti egyrészt, hogy a Bizottság először is azt írta elő számára, hogy a felszólító levélre, majd az indokolással ellátott véleményre vonatkozó észrevételeit a pert megelőző eljárásokban szokásosan alkalmazott két hónapos határidő helyett egy hónapos határidőn belül tegye meg, másodszor a határidő meghosszabbítása iránti kérelmeit sommás sablonválasszal utasította el, nem indokolva meg a különleges sürgősség fennállását, harmadszor pedig az indokolással ellátott véleményre vonatkozó észrevételek kézhezvétele után mindössze két nappal döntött úgy, hogy benyújtja a jelen keresetet.
- 27 Másrészt Magyarország úgy érvel, hogy a Bizottság magatartása miatt a pert megelőző eljárás jogellenes volt. Ez a magatartás ugyanis arra utal, hogy az intézmény nem törekedett Magyarország megfelelő módon történő meghallgatására, és ezzel megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális

együttműködés elvét, valamint a Charta 41. cikkében biztosított, megfelelő ügyintézéshez való jogot. Ezenkívül az említett magatartás megnehezítette a Bizottság által felhozott kifogások megcáfolását, és ezért a védelemhez való jog megsértésének minősül.

- 28 Viszonzásában Magyarország egyébiránt rámutat arra, hogy a Bizottság a magatartását azon körülményre hivatkozva kívánja igazolni, hogy a magyar hatóságok nem kívánták hatályon kívül helyezni az átláthatóságról szóló törvényt. Ilyen körülmény azonban bármely tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban felmerülhet, tehát nem állapítható meg ez alapján különlegesen sürgős eset fennállta. Erre a körülményre továbbá nem lehet hivatkozni a pert megelőző eljárásra alkalmazandó határidők lerövidítésének igazolása érdekében, különben sérülnének ez utóbbi eljárás céljai.
- 29 A Svéd Királyság által támogatott Bizottság vitatja ennek az érvelésnek a megalapozottságát.

B. A Bíróság álláspontja

- 30 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következően önmagában az a tény, hogy a Bizottság egy pert megelőző eljárásban rövid határidőket állapít meg, még nem vonja maga után az utóbb kötelezettségszegés megállapítása iránt benyújtott kereset elfogadhatatlanságát (lásd ebben az értelemben: 1984. január 31-i Bizottság kontra Írország ítélet, 74/82, EU:C:1984:34, 12. és 13. pont). Ilyen elfogadhatatlanság ugyanis csak abban az esetben áll fenn, ha a Bizottság magatartása megnehezítette az általa felhozott kifogásoknak az érintett tagállam általi megcáfolását, és ezzel megsértette a védelemhez való jogot, amit az említett tagállamnak kell bizonyítania (lásd ebben az értelemben: 2005. május 12-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-287/03, EU:C:2005:282, 14. pont; 2010. január 21-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-546/07, EU:C:2010:25, 22. pont).
- 31 A jelen ügyben Magyarország nem hoz fel bizonyítékot arra, hogy a Bizottság magatartása megnehezítette az általa felhozott kifogások megcáfolását. Egyébként pedig a pert megelőző eljárásnak a jelen ítélet 15–20. pontjában ismertetett lefolytatását megvizsgálva mindenekelőtt az tűnik ki, hogy Magyarország, miután a Bizottság által előírt egy hónapos határidőn belül benyújtotta a felszólító levélre vonatkozó észrevételeit, három héttel később újabb észrevételeket terjesztett elő ezzel kapcsolatban, amelyeket ezen intézmény befogadott. A tagállam ezt követően az indokolással ellátott véleményre vonatkozó észrevételeit a pert megelőző eljárásokban szokásosan alkalmazott két hónapos határidőn belül terjesztette elő, jóllehet erre egy hónapos határidőt állapítottak meg számára, és ezeket az észrevételeket a Bizottság szintén befogadta. Végül a pert megelőző eljárás során váltott dokumentumok, valamint a keresetlevél elemzéséből az állapítható meg, hogy a Bizottság megfelelően figyelembe vette a Magyarország által ezen eljárás különböző szakaszaiban megfogalmazott összes észrevételt.
- 32 Következésképpen nem nyert bizonyítást, hogy a Bizottság magatartása megnehezítette az általa felhozott kifogások Magyarország általi megcáfolását, és ezáltal megsértette a védelemhez való jogot.
- 33 Következésképpen a kereset elfogadható.

V. A bizonyítási teherről

A. A felek érvei

- 34 Ellenkérelmében Magyarország arra hivatkozik, hogy a keresetet – még ha elfogadhatónak is minősülne – minden további nélkül el kell utasítani, mivel nem felel meg a bizonyításfelvételre vonatkozó követelményeknek. A Bizottságnak ugyanis – nem vélelmekre támaszkodva – bizonyítania

kell az általa felrótt kötelezettségszegések fennállását. Márpedig a jelen ügyben az intézmény nem bizonyította, hogy az átláthatóságról szóló törvény tényleges hatást gyakorolt az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad tőke mozgásra.

- 35 A Svéd Királyság által támogatott Bizottság vitatja ennek az érvelésnek a megalapozottságát.

B. A Bíróság álláspontja

- 36 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következően a Bizottságnak – nem vélelmekre támaszkodva – bizonyítania kell az általa felrótt kötelezettségszegések fennállását (1982. május 25-i Bizottság kontra Hollandia ítélet, 96/81, EU:C:1982:192, 6. pont; 2014. február 13-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, C-530/11, EU:C:2014:67, 60. pont).
- 37 A kötelezettségszegés fennállása azonban abban az esetben, ha a kötelezettségszegés olyan törvényi vagy rendeleti intézkedés elfogadásából ered, amelynek a létezése és alkalmazása nem vitatott, ezen intézkedés rendelkezéseinek jogi elemzésével bizonyítható (lásd ebben az értelemben: 2010. november 18-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-458/08, EU:C:2010:692, 52. és 55. pont; 2012. december 19-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-577/10, EU:C:2012:814, 35. pont).
- 38 Márpedig a jelen ügyben a Bizottság által Magyarországnak felrótt kötelezettségszegés olyan törvényi intézkedés elfogadásából ered, amelynek a tagállam sem a létezését, sem az alkalmazását nem vitatja, és amelynek rendelkezései a keresetlevélben foglalt jogi elemzés tárgyát képezik.
- 39 Következésképpen Magyarország nem megalapozottan rója fel a Bizottságnak, hogy nem bizonyította, hogy az átláthatóságról szóló törvény tényleges hatást gyakorol az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad tőke mozgásra.

VI. Az ügy érdeméről

A. Az EUMSZ 63. cikkről

1. A tőke szabad mozgása korlátozásának fennállásáról

a) A felek érvei

- 40 A Svéd Királyság által támogatott Bizottság először is arra hivatkozik, hogy az átláthatóságról szóló törvény korlátozza a tőke szabad mozgását azáltal, hogy a Magyarország és a többi tagállam, illetve harmadik országok közötti tőke mozgás tekintetében közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz. E törvényt ugyanis – bár nem az állampolgárságra hivatkozik – a külföldi eredetű tőke mozgások, pontosabban a más tagállamban vagy harmadik országban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek által a magyarországi civil szervezetek részére nyújtott pénzügyi támogatások fennállására vonatkozó kritérium alapján kell alkalmazni.
- 41 Magyarország továbbá nem állíthatja megalapozottan, hogy e kritérium alkalmazása a magyar állampolgárok és a más tagállamok, illetve harmadik országok állampolgárainak helyzete közötti, abból eredő objektív különbség fennállását tükrözi, hogy a hatáskörrel rendelkező magyar hatóságok számára könnyebb a belföldi lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező előbbiek által nyújtott pénzügyi támogatásokat ellenőrizni, mint az utóbbi állampolgárok által nyújtottakat. A letelepedési hely ugyanis nem szolgálhat alapul két helyzet objektív összehasonlíthatóságának értékeléséhez.

- 42 Végül a Bizottság és a Svéd Királyság másodlagosan előadja, hogy bár az átláthatóságról szóló törvény nem minősül közvetett módon hátrányosan megkülönböztető intézkedésnek, meg kell állapítani, hogy több olyan együttes kötelezettséget vezet be, amelyek nemcsak a magyarországi civil szervezeteket tántoríthatják el attól, hogy gyakorolják a számukra az EUMSZ 63. cikkben biztosított tőke szabad mozgását, hanem azokat a természetes vagy jogi személyeket is, amelyek más tagállamokból, illetve harmadik országokból pénzügyi támogatást nyújthatnak ezeknek a szervezeteknek. Az érintett szervezetek számára arra vonatkozóan előírt kötelezettség, hogy „külföldről támogatott szervezet” megnevezéssel jegyeztessék be és rendszeresen ilyenként tüntessék fel magukat, visszatartja ugyanis őket attól, hogy a továbbiakban ilyen támogatásokat fogadjanak el. Az említett támogatásokhoz kapcsolódó bejelentési és közzétételi kötelezettség ezenkívül a támogatásokat nyújtó személyeket is visszatartja attól, hogy a továbbiakban is támogatást nyújtsanak, valamint másokat is elbátortalanítanak a támogatásnyújtástól.
- 43 Védekezésül Magyarország egyrészt azt hangsúlyozza, hogy az átláthatóságról szóló törvény nem minősíthető közvetett módon hátrányosan megkülönböztető intézkedésnek. A törvény alkalmazása ugyanis nem a magyarországi civil szervezetek számára pénzügyi támogatást nyújtó személyek állampolgárságától, hanem a támogatások forrásától függ. E kritérium alkalmazását továbbá az is indokolja, hogy a Magyarországon letelepedett személyek által és a külföldön letelepedett személyek által nyújtott pénzügyi támogatások eltérő helyzetben vannak, mivel a hatáskörrel rendelkező magyar hatóságok az előbbieket könnyebben tudják ellenőrizni, és mivel a pénzmosás megelőzésére és az átláthatóságra vonatkozó szabályok nem feltétlenül alkalmazandók azokban a tagállamokban vagy harmadik országokban, amelyekből az utóbbiak származnak.
- 44 Másrészt az átláthatóságról szóló törvény által bevezetett nyilvántartási, bejelentési és közzétételi kötelezettség, valamint az ezekhez kapcsolódó szankciók sem minősíthetők visszatartó hatásúnak a tőke szabad mozgására nézve. Ezeknek a kötelezettségeknek a megfogalmazása ugyanis objektív és semleges. A rendelkezések továbbá kizárólag arra a csekély számú természetes vagy jogi személyre vonatkoznak, akik vagy amelyek bizonyos összeghatárt meghaladó összegű pénzügyi támogatást nyújtanak.

b) A Bíróság álláspontja

- 45 Az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás.
- 46 E rendelkezés szövegéből következően a rendelkezés megsértése a határokon átnyúló tőkemozgás fennállását és a tőke szabad mozgásának korlátozását feltételezi.
- 47 Először is a tőkemozgás fennállásával kapcsolatban a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy mivel az EUM-Szerződés nem határozza meg a „tőkemozgás” fogalmát, azt a [z EK-] Szerződés 67. cikke [(az Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett cikk)] végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (HL 1988. L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) I. mellékletét képező nomenklatúrának tájékoztató és nem kimerítő jelleggel történő figyelembevételével kell értelmezni (2009. január 27-i Persche ítélet, C-318/07, EU:C:2009:33, 24. pont; 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország [Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog] ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 54. pont).
- 48 Ily módon a Bíróság korábban már kimondta, hogy az I. melléklet „Személyes tőkemozgások” című XI. részében szereplő örökségek és adományok a tőkemozgások fogalmába tartoznak, kivéve azokat az eseteket, amikor a tőkemozgás összetevői egyetlen tagállamon belülre korlátozódnak (lásd ebben az értelemben: 2012. április 26-i van Putten ítélet, C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, 29. pont; 2015. július 16-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-485/14, nem tették közzé, EU:C:2015:506, 22. pont).

- 49 Ez a fogalom magában foglalja továbbá az említett melléklet VIII. és IX. pontjában felsorolt pénzügyi kölcsönöket és hiteleket, valamint a nem honos személyek által honos személyeknek nyújtott kezességeket, illetve egyéb garanciákat.
- 50 Márpedig a jelen ügyben az átláthatóságról szóló törvényt 1. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint és az e § (4) bekezdésében előírt kizárásokat kivéve abban az esetben kell alkalmazni, ha egy Magyarországon letelepedett egyesület vagy alapítvány olyan, „jogcímétől függetlenül közvetlenül vagy közvetve külföldről származó [...] pénzbeli vagy egyéb vagyoni jellegű juttatás[ban]” részesül, amely az adott adóévben eléri a meghatározott összeghatárt.
- 51 Ebből az következik, hogy a törvényt olyan, határokon átnyúló tőkemozgások esetén kell alkalmazni, amelyek – tekintettel arra, hogy a törvény „jogcímétől függetlenül” vonatkozik rájuk – többek között természetes vagy jogi személyek által nyújtott adományok, juttatások, örökségek, kölcsönök, hitelek, garanciák vagy akár kezesség formáját ölthetik.
- 52 Másodszor, a tőke szabad mozgásának korlátozását illetően a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az EUMSZ 63. cikkben szereplő „korlátozás” fogalma általános jelleggel magában foglalja mind a tagállamok (lásd ebben az értelemben: 2013. október 22-i Essent és társai ítélet, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), mind a tagállamok és harmadik országok (lásd ebben az értelemben: 2018. január 18-i Jahin ítélet, C-45/17, EU:C:2018:18, 19–21. pont; 2019. február 26-i X [Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok] ítélet, C-135/17, EU:C:2019:136, 26. pont) közötti tőkemozgás mindenfajta korlátozását.
- 53 Közelebbről, a korlátozás fogalmába azok az állami intézkedések is beletartoznak, amelyek amiatt hátrányosan megkülönböztetődnek, hogy közvetlenül vagy közvetve olyan eltérő bánásmódot vezetnek be a belföldi és a határokon átnyúló tőkemozgások között, amely nem felel meg a helyzetek közötti objektív különbségnek (lásd ebben az értelemben: 2006. december 12-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet, C-446/04, EU:C:2006:774, 46. pont; 2015. július 16-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-485/14, nem tették közzé, EU:C:2015:506, 25. és 26. pont), és amelyek ezért más tagállamok vagy harmadik országok természetes vagy jogi személyeit visszatartathatják a határokon átnyúló tőkemozgások végzésétől.
- 54 A jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy az átláthatóságról szóló törvény a hatálya alá tartozó és a Magyarországon kívüli tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatásban részesülő minden egyesületre vagy alapítványra a következő együttes kötelezettségeket írja elő: az illetékes bíróságnál „külföldről támogatott szervezetként” való nyilvántartásba vétel (a 2. § (1) bekezdése), a szervezet nevére, a más tagállamban vagy harmadik országban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyektől kapott, meghatározott összeget elérő vagy meghaladó pénzügyi támogatásokra, valamint e személyek azonosítására vonatkozó adatokat tartalmazó éves bejelentés tétele (a 2. § (2) és (3) bekezdése), és a szervezet honlapján, valamint az általa kiadott sajtótermékekben és egyéb kiadványokban annak feltüntetése, hogy külföldről támogatott szervezetnek minősül (a 2. § (5) bekezdése).
- 55 A törvény továbbá azt is előírja, hogy a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszter az említett egyesületekre és alapítványokra vonatkozó adatokat a nyilvánosság számára ingyenesen elérhető módon közzéteszi az e célra kialakított elektronikus felületen (a 2. § (4) bekezdése).
- 56 Végül a szóban forgó egyesületekre és alapítványokra vonatkozó kötelezettségek be nem tartása esetén a következő szankciókat helyezi kilátásba: a kötelezettség teljesítésére irányuló ügyészi felhívás, 10 000 HUF-tól 90 000 HUF-ig (hozzávetőleg 30 eurótól 2700 euróig) terjedő pénzbírság illetékes bíróság általi kiszabása, valamint az ügyész kérésére a felosztatás illetékes bíróság általi elrendelése (3. §).

- 57 Ezek az együttesen bevezetett, közös célra irányuló, különböző intézkedések olyan kötelezettség-halmazt vezetnek be, amely tartalmára és összeállítására tekintettel korlátozza a tőke szabad mozgását, amelyre mind a magyarországi civil szervezetek – mint a más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatás formájában megjelenő tőkemozgások címzettjei –, mind a számukra ilyen pénzügyi támogatást nyújtó és ezáltal az említett tőkemozgásokat elindító természetes vagy jogi személyek hivatkozhatnak.
- 58 A jelen ítélet 50. és 54–56. pontjában említett rendelkezések konkrétan olyan rendszert vezetnek be, amelyet célzottan és kizárólagosan azokra az egyesületekre és alapítványokra kell alkalmazni, amelyek az átláthatóságról szóló törvényben előírt összeghatárt elérő, más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatásban részesülnek. Közelebbről ezek a rendelkezések „külföldről támogatott szervezatként” nevesítik és arra kötelezik őket, hogy ezzel a megjelöléssel jelentsék be és vetessék nyilvántartásba magukat, valamint így jelenjenek meg a nyilvánosság előtt, ellenkező esetben különböző szankciók, akár felosztatás is kilátásba helyezhető velük szemben. Ezek a rendelkezések megbélyegzik tehát ezeket az egyesületeket és alapítványokat, és olyan bizalmatlan légkört teremthetnek velük szemben, amely más tagállamok vagy harmadik országok természetes vagy jogi személyeit visszatarthatja attól, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak számukra.
- 59 Ez a rendszer egyébként további adminisztratív előírásokat és terheket von maga után, amelyek kizárólag az említett egyesületeket és alapítványokat terhelik a rendelkezésükre bocsátott pénzügyi támogatások „külföldi” eredete miatt.
- 60 Az említett rendelkezések továbbá azokra a személyekre irányulnak, akik ezen egyesületeknek vagy alapítványoknak más tagállamokból vagy harmadik országokból pénzügyi támogatást nyújtanak, mivel az ilyen személyekre és pénzügyi támogatásokra vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalát írják elő, ami szintén visszatarthatja az említett személyeket a támogatások nyújtásától.
- 61 A szóban forgó rendelkezések összességükben tekintve nemcsak a más tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatásban részesülő, magyarországi egyesületek és alapítványok tekintetében biztosítanak eltérő bánásmódot a magyar forrásból származó pénzügyi támogatásban részesülő egyesületekhez és alapítványokhoz képest, hanem azon személyek tekintetében is, akik ezen egyesületek és alapítványok számára más tagállamból vagy harmadik országból nyújtanak pénzügyi támogatást, a magyarországi lakóhelyről vagy székhelyről támogatást nyújtókhoz képest.
- 62 Márpedig a szóban forgó pénzügyi támogatások belföldi vagy „külföldi” eredete, és így a támogatásokat nyújtó természetes vagy jogi személyek lakóhelye vagy székhelye szerinti ezen eltérő bánásmód állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül (lásd analógia útján a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban: 1998. szeptember 24-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-35/97, EU:C:1998:431, 38. és 39. pont; 2011. május 5-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-206/10, EU:C:2011:283, 37. és 38. pont).
- 63 Magyarország állításával ellentétben az említett pénzügyi támogatásokat nyújtó természetes vagy jogi személyek lakóhelye, illetve székhelye *per definitionem* nem minősülhet érvényes szempontnak a szóban forgó helyzetek közötti objektív különbség fennállásának megállapításához, és következésképpen az ilyen közvetett hátrányos megkülönböztetés fennállásának kizárásához (lásd ebben az értelemben: 2011. június 16-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-10/10, EU:C:2011:399, 35. pont).
- 64 Következésképpen a szóban forgó nemzeti rendelkezések közvetett módon hátrányosan megkülönböztető intézkedésnek minősülnek, mivel olyan eltérő bánásmódot vezetnek be, amely nem feleltethető meg a helyzetek közötti objektív különbségeknek.

65 Ebből az következik, hogy az átláthatóságról szóló törvény 1. és 2. §-a alapján a „külföldről támogatott szervezeteket” terhelő nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségek, valamint az e törvény 3. §-ában előírt szankciók együttesen a tőke szabad mozgásának az EUMSZ 63. cikk által tiltott korlátozásának minősülnek, kivéve ha az EUM-Szerződésnek és az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően igazolást nyernek.

2. Igazoló körülmények fennállásáról

a) A felek érvei

66 A Bizottság és a Svéd Királyság azt állítja, hogy a tőke szabad mozgásának az átláthatóságról szóló törvényben foglalt korlátozása nem igazolható sem az EUMSZ 65. cikkben említett okokkal, sem pedig közérdeken alapuló nyomós indokkal.

67 Ezzel kapcsolatban ezen intézmény és e tagállam elismeri, hogy a Magyarország által hivatkozott – egyrészt a civil szervezetek finanszírozása átláthatóságának növelésére, másrészt a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása, és tágabb értelemben a szervezett bűnözés elleni küzdelem révén a közrend és a közbiztonság védelmére irányuló – célok főszabály szerint jogszerűnek minősülnek.

68 A jelen ügyben azonban egyértelműnek látszik, hogy ezek a célok nem igazolhatnak olyan kötelezettségeket, mint amilyeneket az átláthatóságról szóló törvény vezetett be.

69 Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja ugyanis felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak, ezeket az indokokat azonban szigorúan kell értelmezni, és nem igazolható velük olyan szabályozás, amelynek rendelkezései főszabály szerint egységesen megkérdőjelezik a „külföldről támogatott szervezeteket”. Magyarország ezenkívül nem bizonyítja a közrendet és a közbiztonságot fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállását, sem pedig azt, hogy az átláthatóságról szóló törvény által bevezetett kötelezettségek hatékony eszközei a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása és tágabb értelemben a szervezett bűnözés elleni küzdelemnek.

70 Ami az átláthatóságra és ezen túlmenően a közéletben szerepet vállaló szervezeteknek szánt tőke mozgásának nyomon követhetőségére irányuló célt illeti, azt közérdeken alapuló nyomós indoknak lehet tekinteni. A közös értékeken alapuló, állampolgárainak a közéletben – akár a lakóhelyük szerinti tagállamtól eltérő tagállam közéletében – való aktív részvételét előmozdító Európai Unióban azonban ezzel a célkitűzéssel nem igazolható, hogy a nemzeti szabályozás abból az elvből induljon ki, hogy a más tagállamokban letelepedett személyektől származó pénzügyi támogatásban részesülő civil szervezetek gyanúsak.

71 Az átláthatóságról szóló törvény rendelkezései mindenképpen meghaladják a Magyarország által hivatkozott célok eléréséhez képest szükséges és arányos mértéket.

72 Ellenkérelmében e tagállam először is azt állítja, hogy a törvény elsődlegesen közérdeken alapuló nyomós indokkal, másodlagosan pedig az EUMSZ 65. cikkben említett egyes okokkal igazolható.

73 Egyrészt ugyanis az említett törvény megalkotása azzal függ össze, hogy növekedés figyelhető meg a civil szervezetek más tagállamokból vagy harmadik országokból származó tőkével történő finanszírozása terén, amelynek összege a 2010-es 68,4 milliárd HUF-ról (hozzávetőleg 228 millió euró) 2015-re 169,6 milliárd HUF-ra (hozzávetőleg 565 millió euró) nőtt, valamint azzal, hogy európai és nemzeti szinten is jogalkotásra került sor a tőkemozgások fokozott nyomonkövethetőségének biztosítása érdekében. A törvény tehát közérdeken alapuló nyomós indokkal igazolható, amely a civil szervezetek finanszírozási átláthatóságának növelésére irányul, figyelembe véve ez utóbbiak közéletre gyakorolt hatását.

- 74 Másrészt a törvény az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett közrendhez és közbiztonsághoz kapcsolódó indokokkal is igazolható, amelyek – a gyanús tevékenységek elrejtésére alkalmas finanszírozások átláthatóságának fokozása révén – a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása, és tágabb értelemben a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányulnak.
- 75 Másodszor azt állítja, hogy az átláthatóságról szóló törvény e különböző célokhoz képest szükséges és arányos.

b) A Bíróság álláspontja

- 76 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következően a tőke szabad mozgását korlátozó állami intézkedés csak akkor fogadható el, ha azt először is az EUMSZ 65. cikkben említett valamely ok vagy közérdeken alapuló nyomós indok igazolja, másodszor pedig megfelel az arányosság elvének, ami azt jelenti, hogy alkalmas az elérni kívánt cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország [Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog] ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 59–61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 77 Az érintett tagállamnak kell egyébként bizonyítania, hogy e két együttes feltétel teljesül (lásd ebben az értelemben: 2009. február 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-110/05, EU:C:2009:66, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ami közelebbről azt a feltételt illeti, amely szerint a szóban forgó rendelkezéseket az EUMSZ 65. cikkben felsorolt okok valamelyikével vagy közérdeken alapuló nyomós indokkal kell igazolni, a tagállamnak az adott ügy körülményeihez képest konkrétan bizonyítania kell, hogy az említett rendelkezések igazolhatók (lásd ebben az értelemben: 2003. május 8-i ATRAL-ítélet, C-14/02, EU:C:2003:265, 66–69. pont; 2009. július 16-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-165/08, EU:C:2009:473, 53. és 57. pont).
- 78 Ami a jelen ügyben a Magyarország által elsődlegesen hivatkozott igazolást illeti, a Bíróság korábban már megállapította, hogy a természetes vagy jogi személyeknek uniós közpénzből nyújtott pénzügyi támogatások átláthatóságának bejelentési és közzétételi kötelezettségek útján történő növelésére irányuló célkitűzés – a nyitottság és az átláthatóság elvére figyelemmel, amelyeket az EUSZ 1. cikk második bekezdése, az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az EUSZ 15. cikk (1) és (3) bekezdése értelmében az uniós intézmények tevékenysége során irányadónak kell tekinteni – közérdeken alapuló nyomós indoknak tekinthető. Az erre irányuló célkitűzés ugyanis javítja a polgárok e tárgyban történő tájékoztatását, és lehetővé teszi számukra a nyilvános vitában való fokozottabb részvételt (lásd ebben az értelemben: 2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 68–71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 79 Minthogy – és ebben a Bizottság és a Svéd Királyság, valamint Magyarország is egyetért – egyes civil szervezetek az általuk követett célokra és a rendelkezésükre álló eszközökre tekintettel jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára (EJEB, 2009. április 14., Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, 27., 36. és 38. §; EJEB, 2016. november 8., Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ítélet, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, 166. és 167. §), az ilyen szervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatások átláthatóságának növelését olyan célnak kell tekinteni, mint amely szintén közérdeken alapuló nyomós indoknak minősülhet.
- 80 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egyébként az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló ezen célkitűzés – mint közérdeken alapuló nyomós indok – igazolhatja olyan nemzeti szabályozás elfogadását, amely nagyobb mértékben korlátozza a harmadik országokból származó tőke szabad mozgását, mint a más tagállamokból származó tőkéét. A harmadik országokból származó tőkemozgások ugyanis abban különböznek a más tagállamokból származó tőkemozgásoktól, hogy a származási országukban nem tartoznak a tagállamok mindegyikében alkalmazandó szabályozási

harmonizációs és nemzeti hatósági együttműködési intézkedések hatálya alá (lásd ebben az értelemben: 2007. december 18-i A ítélet, C-101/05, EU:C:2007:804, 36. és 37. pont; 2019. február 26-i X [Harmadik országban letelepedett közvetítő társaságok] ítélet C-135/17, EU:C:2019:136, 90. pont).

- 81 A jelen ügyben azonban rá kell mutatni először is arra, hogy az átláthatóságról szóló törvénynek a jelen ítélet 65. pontjában említett rendelkezései által bevezetett nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségek, valamint szankciók különbségtétel nélkül minden olyan civil szervezetre alkalmazandók, amely az e törvényben előírt összeghatárt elérő, Magyarországon kívüli tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatásban részesül.
- 82 Márpedig Magyarország az igazolással kapcsolatban rá háruló bizonyítási teher ellenére nem fejt ki azokat az okokat, amelyek miatt az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló, általa hivatkozott célkitűzés igazolja azt, hogy az említett kötelezettségek különbségtétel nélkül vonatkozzanak bármely más tagállamból vagy harmadik országból származó minden pénzügyi támogatásra, amennyiben annak mértéke eléri az átláthatóságról szóló törvényben előírt összeghatárt. Ezenkívül nem fejt ki azokat az okokat sem, amelyek miatt ez a célkitűzés igazolja azt, hogy a szóban forgó kötelezettségek különbségtétel nélkül alkalmazandók legyenek valamennyi e törvény hatálya alá tartozó szervezetre, ahelyett hogy azokra irányulnának, amelyek az általuk követett célokra és a rendelkezésükre álló eszközökre tekintettel valóban jelentős befolyást gyakorolhatnak a közéletre és a nyilvános vitára.
- 83 Másodszor, az átláthatóságról szóló törvény az említett szervezetek mindegyikét kötelezi arra, hogy a sajátos „külföldről támogatott szervezet” megnevezéssel jegyeztessék be és rendszeresen ilyenként tüntessék fel magukat. A törvény preambulumban egyébként az is szerepel, hogy a civil szervezetek részére „külföldön” letelepedett személyek által nyújtott támogatások „alkalmasak lehetnek arra, hogy külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében”, továbbá hogy ez a támogatás „veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését”.
- 84 Ebből az következik, hogy Magyarország azért kívánta növelni az egyesületi finanszírozás átláthatóságát, mivel úgy tekint a más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatásokra, mint amelyek jelentős érdekeit veszélyeztethetik.
- 85 Márpedig még ha el is fogadjuk, hogy a más tagállamokból vagy harmadik országokból származó, az átláthatóságról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezeteknek nyújtott bizonyos pénzügyi támogatások Magyarország jelentős érdekeit veszélyeztetőnek tekinthetők, az e tagállam által az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelése érdekében hivatkozott, a jelen ítélet 83. pontjában kifejtett indokok akkor sem igazolhatják az e pontban említett kötelezettségeket.
- 86 Az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló cél ugyanis – bármennyire jogszerű is – nem igazolhat olyan tagállami jogszabályt, amely azon az elvi jellegű és különbségtétel nélküli vélelmen alapul, hogy a más tagállamban vagy harmadik országban letelepedett természetes vagy jogi személy által fizetett minden pénzügyi támogatás és minden ilyen pénzügyi támogatásban részesülő civil szervezet önmagában veszélyeztetheti az adott tagállam politikai és gazdasági érdekeit, valamint intézményeinek befolyásmentes működését.
- 87 Következésképpen az átláthatóságról szóló törvény az abban foglalt rendelkezések tartalmára és céljára tekintettel a jelen esetben nem igazolható az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló céllal.
- 88 Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett közrendi és közbiztonsági okokat illetően, amelyekre Magyarország másodlagosan hivatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy ilyen okokra – amint ez a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is kitűnik – akkor lehet egy adott területtel kapcsolatban hivatkozni,

ha az uniós jogalkotó nem végezte el a védelmüket biztosító intézkedések teljes harmonizációját (lásd ebben az értelemben: 2007. október 23-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-112/05, EU:C:2007:623, 72. és 73. pont; 2013. április 25-i Jyske Bank Gibraltar ítélet, C-212/11, EU:C:2013:270, 60. pont).

- 89 Márpedig – amint arra a Bíróság korábban már rámutatott – az uniós jogalkotó a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre irányuló intézkedéseknek csak részleges harmonizációját végezte el, és így a tagállamok továbbra is hivatkozhatnak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre mint közrendhez kapcsolódó okra a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti rendelkezések igazolása érdekében (lásd ebben az értelemben: 2013. április 25-i Jyske Bank Gibraltar ítélet, C-212/11, EU:C:2013:270, 61–64. pont; 2018. május 31-i Zheng ítélet, C-190/17, EU:C:2018:357, 38. pont).
- 90 Ugyanígy mivel e területen sem valósult meg általánosabb harmonizáció, a tagállamok a szervezett bűnözés elleni küzdelemre is hivatkozhatnak mint az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett közbiztonsággal kapcsolatos okra.
- 91 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából azonban az következik, hogy amennyiben az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett közrendi és közbiztonsági okok lehetővé teszik az EUM-Szerződésben biztosított valamelyik alapvető szabadságtól való eltérést, ezen okokat szigorúan kell értelmezni, és ezért az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül azok tartalmát. Ezen okokra tehát csak a társadalom alapvető érdekét érintő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállása esetén lehet hivatkozni (lásd ebben az értelemben: 2000. március 14-i Église de scientologie ítélet, C-54/99, EU:C:2000:124, 17. pont).
- 92 A jelen ügyben Magyarország összesített számadatokat ismertet arra vonatkozóan, hogy a 2010 és 2015 közötti időszakban növekedett a területén létrehozott civil szervezetek más tagállamokból vagy harmadik országokból származó tőkefinanszírozása, de nem terjeszt elő konkrét módon azt bizonyító érvet, hogy ez a számszerűsített növekedés ilyen veszélyt eredményezett volna.
- 93 Úgy tűnik ugyanis – amint az a jelen ítélet 83. és 86. pontjából is következik –, hogy Magyarország az átláthatóságról szóló törvényt nem valódi veszély fennállására, hanem arra az elvi jellegű, különbségtétel nélküli vélelemre alapozza, hogy a más tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatások és az ilyen pénzügyi támogatásban részesülő civil szervezetek ilyen veszélyt idézhetnek elő.
- 94 Egyébiránt még ha abból indulunk is ki, hogy – ellentétben azzal, ami a jelen ítélet 91. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból következik – elképzelhető volt a nem valós és nem közvetlen, de attól még nem kevésbé potenciális veszély elismerése, az e pontban hivatkozott szigorú értelmezés követelményére tekintettel az ilyen veszély is csak a jellegének és súlyának megfelelő intézkedések elfogadását igazolhatná. Márpedig a jelen ügyben az átláthatóságról szóló törvény által bevezetett kötelezettségek alkalmazásához kapcsolt értékhatárokat olyan összegben határozták meg, amelyek nyilvánvalóan nem feleltethetők meg az e kötelezettségek által megakadályozandó, a társadalom alapvető érdekét érintő, kellően súlyos veszélyre vonatkozó vélelemnek.
- 95 Ennélfogva nem bizonyított a társadalom alapvető érdekét sértő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély fennállása, amely alapján hivatkozni lehetne az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett közrendi és közbiztonsági okokra.
- 96 Következésképpen az átláthatóságról szóló törvény nem igazolható sem az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló, közérdeken alapuló nyomós indokkal, sem pedig az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett közrendi és közbiztonsági okokkal.

- 97 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország azáltal, hogy elfogadta az átláthatóságról szóló törvénynek a jelen ítélet 65. pontjában említett rendelkezéseit, nem teljesítette az EUMSZ 63. cikkből eredő kötelezettségeit.

B. A Charta 7., 8. és 12. cikkéről

1. A Charta alkalmazhatóságáról

a) A felek érvei

- 98 A Svéd Királyság által támogatott Bizottság beadványaiban arra hivatkozik, hogy mivel az átláthatóságról szóló törvény korlátozza az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadságot, a Chartával is összeegyeztethetőnek kell lennie.
- 99 A Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre válaszolva, amely ennek a követelménynek a jelen eljárás írásbeli szakaszának lezárását követően kihirdetett 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítéletben (C-235/17, EU:C:2019:432) ismertetett hatályára vonatkozott, a Bizottság hozzátette, hogy ez a követelmény annak megállapítását is jelenti, hogy az átláthatóságról szóló törvény korlátozza-e a Chartában foglalt jogokat vagy szabadságokat, és igenlő válasz esetén a Magyarország által hivatkozott érvelés alapján annak értékelését, hogy a törvény ennek ellenére igazolható-e.
- 100 Magyarország – szintén a tárgyaláson a Bíróság által ezzel kapcsolatban feltett kérdésre válaszul – tudomásul vette az említett ítéletet.

b) A Bíróság álláspontja

- 101 A Bíróság ítélezési gyakorlatából következően amennyiben egy tagállam arra hivatkozik, hogy az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságot korlátozó, általa kibocsátott intézkedést e szerződés vagy az uniós jog által elismert, közérdeken alapuló nyomós indok igazolja, az ilyen intézkedést úgy kell tekinteni, mint amely a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében véve az uniós jogot hajtja végre, és így összhangban kell állnia a Chartában biztosított alapjogokkal (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 63. és 64. pont; 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország [Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog] ítélet, C-235/17, EU:C:2019:432, 64. és 65. pont).
- 102 A jelen ügyben – amint az a jelen ítélet 72–74. pontjában már megállapításra került – Magyarország arra hivatkozik, hogy az átláthatóságról szóló törvénynek az ezen ítélet 65. pontjában említett rendelkezései által bevezetett kötelezettségeket közérdeken alapuló nyomós indok, valamint az EUMSZ 65. cikkben említett okok is igazolják.
- 103 A törvény rendelkezéseinek tehát – amint arra a Bizottság és a Svéd Királyság helyesen rámutat – összhangban kell lenniük a Chartával, mivel ez a követelmény azt jelenti, hogy az említett rendelkezések ne korlátozzák a Chartában biztosított jogokat és szabadságokat, vagy ha igen, akkor ezek a korlátozások a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményekre tekintettel igazolhatók legyenek (lásd ebben az értelemben: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 66. és 70. pont; 2018. március 20-i Menci ítélet, C-524/15, EU:C:2018:197, 39. és 41. pont).
- 104 Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy ezek a rendelkezések korlátozzák-e a Bizottság által hivatkozott jogokat, és ha igen, azok ennek ellenére igazolhatók-e, ahogyan azt Magyarország állítja.

2. A Chartában biztosított jogok korlátozásának fennállásáról

a) A felek érvei

- 105 A Svéd Királyság által támogatott Bizottság arra hivatkozik, hogy az átláthatóságról szóló törvény korlátozza először is a Charta 12. cikkének (1) bekezdésében biztosított egyesületi szabadsághoz való jogot, másodsor pedig a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot, amelyek a Charta 7. cikkében, illetve 8. cikkének (1) bekezdésében szerepelnek.
- 106 Az egyesülés szabadságához fűződő jogot illetően a Bizottság mindenekelőtt kifejti, hogy e jog gyakorlása nemcsak az egyesület létrehozásának és megszüntetésének lehetőségét foglalja magában, hanem a kettő között annak lehetőségét is, hogy indokolatlan állami beavatkozás nélkül létezessen és működjön. Ezt követően előadja, hogy a pénzügyi források megszerezhetősége alapvető fontosságú az egyesületek működése szempontjából. Végül a jelen ügyben először is úgy véli, hogy az átláthatóságról szóló törvény által bevezetett bejelentési és közzétételi kötelezettségek jelentősen megnehezíthetik a magyarországi civil szervezetek működését, másodsor, hogy az ezen kötelezettségekhez kapcsolódó, a „külföldről támogatott szervezet” megnevezés bejegyeztetésére és használatára vonatkozó kötelezettségek alkalmasak a civil szervezetek megbélyegzésére, harmadsor pedig, hogy az egyes kötelezettségek be nem tartásához kapcsolódó szankciók jogi kockázatot jelentenek a létezésükre, hiszen akár a feloszlásukat is eredményezhetik.
- 107 A magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való joggal, valamint a személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy az átláthatóságról szóló törvény korlátozza ezeket a jogokat azáltal, hogy olyan bejelentési és közzétételi kötelezettségeket ír elő, amelyek egyes információknak – esettől függően a magyarországi civil szervezeteknek bizonyos összeghatárt elérő, másik tagállamból vagy harmadik országból származó pénzügyi támogatást nyújtó természetes személy nevének, lakóhely szerinti országának és városának, illetve jogi személy nevének és székhelyének – a hatáskörrel rendelkező bíróságokkal és a Civil Információs Portál vezetéséért felelős miniszterrel történő közlését, valamint utólagos nyilvánosságra hozatalát vonják maguk után.
- 108 Védekezésül Magyarország először is előadja, hogy az átláthatóságról szóló törvény nem korlátozza az egyesülés szabadságához fűződő jogot. A törvény ugyanis csak a magyarországi civil szervezetek tevékenységének gyakorlására vonatkozó szabályok előírására, valamint azok be nem tartásának szankcionálására vonatkozik. Ezenkívül a törvényben előírt nyilvántartásba vételi és közzétételi kötelezettségek semleges megfogalmazásúak, és ahhoz az objektív adathoz kapcsolódnak, hogy ezek a szervezetek bizonyos mértékű, külföldi forrásból származó pénzügyi támogatásban részesülnek. Végül sem e kötelezettségek, sem a hozzájuk kapcsolódó „külföldről támogatott szervezet” megnevezés nem stigmatizáló. Ellenkezőleg, az átláthatóságról szóló törvény preambulumból egyértelműen kitűnik, hogy a külföldi forrásból származó pénzügyi támogatásokban való részesülés önmagában véve nem kifogásolható.
- 109 Másodsor, azok az adatok, amelyeknek a hatáskörrel rendelkező bíróságokkal való közlését és nyilvánosságra hozatalát a törvény előírja, önmagukban nem minősíthetők a Charta 8. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó személyes adatoknak, illetve olyan adatoknak, amelyeknek a közlése és hozzáférhetővé tétele korlátozná a Charta 7. cikkében biztosított, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Egyébiránt pedig a civil szervezetek részére pénzügyi támogatást nyújtó személyeket – mivel tevékenységükkel befolyásolják a közéletet – közszereplőknek kell tekinteni, akik alacsonyabb szintű jogvédelemben részesülnek, mint a magánszemélyek.

b) A Bíróság álláspontja

- 110 Ami először is az egyesülés szabadságához fűződő jogot illeti, az a Charta 12. cikkének (1) bekezdésében szerepel, amely szerint mindenkinek joga van bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez.
- 111 E jog a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény) 11. cikkének (1) bekezdésében biztosított jognak felel meg. E jog tartalmát és terjedelmét a Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően tehát azonosnak kell tekinteni az utóbbiével.
- 112 E tekintetben először is az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az egyesülés szabadságához fűződő jog a demokratikus és pluralista társadalom egyik alapvető pillérét jelenti, mivel lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közérdekű ügyekben közösen lépjenek fel, és ezzel hozzájáruljanak a közélet megfelelő működéséhez (EJEB, 2004. február 17., Gorzelik és társai ítélet, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 88., 90. és 92. §; EJEB, 2009. október 8., Tebieti Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán ítélet, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, 52. és 53. §).
- 113 Ez a jog továbbá nemcsak az egyesület létrehozásának és megszüntetésének lehetőségét foglalja magában (EJEB, 2004. február 17., Gorzelik és társai ítélet, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 52. §; EJEB, 2009. október 8., Tebieti Mühafize Cemiyeti és Israfilov kontra Azerbajdzsán ítélet, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, 54. §), hanem annak lehetőségét is az egyesület számára, hogy a köztes időszakban tevékenykedhessen, ami többek között azt is jelenti, hogy indokolatlan állami beavatkozás nélkül működhet és folytathatja tevékenységeit (EJEB, 2006. október 5., Üdvhadsereg Moszkvai Ága kontra Oroszország ítélet CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, 73. és 74. §).
- 114 Végül az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint az olyan jogszabályok, amelyek – bár adott esetben igazolhatók – jelentősen megnehezítik az egyesületek fellépését vagy működését akár azzal, hogy megszigorítják a bejegyzésükre vonatkozó követelményeket (EJEB, 2011. április 12., Orosz Köztársaság Pártja kontra Oroszország ítélet, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, 79–81. §), korlátozzák a pénzügyi forrásokhoz jutásukat (EJEB, 2007. június 7., Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d’Iparralde kontra Franciaország ítélet, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, 37. és 38. §), negatív képet sugalló bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írnak elő számukra (EJEB, 2001. augusztus 2., Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani kontra Olaszország ítélet, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, 13. és 15. §), vagy szankciót, például feloszlást helyeznek kilátásba velük szemben (EJEB, 2006. október 5., Üdvhadsereg Moszkvai Ága kontra Oroszország ítélet CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, 73. §), a Charta 12. cikkében biztosított egyesülési szabadsághoz fűződő jogba történő beavatkozásnak, és ezáltal e jog korlátozásának minősülnek.
- 115 Ezen információk tükrében kell meghatározni, hogy a jelen ügyben az átláthatóságról szóló törvénynek a jelen ítélet 65. pontjában említett rendelkezéseivel bevezetett kötelezettségek korlátozzák-e az egyesülés szabadságához fűződő jogot, különösen amiatt, hogy – amint ezt a Bizottság állítja – jelentősen megnehezítik a törvény hatálya alá tartozó egyesületek és alapítványok fellépését és működését.
- 116 E tekintetben egyrészt meg kell állapítani, hogy a rendelkezések által bevezetett bejelentési és közzétételi kötelezettségek – visszatartó hatásukra és a be nem tartásukhoz kapcsolódó szankciókra figyelemmel – korlátozhatják a szóban forgó egyesületek és alapítványok arra irányuló lehetőségét, hogy más tagállamokból vagy harmadik országokból származó pénzügyi támogatásban részesüljenek.

- 117 Másrészt az átláthatóságról szóló törvény hatálya alá tartozó egyesületek és alapítványok számára a „külföldről támogatott szervezet” megnevezéssel történő bejegyzésre és ilyenként történő feltüntetésére vonatkozóan előírt rendszeres kötelezettségeket – amint azt Magyarország is elismeri – a törvénynek a jelen ítélet 83. pontjában tartalmilag ismertetett preambulumával összefüggésben kell értelmezni.
- 118 Ebben az összefüggésben a szóban forgó rendszeres kötelezettségek – amint arra a főtanácsnok indítványának 120–123. pontjában rámutatott – visszatartó hatást gyakorolhatnak a más tagállamokban vagy harmadik országokban lakóhellyel rendelkező adományozóknak az átláthatóságról szóló törvény hatálya alá tartozó civil szervezetek finanszírozásában való részvételére, és ily módon akadályozhatják e szervezetek tevékenységét, valamint az általuk követett célok megvalósítását. Ezenkívül alkalmasak arra, hogy Magyarországon a szóban forgó egyesületekkel és alapítványokkal szemben általános bizalmatlanságot teremtsenek és megbélyegezzék őket.
- 119 Ennek alapján az átláthatóságról szóló törvénynek a jelen ítélet 65. pontjában említett rendelkezései korlátozzák a Charta 12. cikkének (1) bekezdésében biztosított egyesülési szabadsághoz való jogot.
- 120 Másodszor a Bizottság együttesen hivatkozik a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogra, valamint a személyes adatok védelméhez való jogra, amelyeket szerinte az átláthatóságról szóló törvényben előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségek korlátoznak.
- 121 A Charta 7. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák. A Charta 8. cikkének (1) bekezdése szerint pedig mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.
- 122 A Charta 7. cikkében rögzített, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog az az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkében biztosított jognak felel meg, következésképpen azonos tartalmat és terjedelmet kell tulajdonítani neki (2010. október 5-i McB. ítélet, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, 53. pont; 2019. március 26-i SM [Algériai kafala hatálya alá helyezett gyermek] ítélet, C-129/18, EU:C:2019:248, 65. pont).
- 123 Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint ez a jog azt a követelményt jelenti a hatóságok számára, hogy tartózkodjanak a személyek magán- és családi életébe, valamint a köztük lévő kapcsolatokba történő indokolatlan beavatkozástól. Így tehát olyan negatív és feltétel nélküli kötelezettséget ír elő a hatóságok számára, amelyet nem kell különös rendelkezések útján végrehajtani, azonban a magán- és családi élet védelmére irányuló jogi intézkedések meghozatalára vonatkozó pozitív kötelezettség is kapcsolódhat hozzá (EJEB, 2004. június 24., Von Hannover kontra Németország ítélet, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, 57. §; EJEB, 2007. március 20., Tysiác kontra Lengyelország ítélet, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, 109. és 110. §).
- 124 Márpedig a Bíróság kimondta, hogy az egyes személyes adatok – például természetes személyek neve, lakóhelye vagy pénzügyi forrásai – hatósággal való közlését előíró vagy engedélyező rendelkezéseket – az igazolásuk lehetőségét nem érintve – e természetes személyek hozzájárulásának hiányában, a szóban forgó adatok későbbi felhasználásától függetlenül a magánéletükbe való beavatkozásnak, következésképpen a Charta 7. cikkében biztosított jog korlátozásának kell minősíteni. Ugyanez vonatkozik az ilyen adatok nyilvánosságra hozatalát előíró rendelkezésekre is (lásd ebben az értelemben: 2003. május 20-i Österreichischer Rundfunk és társai ítélet, C-465/00, C-138/01 és C-139/01, EU:C:2003:294, 73–75. és 87–89. pont; 2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 56–58. és 64. pont; 2018. október 2-i Ministerio Fiscal ítélet, C-207/16, EU:C:2018:788, 48. és 51. pont).
- 125 Ezzel szemben a jogi személyekre vonatkozó névadatok és pénzügyi adatok hatósággal való közlése, illetve nyilvánosságra hozatala csak akkor korlátozhatja a Charta 7. cikkében biztosított jogot, ha a jogi személyek hivatalos neve természetes személy vagy személyek nevét foglalja magában (2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 53. pont).

- 126 A Charta 8. cikkének (1) bekezdésében biztosított, személyes adatok védelméhez való joggal pedig, amely szorosan kapcsolódik a Charta 7. cikkében biztosított, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joghoz (lásd ebben az értelemben: 2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 47. pont; 2011. november 24-i Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito ítélet, C-468/10 et C-469/10, EU:C:2011:777, 41. pont), ellentétes az, hogy azonosított vagy azonosítható természetes személyekre vonatkozó információkat harmadik személyek – akár hatóságok, akár általában a nyilvánosság – részére továbbítsanak, kivéve ha az információtovábbításra a Charta 8. cikkének (2) bekezdésében előírt követelményeknek megfelelő tisztességes adatkezelés alapján kerül sor (lásd ebben az értelemben: 2010. november 9-i Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 49. pont). Ezt az esetet kivéve tehát a személyesadat-kezelésnek minősülő említett információtovábbítás a Charta 8. cikkének (1) bekezdésében biztosított, személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának minősül (lásd ebben az értelemben: 2018. október 2-i Ministerio Fiscal ítélet, C-207/16, EU:C:2018:788, 51. pont).
- 127 A jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy azok az információk, amelyekre az átláthatóságról szóló törvényben előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségek vonatkoznak, – amint az a jelen ítélet 5. és 10. pontjában is szerepel – a magyarországi civil szervezetek részére bizonyos összeghatárt elérő pénzügyi támogatást nyújtó természetes személyek nevét, lakóhely szerinti országát és városát, valamint e pénzügyi támogatások összegét tartalmazzák. Ezek az információk – ahogyan ez a jelzett pontokban is szerepel – az ilyen pénzügyi támogatást nyújtó jogi személyek hivatalos nevén és székhelyén kívül a jogi személyek cégnevére is vonatkoznak, amely maga is tartalmazhatja természetes személyek nevét.
- 128 Márpedig az ilyen adatok a magánélet védelméhez fűződő, a Charta 7. cikkében biztosított jog hatálya alá tartoznak, amint az a jelen ítélet 124. és 125. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból is következik.
- 129 Igaz továbbá, hogy – amint arra Magyarország rámutat – az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte, hogy abban az esetben, ha a polgárokat megilleti a tájékoztatáshoz való jog, és ez a jog sajátos körülmények között egy közszereplő, például politikai szereplő magánéleti vonatkozásait is érintheti, a közszereplők nem tarthatnak igényt a magánéletük magánszemélyekével azonos szintű védelmére (EJEB, 2004. június 24., Von Hannover kontra Németország ítélet, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, 64. §; EJEB, 2012. február 7., Von Hannover kontra Németország ítélet (2. sz.), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, 110. §).
- 130 A „közszereplő” fogalmát ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága szigorúan határozta meg, mivel például – amint az az előző pontban hivatkozott ítéletekből kitűnik – kizárta, hogy közszereplőnek tekintsen olyan személyt, aki bár közismert, nem lát el politikai funkciót.
- 131 Márpedig önmagában amiatt, hogy más tagállamban vagy harmadik országban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek magyarországi civil szervezeteknek az átláthatóságról szóló törvényben előírt összeghatárt elérő pénzügyi támogatást nyújtanak, e személyeket nem lehet közszereplőnek tekinteni. Ugyanis még ha abból indulunk is ki, hogy egyes ilyen szervezeteket és személyeket az általuk követett konkrét célok alapján a magyarországi közélet szereplőinek kell tekinteni, az ilyen pénzügyi támogatások nyújtása akkor sem tartozik politikai funkciógyakorlás körébe.
- 132 Következésképpen az átláthatóságról szóló törvényben előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségek korlátozzák a Charta 7. cikkében biztosított, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

- 133 Végül, noha az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelésére irányuló célkitűzés – amint az a jelen ítélet 79. pontjából is következik – közérdeket szolgáló célnak tekinthető, annak végrehajtása során – amennyiben személyes adatok kezelését jelenti – tiszteletben kell tartani a Charta 8. cikkének (2) bekezdésében előírt, tisztességes adatkezelésre vonatkozó követelményeket. Márpedig a jelen ügyben Magyarország egyáltalán nem hivatkozik arra, hogy a kötelezettségeket előíró rendelkezések megfelelnek ezeknek a követelményeknek.
- 134 E körülmények között, a jelen ítélet 126. és 127. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel az említett kötelezettségeket a Charta 8. cikkének (1) bekezdésében biztosított, személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának is kell minősíteni.

3. Igazoló körülmények fennállásáról

a) A felek érvei

- 135 A Bizottság és a Svéd Királyság azt állítja, hogy a Charta 12. cikkében és 7. cikkében, valamint 8. cikkének (1) bekezdésében rögzített jogoknak az átláthatóságról szóló törvény által megvalósított korlátozásai a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményekre tekintettel nem tekinthetők igazolt korlátozásnak.
- 136 Ugyanis noha a Magyarország által hivatkozott, az átláthatóságra, valamint a közrend és a közbiztonság védelmére irányuló célok e rendelkezés értelmében főszabály szerint az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseknek tekinthetők, a tagállam a jelen ügyben nem bizonyítja, hogy ezek a célok igazolják az egyesülés szabadságához fűződő jognak, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jognak, valamint a személyes adatok védelméhez való jognak az átláthatóságról szóló törvényben megvalósuló korlátozását.
- 137 A törvény mindenesetre nem felel meg a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt arányosság követelményének.
- 138 Védekezésében Magyarország úgy véli, hogy az egyesületi finanszírozás átláthatóságának növelését a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió által elismert általános érdekű célkitűzésnek kell tekinteni. Az átláthatóságról szóló törvény által bevezetett intézkedések továbbá megfelelnek az e rendelkezésben foglalt egyéb követelményeknek.

b) A Bíróság álláspontja

- 139 A Charta 52. cikkének (1) bekezdésében többek között az szerepel, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlására vonatkozó bármely korlátozásnak ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket kell szolgálnia.
- 140 Márpedig a Bíróság a jelen ítélet 96. pontjában azt állapította meg, hogy az átláthatóságról szóló törvénynek az ezen ítélet 65. pontjában említett rendelkezései a Magyarország által hivatkozott, Unió által elismert általános érdekű célkitűzések egyikével sem igazolhatók.
- 141 Ebből az következik, hogy ezek a rendelkezések, amelyek – amint azt a Bíróság a jelen ítélet 119., 132. és 134. pontjában megállapította – az EUMSZ 63. cikkben biztosított alapvető szabadságon kívül a Charta 12. cikkében, 7. cikkében, illetve 8. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogokat is korlátozzák, semmiképpen nem felelnek meg az említett általános érdekű célkitűzéseknek.
- 142 Következésképpen Magyarország azáltal, hogy elfogadta az említett rendelkezéseket, nem teljesítette a Charta 7., 8. és 12. cikkéből eredő kötelezettségeit.

C. Végekvetkeztetés

- 143 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország azáltal, hogy elfogadta az átláthatóságról szóló törvénynek a jelen ítélet 65. pontjában említett rendelkezéseit, amelyek nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írnak elő a bizonyos összehatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái tekintetében, és szankciókat helyeznek kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tévő szervezetekkel szemben, a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan korlátozásokat vezetett be, és ezzel megsértette az EUMSZ 63. cikk, valamint a Charta 7., 8. és 12. cikke alapján fennálló kötelezettségeit.

VII. A költségekről

- 144 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A jelen ügyben Magyarországot, mivel pereszes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.
- 145 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. Következésképpen a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) Magyarország azáltal, hogy elfogadta a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény azon rendelkezéseit, amelyek nyilvántartásba vételi, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket írnak elő a bizonyos összehatárt meghaladó mértékű külföldi támogatásban közvetlenül vagy közvetve részesülő civil szervezetek egyes kategóriái tekintetében, és szankciókat helyeznek kilátásba az e kötelezettségeknek eleget nem tévő szervezetekkel szemben, a civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok vonatkozásában hátrányosan megkülönböztető és indokolatlan korlátozásokat vezetett be, és ezzel megsértette az EUMSZ 63. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 7., 8. és 12. cikke alapján fennálló kötelezettségeit.
- 2) A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.
- 3) A Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Arabadjiev	Regan	Rodin
Rossi	Jarukaitis	Juhász
Ilešič	Malenovský	Šváby
Piçarra		

Kihirdetve Luxembourgban, a 2020. június 18-i tárgyaláson.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

K. Lenaerts
elnök