



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 iunie 2020 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Admisibilitate – Articolul 63 TFUE – Libertatea de circulație a capitalurilor – Existența unei restricții – Sarcina probei –

Discriminare indirectă legată de proveniența capitalurilor – Articolul 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul la libertatea de asociere – Reglementare națională care impune obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate, însoțite de sancțiuni, asociațiilor care primesc ajutoare financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe – Articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale – Dreptul la respectarea vieții private – Articolul 8 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale – Dreptul la protecția datelor cu caracter personal – Reglementare națională care impune divulgarea unor informații referitoare la persoanele care furnizează un ajutor financiar unor asociații și la cuantumul acestui ajutor – Justificare – Motiv imperativ de interes general – Transparența finanțării asociative – Articolul 65 TFUE – Ordine publică – Siguranță publică – Combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a criminalității organizate – Articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale”

În cauza C-78/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 6 februarie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată inițial de V. Di Bucci, de L. Havas, de L. Malferrari și de K. Talabér-Ritz și ulterior de V. Di Bucci, de L. Havas și de L. Malferrari, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de:

Regatul Suediei, reprezentat de A. Falk, de C. Meyer-Seitz și de H. Shev, în calitate de agenți,

intervenient,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér și de G. Koós, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan și S. Rodin, doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, președinți de cameră, și domnii E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (raportor), D. Šváby și N. Piçarra, judecători,

* Limba de procedură: maghiara.

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 22 octombrie 2019,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 ianuarie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă formulată, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin adoptarea dispozițiilor din a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Legea nr. LXXVI din 2017 privind transparența organizațiilor care primesc ajutor din străinătate, denumită în continuare „Legea privind transparența”), care impun obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate anumitor categorii de organizații ale societății civile care beneficiază în mod direct sau indirect de un ajutor străin care depășește un anumit prag și care prevăd posibilitatea de a aplica sancțiuni organizațiilor care nu respectă aceste obligații, Ungaria a introdus restricții discriminatorii, nejustificate și necesare în privința donațiilor străine acordate organizațiilor societății civile, cu încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE, precum și al articolelor 7, 8 și 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

I. Legislația maghiară

A. *Legea privind transparența*

- 2 Preambulul Legii privind transparența precizează printre altele că organizațiile societății civile „contribuie la controlul democratic și la dezbateră publică privind afacerile publice”, că ele „au un rol decisiv în formarea opiniei publice” și că „transparența [lor] este de interes public major”.
- 3 Acest preambul enunță de asemenea că „sprijinul acordat din surse străine necunoscute [organizațiilor societății civile] poate fi utilizat de grupuri de interese străine în scopul promovării, prin influența socială a acestor organizații, a propriilor interese în locul obiectivelor comunitare în viața socială și politică a Ungariei” și că acest sprijin „poate pune în pericol interesele politice și economice ale țării, precum și funcționarea fără ingerințe a instituțiilor legale”.
- 4 Potrivit articolului 1 din această lege:

„(1) În scopul aplicării prezentei legi, prin organizație care primește ajutor din străinătate se înțelege orice asociație sau fundație care beneficiază de un aport financiar în sensul definit la alineatul (2) (denumite în continuare, împreună, «organizație care primește ajutor din străinătate»).

(2) În sensul prezentei legi, orice aport în bani sau sub formă de alte active care provine în mod direct sau indirect din străinătate, indiferent de temeiul juridic, este considerat ajutor din momentul în care atinge – singur sau în mod cumulativ – într-un anumit exercițiu financiar dublul cuantumului prevăzut la articolul 6 alineatul (1) litera b) din pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(Legea nr. LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului)].

[...]

(4) Sunt excluse din domeniul de aplicare al prezentei legi următoarele:

- a) asociațiile și fundațiile care nu sunt considerate organizații ale societății civile;
- b) asociațiile reglementate de sportról szóló 2004. évi I. törvény [(Legea nr. I din 2004 privind sportul)];
- c) organizațiile care desfășoară o activitate religioasă;
- d) organizațiile și asociațiile minorităților naționale reglementate de nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(Legea nr. CLXXIX din 2011 privind drepturile minorităților naționale)], precum și fundațiile care desfășoară, în conformitate cu actul lor constitutiv, o activitate legată în mod direct de autonomia culturală a unei minorități naționale sau care reprezintă și apără interesele unei anumite minorități naționale.”

5 Articolul 2 din Legea privind transparența prevede:

„(1) Orice asociație sau fundație în sensul articolului 1 alineatul (1) trebuie să comunice transformarea sa în organizație care primește ajutor din străinătate în termen de 15 zile de la data la care quantumul ajutoarelor primite în cursul anului respectiv atinge dublul quantumului stabilit la articolul 6 alineatul (1) litera b) din Legea nr. LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

(2) Organizația care primește ajutor din străinătate trebuie să depună declarația menționată la alineatul (1) la instanța competentă de la sediul său social (denumită în continuare «instanța de înregistrare») și să furnizeze datele specificate în anexa I. Instanța de înregistrare înscrie declarația în evidențele referitoare la asociație sau la fundație care figurează în registrul organizațiilor civile și al altor organizații considerate necomerciale (denumit în continuare «registru») și înregistrează asociația sau fundația ca organizație care primește ajutor din străinătate.

(3) Aplicând prin analogie normele prevăzute la alineatul (1), organizația care primește ajutor din străinătate trebuie să transmită instanței de înregistrare, în același timp cu decontul, o declarație cuprinzând datele specificate în anexa I privind ajutoarele primite în cursul anului precedent. În declarație trebuie să figureze, pentru anul respectiv:

- a) pentru un ajutor care nu depășește 500 000 de forinți [maghiari (HUF) (aproximativ 1 500 de euro)] per donator, informațiile menționate în partea II litera A) din anexa I,
- b) pentru un ajutor în valoare de 500 000 [HUF] per donator sau mai mare, informațiile menționate în partea II litera B) din anexa I.

(4) Anterior datei de 15 a fiecărei luni, instanța de înregistrare trebuie să transmită ministerului însărcinat cu gestionarea portalului informațiilor civile numele, sediul și numărul de identificare fiscală aferente asociațiilor și fundațiilor pe care le-a înscris în registru ca organizații beneficiare ale unui ajutor din străinătate în cursul lunii precedente. Ministerul însărcinat cu gestionarea portalului informațiilor civile difuzează fără întârziere informațiile astfel transmise, cu scopul de a asigura accesibilitatea lor în mod public și gratuit pe platforma electronică creată în acest scop.

(5) După depunerea declarației sale în sensul alineatului (1), organizația care primește ajutor din străinătate trebuie să comunice fără întârziere pe pagina de acces a site-ului său și în publicațiile sale și în alte materiale de presă, în sensul Legii privind libertatea presei și al normelor fundamentale aplicabile conținuturilor difuzate de mass-media, că este considerată o organizație care primește ajutor din străinătate în sensul prezentei legi.

(6) Organizația care primește ajutor din străinătate rămâne supusă obligației prevăzute la alineatul (5) atâ timp cât este considerată o organizație care primește ajutor din străinătate în sensul prezentei legi.”

6 Articolul 3 din Legea privind transparența enunță:

„(1) În cazul în care asociația sau fundația nu respectă obligațiile impuse de prezenta lege, imediat ce constată acest fapt și în conformitate cu normele care îi sunt aplicabile, procurorul trebuie să someze asociația sau fundația să își îndeplinească obligațiile în termen de 30 de zile.

(2) În cazul în care organizația care primește ajutor din străinătate nu îndeplinește obligația indicată de procuror, acesta trebuie să o someze din nou să își îndeplinească obligațiile impuse de prezenta lege în termen de 15 zile. În cele 15 zile care urmează după expirarea fără rezultat a acestui termen, procurorul solicită instanței de înregistrare să aplice o amendă în temeiul articolului 37 alineatul (2) din civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(Legea nr. CLXXXI din 2011 privind înregistrarea la instanțe a organizațiilor societății civile, precum și normele și procedurile aplicabile)].

(3) După ce transmite organizației o nouă somație în conformitate cu alineatul (2), procurorul acționează cu respectarea cerinței proporționalității, aplicând prin analogie dispozițiile egyesületi jogról, a Közhghéznénznénznénrité jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(Legea nr. CLXXV din 2011 privind dreptul de asociere, statutul de asociație fără scop lucrativ și finanțarea organizațiilor societății civile)] și ale Legii nr. CLXXXI din 2011 privind înregistrarea la instanțe a organizațiilor societății civile, precum și normele și procedurile aplicabile.”

7 Articolul 4 din Legea privind transparența prevede:

„(1) În cazul în care aportul în bani sau sub formă de alte active de care a beneficiat organizația care primește ajutor din străinătate nu atinge, în cursul anului următor exercițiului financiar la care se face referire în articolul 2 alineatul (3), dublul cuantumului indicat la articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Legea nr. LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, asociația sau fundația nu mai este considerată o organizație care primește ajutor din străinătate și comunică această informație, aplicând prin analogie normele privind declarația, în termen de 30 de zile de la adoptarea raportului său anual pentru anul în care intervine această împrejurare. Instanța de înregistrare transmite de asemenea această informație, în temeiul articolului 2 alineatul (4), ministerului însărcinat cu gestionarea portalului informațiilor civile, care elimină fără întârziere datele organizației în cauză de pe platforma electronică creată în acest scop.

(2) În urma declarației menționate la alineatul (1), instanța de înregistrare elimină fără întârziere din registru mențiunea că asociația sau fundația este o organizație care primește ajutor din străinătate.”

8 Anexa I la Legea privind transparența precizează, în partea I, că declarația referitoare la transformarea unei organizații a societății civile în organizație care primește ajutor din străinătate, prevăzută la articolul 2 din această lege, trebuie să indice anul în cursul căruia intervine o astfel de transformare și numele, sediul social, precum și numărul de identificare al organizației vizate.

⁹ În plus, această anexă I prevede, în partea II punctul A, că, în cazul în care totalul ajutoarelor primite din străinătate nu atinge pragul prevăzut la articolul 2 alineatul (3) din legea menționată, declarația în cauză trebuie să menționeze, în primul rând, totalul aporturilor în bani primite, în al doilea rând, totalul aporturilor sub formă de alte active primite și, în al treilea rând, numărul total de donatori de la care provin aceste aporturi.

- 10 În sfârșit, anexa I menționată prevede, în partea II litera B, că, în cazul în care totalul ajutoarelor primite din străinătate atinge sau depășește pragul prevăzut la articolul 2 alineatul (3) din aceeași lege, declarația trebuie să detalieze cuantumul și sursa fiecărui ajutor primit, indicând, în ipoteza în care această sursă este o persoană fizică, numele, țara și orașul de reședință al acesteia sau, în cazul în care este o persoană juridică, denumirea socială și sediul acesteia din urmă.

B. Legea nr. CLXXV din 2011

- 11 Legea nr. CLXXV din 2011 privind dreptul de asociere, statutul de asociație fără scop lucrativ, funcționarea și finanțarea organizațiilor societății civile, la care se referă articolul 3 din Legea privind transparența, prevede la articolul 3 alineatul (3):

„Exercitarea dreptului de asociere [...] nu poate consta într-o infracțiune sau într-o incitare la săvârșirea unei infracțiuni [...].”

- 12 Articolul 11 alineatul (4) din această lege prevede:

„La cererea procurorului, instanța dizolvă asociația dacă funcționarea sau activitatea acesteia încalcă articolul 3 alineatele (3)-(5).”

C. Legea nr. CLXXXI din 2011

- 13 Legea nr. CLXXXI din 2011 privind înregistrarea la instanțe a organizațiilor societății civile, precum și normele și procedurile aplicabile, la care se referă de asemenea articolul 3 din Legea privind transparența, cuprinde printre altele un articol 71/G alineatul (2), în temeiul căruia instanța competentă poate adopta, în privința unei organizații a societății civile, următoarele măsuri:

- „a) aplicarea unei amenzi cuprinse între 10 000 și 900 000 [HUF (aproximativ între 30 și 2 700 de euro)] organizației sau reprezentantului acesteia [...];
- b) anularea deciziei [...] nelegale a organizației și, dacă este necesar, dispunerea adoptării unei noi decizii, însoțind această somație de indicarea unui termen adecvat;
- c) dacă este probabil ca funcționarea corectă a organizației să poată fi restabilită prin convocarea organului său principal, convocarea organului decizional al organizației sau atribuirea acestei sarcini unei persoane sau unei organizații adecvate, pe cheltuiala organizației;
- d) desemnarea unui administrator pentru o durată maximă de 90 de zile dacă restabilirea funcționării corecte a organizației nu se poate asigura în alt mod și dacă, având în vedere rezultatul scontat, aceasta pare în mod special justificată ținând seama de funcționarea organizației sau de alte împrejurări;
- e) dizolvarea organizației.”

D. Legea nr. LIII din 2017

- 14 Cuantumul stabilit la articolul 6 alineatul (1) litera b) din Legea nr. LIII din 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, la care fac trimitere articolele 1, 2 și 4 din Legea privind transparența, este de 7,2 milioane HUF (aproximativ 20 800 de euro).

II. Procedura precontencioasă

- 15 La 14 iulie 2017, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere (denumită în continuare „scrisoarea de punere în întârziere”) în care a apreciat că, prin adoptarea Legii privind transparența, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE, precum și al articolelor 7, 8 și 12 din cartă și i-a acordat un termen de o lună pentru a prezenta observații.
- 16 La 17 iulie 2017, Ungaria a solicitat o prelungire a acestui termen, care i-a fost refuzată de Comisie.
- 17 La 14 august și la 7 septembrie 2017, Ungaria a adresat Comisiei două serii de observații referitoare la scrisoarea de punere în întârziere, contestând temeinicia motivelor care figurează în aceasta.
- 18 La 5 octombrie 2017, Comisia a emis un aviz motivat (denumit în continuare „avizul motivat”), în care a estimat că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE, precum și în temeiul articolelor 7, 8 și 12 din cartă, prin faptul că a introdus restricții discriminatorii, nejustificate și necesare în privința donațiilor străine acordate organizațiilor societății civile prin intermediul dispozițiilor Legii privind transparența, care impun obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate pentru anumite categorii de organizații ale societății civile care beneficiază direct sau indirect de un ajutor străin ce depășește un anumit prag și care prevăd posibilitatea de a aplica sancțiuni organizațiilor care nu respectă aceste obligații. Comisia a acordat de asemenea Ungariei un termen de o lună pentru a lua măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat sau pentru a-i prezenta observații.
- 19 La 12 octombrie 2017, Ungaria a solicitat o prelungire a acestui termen, care i-a fost refuzată de Comisie.
- 20 La 5 decembrie 2017, Ungaria a adresat Comisiei observații referitoare la avizul motivat, contestând temeinicia motivelor care figurează în acesta.
- 21 Întrucât a considerat neconvingătoare aceste observații, Comisia a decis, la 7 decembrie 2017, să introducă prezenta acțiune.

III. Procedura în fața Curții

- 22 Prin înscrisul depus la grefa Curții la 2 august 2018, Regatul Suediei a formulat o cerere de intervenție în litigiu, în susținerea concluziilor Comisiei.
- 23 Prin înscrisul depus la grefa Curții la 22 august 2018, Ungaria a prezentat observațiile sale scrise cu privire la această cerere.
- 24 Prin Ordonanța președintelui Curții din 26 septembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-78/18, nepublicată, EU:C:2018:790), acesta a admis cererea menționată.

IV. Cu privire la admisibilitate

A. Argumentația părților

- 25 În memoriul în apărare, Ungaria susține că acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă, din cauza comportamentului Comisiei în cursul procedurii precontencioase și a nelegalităților care ar decurge din acesta.

- 26 În această privință, Ungaria arată, pe de o parte, că, în primul rând, Comisia i-a impus să își prezinte observațiile cu privire la scrisoarea de punere în întârziere și apoi cu privire la avizul motivat în termen de o lună, în locul celui de două luni care este aplicat în mod obișnuit în cadrul procedurilor precontencioase, în al doilea rând, ea a respins cererile sale de prelungire a acestui termen prin formulări sumare și stereotipe care nu justifică existența unei urgențe deosebite și, în al treilea rând, a luat decizia de a introduce prezenta acțiune la doar două zile după ce a primit observațiile sale cu privire la avizul motivat.
- 27 Pe de altă parte, Ungaria susține că, prin comportamentul Comisiei, procedura precontencioasă a fost viciată de o nelegalitate. Astfel, acest comportament ar demonstra că această instituție nu a încercat să o asculte în mod adecvat, cu încălcarea principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE și a dreptului la bună administrare consacrat la articolul 41 din cartă. În plus, comportamentul menționat ar fi făcut mai dificilă combaterea motivelor formulate de Comisie și ar constitui astfel o încălcare a dreptului la apărare.
- 28 În memoriul său în duplică, Ungaria subliniază, pe de altă parte, că Comisia încearcă să își justifice comportamentul invocând împrejurarea că autoritățile maghiare nu doreau să abroge Legea privind transparența. Or, o asemenea împrejurare ar fi susceptibilă să apară în toate procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru și nu ar permite, așadar, să se stabilească existența unei situații speciale de urgență. În plus, aceasta nu ar putea fi invocată pentru a justifica o reducere a termenelor aplicabile procedurii precontencioase, în caz contrar fiind încălcate obiectivele acesteia din urmă.
- 29 Comisia, susținută de Regatul Suediei, contestă temeinicia acestei argumentații.

B. Aprecierea Curții

- 30 Astfel cum reiese din jurisprudența Curții, faptul că Comisia supune o procedură precontencioasă unor termene scurte nu este, în sine, susceptibil să determine inadmisibilitatea acțiunii ulterioare în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Comisia/Irlanda, 74/82, EU:C:1984:34, punctele 12 și 13). Astfel, o asemenea inadmisibilitate nu se impune decât în cazul în care comportamentul Comisiei a făcut mai dificilă combaterea motivelor acestei instituții de către statul membru vizat și a încălcat astfel dreptul la apărare, aspect care trebuie dovedit de statul membru menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, punctul 14, și Hotărârea din 21 ianuarie 2010, Comisia/Germania, C-546/07, EU:C:2010:25, punctul 22).
- 31 În speță, Ungaria nu face dovada că comportamentul Comisiei a făcut mai dificilă combaterea motivelor acestei instituții. De altfel, din examinarea desfășurării procedurii precontencioase, astfel cum a fost amintită la punctele 15-20 din prezenta hotărâre, rezultă mai întâi că, după ce a prezentat observații referitoare la scrisoarea de punere în întârziere în termenul de o lună care îi fusese acordat de Comisie, Ungaria a prezentat, trei săptămâni mai târziu, noi observații cu privire la acest aspect, care au fost acceptate de această instituție. În continuare, acest stat membru a prezentat observații referitoare la avizul motivat într-un termen de două luni care corespunde celui care este aplicat în mod obișnuit în cadrul procedurilor precontencioase, deși i se acordase un termen de o lună în acest scop, iar aceste observații au fost și ele acceptate de Comisie. În sfârșit, din analiza documentelor schimbate în cursul procedurii precontencioase, precum și a cererii de sesizare reiese că Comisia a luat în considerare în mod corespunzător ansamblul observațiilor formulate de Ungaria în diferitele faze ale acestei proceduri.
- 32 Prin urmare, nu s-a stabilit că comportamentul Comisiei a făcut mai dificilă combaterea motivelor acestei instituții de către Ungaria și a încălcat astfel dreptul la apărare.

33 În consecință, acțiunea este admisibilă.

V. Cu privire la sarcina probei

A. Argumentația părților

- 34 În memoriul său în apărare, Ungaria arată că, presupunând că este admisibilă, acțiunea trebuie respinsă de la bun început, pentru motivul că nu îndeplinește cerințele aplicabile administrării probelor. Astfel, ar reveni Comisiei sarcina de a demonstra existența neîndeplinirii obligațiilor pe care o urmărește, fără să se poată întemeia pe vreo prezumție. Or, în speță, această instituție nu ar prezenta probe potrivit cărora Legea privind transparența a avut efecte practice asupra libertății de circulație a capitalurilor garantate la articolul 63 TFUE.
- 35 Comisia, susținută de Regatul Suediei, contestă temeinicia acestei argumentații.

B. Aprecierea Curții

- 36 Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, revine Comisiei sarcina de a dovedi existența neîndeplinirii obligațiilor pe care o invocă, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos, 96/81, EU:C:1982:192, punctul 6, și Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit, C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 60).
- 37 Cu toate acestea, existența unei neîndepliniri a obligațiilor poate fi dovedită, în cazul în care aceasta își are originea în adoptarea unei măsuri legislative sau administrative a cărei existență și aplicare nu sunt contestate, prin intermediul unei analize juridice a dispozițiilor acestei măsuri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia, C-458/08, EU:C:2010:692, punctele 52 și 55, precum și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, punctul 35).
- 38 Or, în speță, neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie Ungariei își are originea în adoptarea unei măsuri legislative cu privire la care acest stat membru nu contestă nici existența, nici aplicarea și ale cărei dispoziții fac obiectul unei analize juridice în cererea de sesizare.
- 39 În consecință, Ungaria nu este îndreptățită să reproșeze Comisiei că nu a prezentat probe cu privire la efectele practice ale Legii privind transparența asupra libertății de circulație garantate la articolul 63 TFUE.

VI. Cu privire la fond

A. Cu privire la articolul 63 TFUE

1. Cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor

a) Argumentația părților

- 40 Comisia, susținută de Regatul Suediei, arată mai întâi că Legea privind transparența restrânge libertatea de circulație a capitalurilor, rezervând un tratament indirect discriminatoriu circulației capitalurilor între Ungaria, pe de o parte, și celelalte state membre, precum și țările terțe, pe de altă parte. Astfel, deși nu se referă la cetățenie sau la naționalitate, această lege s-ar aplica prin raportare la un criteriu

legat de existența circulației capitalurilor de proveniență străină și, mai precis, a ajutoarelor financiare plătite organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria de persoane fizice sau juridice care își au reședința sau sediul în alt stat membru sau într-o țară terță.

- 41 În continuare, Ungaria nu ar putea susține în mod întemeiat că recurgerea la acest criteriu reflectă existența unei diferențe obiective între situația resortisanților maghiari și cea a resortisanților altor state membre sau ai unor țări terțe, legată de faptul că ar fi mai ușor pentru autoritățile maghiare competente să controleze ajutoarele financiare acordate de cei dintâi, al căror loc de reședință sau sediu se află pe teritoriul național, decât pe cele acordate de cei din urmă. Astfel, locul de stabilire nu ar putea fi utilizat ca parametru pentru aprecierea comparabilității obiective a două situații.
- 42 În sfârșit, Comisia și Regatul Suediei susțin, cu titlu subsidiar, că, deși Legea privind transparența nu este calificată drept măsură indirect discriminatorie, ar trebui totuși să se constate că aceasta instituie un ansamblu de obligații de natură să descurajeze nu numai organizațiile societății civile stabilite în Ungaria, ci și persoanele fizice sau juridice susceptibile să le furnizeze ajutoare financiare din alte state membre sau din țări terțe să exercite libertatea de circulație a capitalurilor pe care le-o garantează articolul 63 TFUE. Astfel, obligațiile impuse organizațiilor vizate de a se înregistra sub denumirea de „organizații care primesc ajutor din străinătate” și de a se prezenta în mod sistematic ca atare le-ar descuraja să continue să accepte asemenea ajutoare. În plus, obligațiile de declarare și de publicitate care le însoțesc ar descuraja persoanele care acordă ajutoarele menționate să continue să facă acest lucru și ar descuraja alte persoane să facă acest lucru.
- 43 În apărare, Ungaria subliniază, pe de o parte, că Legea privind transparența nu poate fi calificată drept măsură indirect discriminatorie. Astfel, aplicarea sa ar depinde de un criteriu care nu este legat de cetățenia sau de naționalitatea persoanelor care acordă ajutoare financiare organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria, ci de sursa unor asemenea ajutoare. În plus, recurgerea la acest criteriu s-ar justifica prin împrejurarea că ajutoarele financiare plătite de persoane stabilite în Ungaria și cele acordate de persoane stabilite în străinătate se află în situații diferite, în măsura în care cele dintâi pot fi controlate mai ușor decât cele din urmă de autoritățile maghiare competente, iar normele referitoare la prevenirea spălării banilor și la transparență nu sunt în mod necesar aplicabile în statele membre sau în țările terțe din care provin cele din urmă.
- 44 Pe de altă parte, nici obligațiile de înregistrare, de declarare și de publicitate instituite prin Legea privind transparența, precum și sancțiunile care le însoțesc nu ar putea fi considerate ca având un efect disuasiv asupra libertății de circulație a capitalurilor. Astfel, aceste obligații ar fi redactate în termeni obiectivi și neutri. În plus, acestea ar privi exclusiv persoanele fizice sau juridice care plătesc ajutoare financiare mai mari decât anumite praguri, care nu ar fi numeroase.

b) Aprecierea Curții

- 45 Articolul 63 TFUE prevede la alineatul (1) că sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.
- 46 Astfel cum rezultă din termenii dispoziției respective, încălcarea acesteia presupune existența atât a circulației capitalurilor care prezintă o dimensiune transfrontalieră, cât și a unei restricții aduse liberei circulații a acestora din urmă.
- 47 În ceea ce privește, în primul rând, existența circulației capitalurilor, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, în lipsa unei definiții în Tratatul FUE a noțiunii de „circulație a capitalurilor”, aceasta din urmă este înțeleasă ținând seama, cu titlu indicativ și neexhaustiv, de nomenclatorul care figurează în anexa I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din [Tratatul CE (articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam)] (JO 1988, L 178, p. 5,

Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10) [Hotărârea din 27 ianuarie 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punctul 24, și Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 54].

- 48 Astfel, Curtea a statuat deja că succesiunile și donațiile, care sunt cuprinse în titlul XI din această anexă I, intitulat „Circulația capitalului cu caracter personal”, sunt cuprinse în noțiunea de circulație a capitalurilor, cu excepția cazurilor în care elementele constitutive ale acestora se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2012, van Putten, C-578/10-C-580/10, EU:C:2012:246, punctul 29, și Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Franța, C-485/14, nepublicată, EU:C:2015:506, punctul 22).
- 49 În plus, această noțiune include împrumuturile sau creditele financiare, precum și cauțiunile sau alte garanții acordate de nerezidenți rezidenților, astfel cum sunt enumerate la punctele VIII și IX din anexa I menționată.
- 50 Or, în speță, Legea privind transparența se aplică, potrivit articolului 1 alineatele (1) și (2) din aceasta și sub rezerva cazurilor de excludere prevăzute la alineatul (4) al acestui articol, în cazul în care o asociație sau o fundație stabilită în Ungaria primește un „aport în bani sau sub formă de alte active care provine în mod direct sau indirect din străinătate, indiferent de temeiul juridic”, și care atinge un anumit prag în cursul unui anumit exercițiu fiscal.
- 51 Rezultă că această lege se aplică în cazul circulației capitalurilor cu dimensiune transfrontalieră și care, având în vedere mențiunea potrivit căreia aceasta este acoperită „indiferent de temeiul juridic”, poate lua forma, printre altele, a donațiilor, a cadourilor, a succesiunilor, a împrumuturilor, a creditelor, a garanțiilor sau a cauțiunilor acordate de persoane fizice sau juridice.
- 52 În ceea ce privește, în al doilea rând, existența unei restricții privind libertatea de circulație a capitalurilor, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că noțiunea de „restricție” care figurează la articolul 63 TFUE acoperă, în general, orice obstacol în calea circulației capitalurilor care intervine atât între statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2013, Essent și alții, C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctul 39 și jurisprudența citată), cât și între statele membre și țările terțe [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, punctele 19-21, precum și Hotărârea din 26 februarie 2019, X (Societăți intermediare stabilite în țări terțe), C-135/17, EU:C:2019:136, punctul 26].
- 53 În special, această noțiune include măsurile de stat care sunt de natură discriminatorie prin faptul că instituie, direct sau indirect, o diferență de tratament între circulația națională a capitalurilor și circulația transfrontalieră a capitalurilor, care nu corespunde unei diferențe obiective a situațiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, punctul 46, precum și Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Franța, C-485/14, nepublicată, EU:C:2015:506, punctele 25 și 26) și care sunt, prin urmare, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din alte state membre sau din țări terțe să realizeze o circulație transfrontalieră a capitalurilor.
- 54 În speță, trebuie să se constate mai întâi că Legea privind transparența supune toate asociațiile sau fundațiile care intră în domeniul său de aplicare și care primesc un ajutor financiar provenind de la un alt stat membru decât Ungaria sau dintr-o țară terță unui ansamblu de obligații specifice care constă în înregistrarea, „ca organizații care primesc ajutor din străinătate”, la instanțele competente [articolul 2 alineatul (1)], în adresarea către acestea în fiecare an a unei declarații care conține un ansamblu de date referitoare la identitatea lor, la ajutoarele financiare care ating sau depășesc anumite cuanțumuri pe care le primesc din partea persoanelor fizice sau juridice care își au reședința sau sediul în alt stat membru sau într-o țară terță, precum și la identitatea acestor persoane [articolul 2 alineatele

(2) și (3)] și în menționarea, pe site-ul lor internet, precum și în publicațiile lor și în alte materiale de presă, a informației potrivit căreia ele constituie organizații care primesc ajutor din străinătate [articolul 2 alineatul (5)].

- 55 În continuare, această lege impune difuzarea de către ministerul însărcinat cu gestionarea portalului informațiilor civile a unor informații referitoare la asociațiile și la fundațiile menționate pe o platformă electronică specializată și accesibilă în mod gratuit publicului [articolul 2 alineatul (4)].
- 56 În sfârșit, aceasta prevede că nerespectarea obligațiilor aplicabile asociațiilor și fundațiilor în cauză le expune unui ansamblu de sancțiuni care includ adoptarea de către procurorul competent a unor somații de conformare, aplicarea unor amenzi în cuantum cuprins între 10 000 HUF și 900 000 HUF (aproximativ 30 de euro și 2 700 de euro) de către instanța competentă și posibilitatea ca această instanță să dispună dizolvarea la cererea procurorului (articolul 3).
- 57 Aceste diferite măsuri, care au fost instaurate simultan și care urmăresc un obiectiv comun, instituie un ansamblu de obligații care, având în vedere conținutul și combinația lor, sunt de natură să împiedice libertatea de circulație a capitalurilor pe care o pot invoca atât organizațiile societății civile stabilite în Ungaria, în calitate de destinatari ai circulației capitalurilor care ia forma unor ajutoare financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe, cât și persoanele fizice sau juridice care le furnizează asemenea ajutoare financiare și sunt, așadar, la originea respectivei circulații a capitalurilor.
- 58 Mai precis, dispozițiile vizate la punctele 50 și 54-56 din prezenta hotărâre instituie un regim care este aplicabil, în mod specific și exclusiv, asociațiilor și fundațiilor care primesc ajutoare financiare din alte state membre sau din țări terțe într-un cuantum care atinge pragurile prevăzute de Legea privind transparența. În special, acestea le individualizează, în calitate de „organizații care primesc ajutor din străinătate”, impunându-le să se declare, să se înregistreze și să se prezinte în mod sistematic publicului sub această denumire, în caz contrar aplicându-se sancțiuni care pot ajunge până la dizolvarea lor. Stigmatizând astfel aceste asociații și fundații, ele sunt de natură să creeze un climat de neîncredere în privința lor, de natură să descurajeze persoanele fizice sau juridice din alte state membre sau din țări terțe să le furnizeze un ajutor financiar.
- 59 Pe de altă parte, acest regim implică formalități și sarcini administrative suplimentare, care revin exclusiv asociațiilor și fundațiilor menționate, din cauza originii „străine” a ajutoarelor financiare puse la dispoziția lor.
- 60 În plus, dispozițiile menționate vizează persoanele care furnizează, din alte state membre sau din țări terțe, ajutoare financiare aceluiași asociații sau fundații, prevăzând divulgarea publică a unor informații referitoare la aceste persoane și la aceste ajutoare financiare, ceea ce este de asemenea de natură să descurajeze persoanele menționate să furnizeze asemenea ajutoare.
- 61 Procedând astfel, dispozițiile în cauză, privite în ansamblu, rezervă un tratament diferit nu numai asociațiilor și fundațiilor stabilite în Ungaria, care primesc ajutoare financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe, față de cele care primesc ajutoare financiare din surse maghiare, ci și persoanelor care furnizează acestor asociații și fundații ajutoare financiare dintr-un alt stat membru sau dintr-o țară terță, față de cele care ar face acest lucru dintr-un loc de reședință sau dintr-un sediu situat în Ungaria.
- 62 Or, aceste diferențe de tratament în funcție de proveniența națională sau „străină” a ajutoarelor financiare în cauză și, așadar, în funcție de locul în care este stabilită reședința sau sediul persoanelor fizice sau juridice care le acordă constituie o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie sau naționalitate (a se vedea prin analogie, în domeniul liberei circulații a lucrătorilor, Hotărârea din 24 septembrie 1998, Comisia/Franța, C-35/97, EU:C:1998:431, punctele 38 și 39, precum și Hotărârea din 5 mai 2011, Comisia/Germania, C-206/10, EU:C:2011:283, punctele 37 și 38).

- 63 Contrar celor susținute de Ungaria, locul de reședință sau de stabilire a persoanelor fizice sau juridice care acordă ajutoarele financiare menționate nu poate constitui, prin definiție, un criteriu valabil pentru a constata existența unei diferențe obiective între situațiile în cauză și pentru a exclude, în consecință, existența unei asemenea discriminări indirecte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2011, Comisia/Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, punctul 35).
- 64 Prin urmare, dispozițiile naționale în cauză constituie măsuri indirect discriminatorii, întrucât instituie diferențe de tratament care nu corespund unor diferențe obiective de situații.
- 65 Rezultă că obligațiile de înregistrare, de declarare și de publicitate care revin „organizațiilor care primesc ajutor din străinătate”, în temeiul articolelor 1 și 2 din Legea privind transparența, precum și sancțiunile prevăzute la articolul 3 din această lege, constituie, avute în vedere împreună, o restricție privind libertatea de circulație a capitalurilor interzisă de articolul 63 TFUE, cu excepția cazului în care este justificată în conformitate cu Tratatul FUE și cu jurisprudența.

2. Cu privire la existența unor justificări

a) Argumentația părților

- 66 Comisia și Regatul Suediei susțin că restricția privind libertatea de circulație a capitalurilor pe care o implică Legea privind transparența nu se poate justifica nici prin unul dintre motivele menționate la articolul 65 TFUE, nici printr-un motiv imperativ de interes general.
- 67 În această privință, această instituție și acest stat membru admit că obiectivele invocate de Ungaria, care constau în sporirea transparenței finanțării organizațiilor societății civile, pe de o parte, și în protejarea ordinii publice și a siguranței publice prin combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și, în sens mai larg, a criminalității organizate, pe de altă parte, sunt în principiu legitime.
- 68 Cu toate acestea, ar reieși în mod clar, în speță, că aceste obiective nu pot justifica obligații precum cele instituite prin Legea privind transparența.
- 69 Astfel, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE ar autoriza statele membre să adopte măsuri justificate de motive de ordine publică sau de siguranță publică, însă aceste motive ar trebui interpretate în mod strict și nu ar putea justifica o legislație ale cărei dispoziții stigmatizează din principiu și în mod nediferențiat „organizațiile care primesc ajutor din străinătate”. În plus, Ungaria nu ar stabili existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa ordinii publice și a siguranței publice și nu ar demonstra că obligațiile instituite prin Legea privind transparența permit în mod efectiv combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și, în sens mai larg, a criminalității organizate.
- 70 În ceea ce privește obiectivul transparenței și, mai mult, al trasabilității circulației capitalurilor destinate organizațiilor care participă la viața publică, acesta ar putea fi considerat un motiv imperativ de interes general. Totuși, acest obiectiv nu ar putea justifica, într-o Uniune Europeană întemeiată pe valori comune și care promovează participarea activă a cetățenilor săi la viața publică, inclusiv într-un alt stat membru decât cel în care sunt stabiliți, ca o legislație națională să pornească de la principiul că organizațiile societății civile care beneficiază de ajutoare financiare provenind de la persoane stabilite în alte state membre sunt suspecte.
- 71 În orice caz, dispozițiile Legii privind transparența ar depăși ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea obiectivelor invocate de Ungaria.
- 72 În apărare, acest stat membru susține, în primul rând, că această lege este justificată, cu titlu principal, de un motiv imperativ de interes general și, cu titlu accesoriu, de unele dintre motivele menționate la articolul 65 TFUE.

- 73 Astfel, pe de o parte, legea menționată s-ar înscrie într-un context de creștere a cuantumului finanțării organizațiilor societății civile prin capitaluri provenind din alte state membre sau din țări terțe, care ar fi trecut de la 68,4 miliarde HUF (aproximativ 228 de milioane de euro) pentru anul 2010 la 169,6 miliarde HUF (aproximativ 565 de milioane de euro) pentru anul 2015, și de lucrări legislative desfășurate atât la nivel european, cât și național, în scopul de a asigura o trasabilitate sporită a circulației capitalurilor. Aceasta ar fi astfel justificată de un motiv imperativ de interes general care constă în sporirea transparenței finanțării organizațiilor societății civile, ținând seama de influența acestora din urmă asupra vieții publice.
- 74 Pe de altă parte, aceeași lege ar fi justificată și de motive de ordine publică și de siguranță publică, în sensul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, care constau în combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și, în sens mai larg, a criminalității organizate, prin sporirea transparenței în privința finanțărilor susceptibile să disimuleze activități suspecte.
- 75 În al doilea rând, Legea privind transparența ar fi necesară și proporțională cu aceste diferite obiective.

b) Aprecierea Curții

- 76 Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, o măsură de stat care restrânge libertatea de circulație a capitalurilor nu poate fi admisă decât cu condiția, în primul rând, să fie justificată de unul dintre motivele menționate la articolul 65 TFUE sau de un motiv imperativ de interes general și, în al doilea rând, să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca aceasta să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzupfruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctele 59-61 și jurisprudența citată].
- 77 Pe de altă parte, revine statului membru în cauză sarcina de a demonstra că aceste două condiții cumulative sunt respectate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punctul 62 și jurisprudența citată). În ce privește, mai precis, condiția potrivit căreia dispozițiile în cauză trebuie să fie justificate prin unul dintre motivele enumerate la articolul 65 TFUE sau printr-un motiv imperativ de interes general, acest stat membru trebuie să dovedească în mod concret în raport cu împrejurările speței că dispozițiile menționate sunt justificate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punctele 66-69, precum și Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Polonia, C-165/08, EU:C:2009:473, punctele 53 și 57).
- 78 În speță, în ceea ce privește justificarea invocată cu titlu principal de Ungaria, Curtea a arătat deja că obiectivul care constă în sporirea transparenței ajutoarelor financiare acordate unor persoane fizice sau juridice din fonduri publice acordate de Uniune, prin intermediul unor obligații de declarare și de publicitate, poate fi considerat, ținând seama de principiile deschiderii și transparenței care trebuie să ghideze activitatea instituțiilor Uniunii, conform articolului 1 al doilea paragraf TUE, articolului 10 alineatul (3) TUE și articolului 15 alineatele (1) și (3) TFUE, un motiv imperativ de interes general. Astfel, un asemenea obiectiv este de natură să amelioreze informarea cetățenilor cu privire la acest subiect, precum și să le permită o mai bună participare la dezbaterea publică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctele 68-71, precum și jurisprudența citată).
- 79 În măsura în care, astfel cum recunosc atât Comisia și Regatul Suediei, cât și Ungaria, anumite organizații ale societății civile sunt susceptibile, având în vedere scopurile pe care le urmăresc și mijloacele de care dispun, să aibă o influență importantă asupra vieții publice și a dezbaterii publice (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 14 aprilie 2009, Társaság a Szabadságjogokért împotriva Ungariei, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 27, 36 și 38, precum și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 8 noiembrie 2016, Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei,

CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 și 167), trebuie să se considere că și obiectivul care constă în sporirea transparenței ajutoarelor financiare acordate unor asemenea organizații poate constitui un motiv imperativ de interes general.

- 80 Pe de altă parte, din jurisprudența Curții reiese că, în calitate de motiv imperativ de interes general, acest obiectiv de sporire a transparenței finanțării asociative poate să justifice adoptarea unei legislații naționale care aduce o restricție mai importantă libertății de circulație a capitalurilor provenind din țări terțe decât celei a capitalurilor provenind din alte state membre. Astfel, circulația capitalurilor provenind din țări terțe se distinge de circulația capitalurilor provenind din alte state membre prin faptul că nu sunt supuse, în țara lor de origine, măsurilor de armonizare normativă și de cooperare dintre autoritățile naționale care se aplică în ansamblul statelor membre [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punctele 36 și 37, precum și Hotărârea din 26 februarie 2019, X (Societăți intermediare stabilite în țări terțe), C-135/17, EU:C:2019:136, punctul 90].
- 81 În speță, trebuie totuși să se arate, în primul rând, că obligațiile de înregistrare, de declarare și de publicitate, precum și sancțiunile instituite prin dispozițiile Legii privind transparența vizate la punctul 65 din prezenta hotărâre se aplică în mod nediferențiat ansamblului organizațiilor societății civile care primesc ajutoare financiare provenind din orice alt stat membru decât Ungaria sau din orice țară terță într-un quantum care atinge pragurile prevăzute de această lege.
- 82 Or, Ungaria nu explică, în pofida sarcinii probei care îi revine în materie de justificare, motivele pentru care obiectivul care constă în sporirea transparenței finanțării asociative pe care o invocă ar justifica faptul că obligațiile menționate se aplică în mod nediferențiat în privința oricărui ajutor financiar provenind din orice alt stat membru sau din orice țară terță, odată ce quantumul său atinge pragurile prevăzute de Legea privind transparența. În plus, ea nu expune nici motivele pentru care același obiectiv ar justifica faptul că obligațiile în cauză se aplică în mod nediferențiat tuturor organizațiilor care intră în domeniul de aplicare al acestei legi, în loc să le vizeze pe cele care, având în vedere scopurile pe care le urmăresc și mijloacele de care dispun, sunt în mod real susceptibile să aibă o influență importantă asupra vieții publice și a dezbaterii publice.
- 83 În al doilea rând, Legea privind transparența impune fiecăreia dintre organizațiile menționate să se înregistreze și să se prezinte, în mod sistematic, sub denumirea specifică de „organizație care primește ajutor din străinătate”. Pe de altă parte, preambulul acestei legi enunță că sprijinul acordat organizațiilor societății civile de persoane stabilite „în străinătate” „este susceptibil să fie utilizat de grupuri de interese străine pentru a promova, prin intermediul influenței sociale a acestor organizații, propriile interese în locul obiectivelor comunitare în viața socială și politică a Ungariei” și că acest sprijin „poate pune în pericol interesele politice și economice ale țării, precum și funcționarea fără ingerințe a instituțiilor legale”.
- 84 Rezultă că Ungaria a dorit să sporească transparența finanțării asociative, întrucât consideră că ajutoarele financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe sunt susceptibile să pună în pericol interesele sale importante.
- 85 Or, chiar admitând că anumite ajutoare financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe care sunt acordate organizațiilor cărora li se aplică Legea privind transparența pot fi considerate susceptibile să pună în pericol interesele importante ale Ungariei, nu este mai puțin adevărat că motivele invocate de acest stat membru pentru a spori transparența finanțării asociative, astfel cum sunt prezentate la punctul 83 din prezenta hotărâre, nu pot justifica obligațiile vizate la acest punct.
- 86 Astfel, obiectivul sporirii transparenței finanțării asociative, oricât de legitim ar fi, nu poate justifica o legislație a unui stat membru care se întemeiază pe o prezumție de principiu și nediferențiată, potrivit căreia orice ajutor financiar plătit de o persoană fizică sau juridică stabilită în alt stat membru sau

într-o țară terță și orice organizație a societății civile care primește un asemenea ajutor financiar sunt susceptibile, prin ele însele, să pună în pericol interesele politice și economice ale celui dintâi dintre aceste state membre, precum și funcționarea fără ingerințe a instituțiilor sale.

- 87 Prin urmare, obiectivul sporirii transparenței finanțării asociative nu rezultă a fi, în speță, susceptibil să justifice Legea privind transparența, având în vedere conținutul și finalitatea dispozițiilor acesteia.
- 88 În ceea ce privește motivele de ordine publică și de siguranță publică menționate la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, de care Ungaria se prevalează cu titlu subsidiar, trebuie amintit că asemenea motive pot, astfel cum reiese din jurisprudența Curții, să fie invocate într-un anumit domeniu cu condiția ca legiuitorul Uniunii să nu fi efectuat armonizarea completă a măsurilor care urmăresc asigurarea protecției acestora (a se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Germania, C-112/05, EU:C:2007:623, punctele 72 și 73, precum și Hotărârea din 25 aprilie 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 60).
- 89 Or, după cum a arătat deja Curtea, legiuitorul Uniunii a efectuat numai o armonizare parțială a măsurilor care urmăresc combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, astfel încât statele membre continuă să aibă dreptul să invoce combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului pentru a justifica dispozițiile naționale care restrâng libertatea de circulație a capitalurilor, ca motive de ordine publică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctele 61-64, și Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 38).
- 90 De asemenea, în lipsa unei armonizări mai generale în acest domeniu, combaterea criminalității organizate poate fi invocată, ca motiv de siguranță publică, în sensul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, de statele membre.
- 91 Cu toate acestea, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, din moment ce motivele de ordine publică și de siguranță publică menționate la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE permit derogarea de la o libertate fundamentală prevăzută de Tratatul FUE, acestea trebuie interpretate strict, motiv pentru care întinderea lor nu poate fi determinată în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Uniunii. Astfel, aceste motive nu pot fi invocate decât în prezența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punctul 17).
- 92 Or, în speță, Ungaria prezintă cifre cumulate privind majorarea, în cursul anilor 2010-2015, a finanțării organizațiilor societății civile stabilite pe teritoriul său prin capitaluri provenind din alte state membre sau din țări terțe, însă nu prezintă niciun argument de natură să dovedească în mod concret că această majorare cuantificată a determinat o asemenea amenințare.
- 93 Astfel, după cum rezultă din cuprinsul punctelor 83 și 86 din prezenta hotărâre, Ungaria nu pare să întemeieze Legea privind transparența pe existența unei amenințări reale, ci pe o prezumție de principiu și nediferențiată potrivit căreia ajutoarele financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe și organizațiile societății civile care primesc asemenea ajutoare financiare sunt susceptibile să determine o asemenea amenințare.
- 94 Pe de altă parte, chiar presupunând că, contrar a ceea ce rezultă din jurisprudența citată la punctul 91 din prezenta hotărâre, ar fi fost posibil să se admită o amenințare care, deși nu este reală și actuală, ar fi totuși potențială, această amenințare ar putea justifica, având în vedere cerința de interpretare strictă amintită la acest punct, numai adoptarea unor măsuri care corespund naturii și gravității sale. Or, în speță, pragurile financiare care declanșează aplicarea obligațiilor instituite prin Legea privind

transparența au fost stabilite la cuanțumuri care în mod vădit nu corespund ipotezei unei amenințări suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății, pe care aceste obligații se presupune că o previn.

- 95 În consecință, existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății, care ar permite invocarea motivelor de ordine publică și de siguranță publică menționate la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, nu este dovedită.
- 96 Prin urmare, Legea privind transparența nu se poate justifica nici printr-un motiv imperativ de interes general legat de sporirea transparenței finanțării asociative, nici prin motivele de ordine publică și de siguranță publică menționate la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE.
- 97 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se concluzioneze că, prin adoptarea dispozițiilor Legii privind transparența vizate la punctul 65 din prezenta hotărâre, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE.

B. Cu privire la articolele 7, 8 și 12 din cartă

1. Cu privire la aplicabilitatea cartei

a) Argumentația părților

- 98 Comisia, susținută de Regatul Suediei, arată în memoriile sale că, întrucât Legea privind transparența restrânge o libertate fundamentală garantată de Tratatul FUE, ea trebuie, pe de altă parte, să fie compatibilă cu cartă.
- 99 Întrebată de Curte, în ședința de audiere a pledoariilor, cu privire la conținutul acestei cerințe, astfel cum a fost clarificat prin Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct asupra terenurilor agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432), care a fost pronunțată ulterior închiderii fazei scrise a procedurii în prezenta cauză, Comisia a adăugat că această cerință implică să se stabilească dacă Legea privind transparența limitează drepturile sau libertățile consacrate de cartă și ulterior, în cazul unui răspuns afirmativ, să se aprecieze, pe baza argumentației invocate de Ungaria, dacă această lege este totuși justificată.
- 100 Întrebată de asemenea de Curte cu privire la acest aspect în ședința de audiere a pledoariilor, Ungaria a luat act de hotărârea menționată.

b) Aprecierea Curții

- 101 Astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, atunci când un stat membru susține că o măsură al cărei autor este și care restrânge o libertate fundamentală garantată de Tratatul FUE este justificată în temeiul acestui tratat sau de un motiv imperativ de interes general recunoscut de dreptul Uniunii, trebuie să se considere că o asemenea măsură pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, astfel încât ea trebuie să fie conformă cu drepturile fundamentale consacrate de aceasta din urmă [Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctele 63 și 64, precum și Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctele 64 și 65].

- 102 În speță, astfel cum s-a arătat la punctele 72-74 din prezenta hotărâre, Ungaria susține că obligațiile instituite prin dispozițiile Legii privind transparența vizate la punctul 65 din această hotărâre sunt justificate atât de un motiv imperativ de interes general, cât și de motivele menționate la articolul 65 TFUE.
- 103 Dispozițiile acestei legi trebuie, așadar, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia și Regatul Suediei, să fie conforme cu cartă, această cerință presupunând ca dispozițiile menționate să nu aducă restrângeri drepturilor și libertăților consacrate de cartă sau, dacă se întâmplă acest lucru, ca aceste restrângeri să fie justificate în raport cu cerințele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctele 66 și 70, precum și Hotărârea din 20 martie 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punctele 39 și 41).
- 104 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă aceste dispoziții limitează drepturile la care se referă Comisia și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă ele sunt totuși justificate, astfel cum contraargumentează Ungaria.

2. Cu privire la existența unor restrângeri ale drepturilor consacrate de cartă

a) Argumentația părților

- 105 Comisia, susținută de Regatul Suediei, arată că Legea privind transparența limitează, în primul rând, dreptul la libertatea de asociere garantat la articolul 12 alineatul (1) din cartă și, în al doilea rând, dreptul la respectarea vieții private și de familie, precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal vizate la articolul 7 și, respectiv, la articolul 8 alineatul (1) din cartă.
- 106 În ceea ce privește dreptul la libertatea de asociere, Comisia arată mai întâi că exercitarea acestui drept include nu numai facultatea de a crea și de a dizolva o asociație, ci și, în acest interval, posibilitatea de a asigura existența și funcționarea sa fără ingerința nejustificată a statului. În continuare, ea susține că este esențială pentru funcționarea asociațiilor capacitatea de a primi resurse financiare. În sfârșit, ea apreciază, în speță, în primul rând, că obligațiile de declarare și de publicitate instituite prin Legea privind transparența sunt susceptibile să facă semnificativ mai dificilă acțiunea organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria, în al doilea rând, că obligațiile de înregistrare și de utilizare a denumirii de „organizație care primește ajutor din străinătate” care le însoțesc sunt de natură să stigmatizeze aceste organizații și, în al treilea rând, că sancțiunile aferente nerespectării acestor diferite obligații creează un risc juridic pentru însăși existența lor, întrucât includ posibilitatea dizolvării.
- 107 În ceea ce privește dreptul la respectarea vieții private și de familie, precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal, Comisia consideră că Legea privind transparența limitează aceste drepturi prin prevederea unor obligații de declarare și de publicitate care determină comunicarea către instanțele competente și către ministerul însărcinat cu gestionarea portalului informațiilor civile, precum și divulgarea ulterioară către public a unor informații care includ, după caz, numele, țara și orașul de reședință ale persoanelor fizice sau denumirea socială și locul în care se află sediul persoanelor juridice care au furnizat, dintr-un alt stat membru sau dintr-o țară terță, ajutoare financiare într-un cuantum care atinge anumite praguri organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria.
- 108 În apărare, Ungaria susține, în primul rând, că Legea privind transparența nu restrânge dreptul la libertatea de asociere. Astfel, această lege s-ar limita să edicteze norme referitoare la exercitarea activităților organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria și la să prevadă sancțiuni pentru nerespectarea lor. În plus, obligațiile de înregistrare și de publicitate pe care le prevede ar fi redactate în termeni neutri și s-ar raporta la date obiective, legate de faptul că aceste organizații primesc ajutoare financiare din surse străine de o anumită importanță. În sfârșit, nici obligațiile respective, nici

denumirea de „organizație care primește ajutor din străinătate” atașată acestora nu ar fi stigmatizante. Dimpotrivă, din preambulul Legii privind transparența ar reieși cu claritate că faptul de a primi ajutoare financiare din surse străine nu este condamnat în sine.

- 109 În al doilea rând, datele cu privire la care această lege prevede comunicarea către instanțele competente și divulgarea către public nu ar putea fi calificate, izolat, drept date cu caracter personal care intră sub incidența articolului 8 alineatul (1) din cartă sau drept date a căror comunicare și divulgare limitează dreptul la respectarea vieții private și de familie garantat la articolul 7 din cartă. Pe de altă parte, persoanele care furnizează un ajutor financiar organizațiilor societății civile ar trebui să fie considerate, în măsura în care urmăresc să influențeze astfel viața publică, persoane publice care beneficiază de o protecție mai redusă a drepturilor lor decât simplită particulari.

b) Aprecierea Curții

- 110 În ceea ce privește, în primul rând, dreptul la libertatea de asociere, acesta este consacrat la articolul 12 alineatul (1) din cartă, care prevede că orice persoană are dreptul la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile politic, sindical și civic.
- 111 Acest drept corespunde celui garantat la articolul 11 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Așadar, trebuie să i se recunoască același înțeles și aceeași întindere ca acestuia din urmă, conform articolului 52 alineatul (3) din cartă.
- 112 În această privință, mai întâi, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că dreptul la libertatea de asociere constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și pluraliste, întrucât permite cetățenilor să acționeze în mod colectiv în domenii de interes comun și să contribuie astfel la buna funcționare a vieții publice (Curtea EDO, 17 februarie 2004, Gorzelik și alții împotriva Poloniei, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 și 92, precum și Curtea EDO, 8 octombrie 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti și Israilov împotriva Azerbaidjanului, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52 și 53).
- 113 În continuare, acest drept nu cuprinde numai facultatea de a înființa sau de a dizolva o asociație (Curtea EDO, 17 februarie 2004, Gorzelik și alții împotriva Poloniei, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, precum și Curtea EDO, 8 octombrie 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti și Israilov împotriva Azerbaidjanului, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), ci include și posibilitatea acestei asociații de a acționa în intervalul respectiv, ceea ce implică, printre altele, posibilitatea ca ea să își poată continua activitățile și să funcționeze fără ingerința nejustificată a statului (Curtea EDO, 5 octombrie 2006, Filiala Moscova a Armatei Salvării împotriva Rusiei, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73 și 74).
- 114 În sfârșit, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că, deși pot fi eventual justificate, legislațiile care fac semnificativ mai dificilă acțiunea sau funcționarea asociațiilor, fie prin înăsprirea cerințelor referitoare la înregistrarea lor (Curtea EDO, 12 aprilie 2011, Partidul Republican al Rusiei împotriva Rusiei, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, § 79-81), fie prin limitarea capacității lor de a primi resurse financiare (Curtea EDO, 7 iunie 2007, Partidul Naționalist Basc – Organizația Regională Iparralde împotriva Franței, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37 și 38), fie prin supunerea lor la obligații de declarare și de publicitate de natură să le confere o imagine negativă (Curtea EDO, 2 august 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani împotriva Italiei, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, § 13 și 15), fie prin expunerea lor la un risc de sancțiune, în special de dizolvare (Curtea EDO, 5 octombrie 2006, Filiala Moscova a Armatei Salvării împotriva Rusiei, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), trebuie totuși calificate ca ingerințe în dreptul la libertatea de asociere și, prin urmare, ca restrângeri ale acestui drept, astfel cum este consacrat la articolul 12 din cartă.

- 115 Aceste precizări sunt cele în lumina cărora trebuie să se stabilească dacă, în speță, obligațiile instituite prin dispozițiile Legii privind transparența vizate la punctul 65 din prezenta hotărâre constituie restrângeri ale dreptului la libertatea de asociere, în special prin faptul că fac semnificativ mai dificile acțiunea și funcționarea asociațiilor și ale fundațiilor care sunt supuse acesteia, astfel cum susține Comisia.
- 116 În această privință, pe de o parte, este necesar să se arate că obligațiile de declarare și de publicitate pe care le-au instituit aceste dispoziții sunt de natură să limiteze capacitatea asociațiilor și a fundațiilor în cauză de a primi ajutoare financiare provenind din alte state membre sau din țări terțe, ținând seama de efectul disuasiv al unor asemenea obligații și al sancțiunilor aferente nerespectării lor.
- 117 Pe de altă parte, obligațiile sistematice impuse asociațiilor și fundațiilor care intră în domeniul de aplicare al Legii privind transparența de a se înregistra și de a se prezenta sub denumirea de „organizație care primește ajutor din străinătate” trebuie, astfel cum admite Ungaria, să fie interpretate în lumina preambulului acestei legi, al cărui conținut a fost amintit la punctul 83 din prezenta hotărâre.
- 118 În acest context, obligațiile sistematice în discuție sunt, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 120-123 din concluziile sale, susceptibile de a avea un efect disuasiv asupra participării donatorilor care au reședința în alte state membre sau în țări terțe la finanțarea organizațiilor societății civile care intră în domeniul de aplicare al Legii privind transparența și, în acest mod, de a împiedica activitățile acestor organizații, precum și realizarea obiectivelor pe care le urmăresc. În plus, ele sunt de natură să creeze, în Ungaria, un climat de neîncredere generalizată față de asociațiile și de fundațiile în cauză, precum și să le stigmatizeze.
- 119 În acest sens, dispozițiile Legii privind transparența vizate la punctul 65 din prezenta hotărâre limitează dreptul la libertatea de asociere protejat la articolul 12 alineatul (1) din cartă.
- 120 În al doilea rând, Comisia invocă, în mod coroborat, dreptul la respectarea vieții private și de familie, precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal, care ar fi limitate de obligațiile de declarare și de publicitate prevăzute de Legea privind transparența.
- 121 Potrivit articolului 7 din cartă, orice persoană are dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor. Pe de altă parte, conform articolului 8 alineatul (1) din cartă, orice persoană are dreptul la protecția datelor cu caracter personal care o privesc.
- 122 Dreptul la respectarea vieții private și de familie, consacrat la articolul 7 din cartă, corespunde celui garantat la articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și trebuie, în consecință, să i se recunoască același înțeles și aceeași întindere [Hotărârea din 5 octombrie 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punctul 53, și Hotărârea din 26 martie 2019, *SM* (Copil plasat sub regimul algerian al kafalah), C-129/18, EU:C:2019:248, punctul 65].
- 123 Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, acest drept impune autorităților publice să se abțină de la orice ingerință nejustificată în viața privată și de familie a persoanelor, precum și în relațiile dintre ele. Acesta impune astfel autorităților publice o obligație negativă și necondiționată, care nu necesită să fie pusă în aplicare prin intermediul unor dispoziții specifice, la care se poate adăuga totuși o obligație pozitivă de a adopta măsuri juridice prin care se urmărește protejarea vieții private și de familie (Curtea EDO, 24 iunie 2004, *Von Hannover împotriva Germaniei*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, și Curtea EDO, 20 martie 2007, *Tysiak împotriva Poloniei*, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, § 109 și 110).
- 124 Or, Curtea a statuat că dispozițiile care impun sau permit comunicarea unor date cu caracter personal precum numele, locul de reședință sau resursele financiare ale persoanelor fizice unei autorități publice trebuie calificate, în lipsa consimțământului acestor persoane fizice și indiferent de utilizarea ulterioară a datelor în cauză, drept ingerințe în viața lor privată și, prin urmare, drept limitare adusă dreptului

garantat la articolul 7 din cartă, fără a aduce atingere eventualei lor justificări. Același lucru este valabil și pentru dispozițiile care prevăd difuzarea către public a unor asemenea date (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk și alții, C-465/00, C-138/01 și C-139/01, EU:C:2003:294, punctele 73-75 și 87-89, Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctele 56-58 și 64, precum și Hotărârea din 2 octombrie 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punctele 48 și 51).

- 125 În schimb, comunicarea către o autoritate publică a datelor nominale și financiare referitoare la persoane juridice și difuzarea acestor date către public nu sunt de natură să limiteze dreptul garantat la articolul 7 din cartă decât dacă denumirea legală a acestor persoane juridice încorporează numele uneia sau al mai multor persoane fizice (Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctul 53).
- 126 La rândul său, dreptul la protecția datelor cu caracter personal consacrat la articolul 8 alineatul (1) din cartă, care este strâns legat de dreptul la respectarea vieții private și de familie garantat la articolul 7 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctul 47, precum și Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 și C-469/10, EU:C:2011:777, punctul 41), se opune ca informațiile referitoare la persoane fizice identificate sau identificabile să fie difuzate unor terți, indiferent dacă este vorba despre autorități publice sau despre public în general, cu excepția cazului în care această difuzare intervine în temeiul unei prelucrări corecte care răspunde cerințelor prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctul 49). În afara acestei ipoteze, difuzarea menționată, care constituie o prelucrare a datelor cu caracter personal, trebuie, așadar, să se considere că limitează dreptul la protecția datelor cu caracter personal garantat la articolul 8 alineatul (1) din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punctul 51).
- 127 În speță, trebuie să se constate, mai întâi, că informațiile la care se referă obligațiile de declarare și de publicitate prevăzute de Legea privind transparența includ numele, țara și orașul de reședință ale persoanelor fizice care acordă ajutoare financiare într-un quantum care atinge anumite praguri organizațiilor societății civile stabilite în Ungaria, precum și quantumul acestor ajutoare financiare, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 5 și 10 din prezenta hotărâre. Ele includ de asemenea, astfel cum se arată la aceleași puncte, pe lângă denumirea legală și sediul persoanelor juridice care acordă asemenea ajutoare financiare, denumirea socială a acestor persoane juridice, care poate cuprinde ea însăși numele unor persoane fizice.
- 128 Or, asemenea date intră sub incidența dreptului la protecția vieții private garantat la articolul 7 din cartă, astfel cum rezultă din jurisprudența amintită la punctele 124 și 125 din prezenta hotărâre.
- 129 În continuare, este adevărat că, astfel cum arată Ungaria, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că, în măsura în care există un drept al cetățenilor de a fi informați, iar acest drept este susceptibil, în împrejurări speciale, să privească chiar aspecte ale vieții private a unei persoane publice, precum o personalitate politică, persoanele publice nu pot pretinde aceeași protecție a vieții lor private ca persoanele private [Curtea EDO, 24 iunie 2004, Von Hannover împotriva Germaniei, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, și Curtea EDO, 7 februarie 2012, Von Hannover împotriva Germaniei (nr. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].
- 130 Cu toate acestea, noțiunea de „persoană publică” este definită în mod strict, întrucât Curtea Europeană a Drepturilor Omului a exclus, de exemplu, astfel cum reiese din hotărârile citate la punctul precedent, posibilitatea de a considera ca atare o persoană care nu exercită o funcție politică, în pofida mării sale notorietăți.

- 131 Or, faptul că persoanele fizice sau juridice care au reședința sau sediul în alt stat membru sau într-o țară terță acordă unor organizații ale societății civile stabilite în Ungaria ajutoare financiare într-un quantum care atinge pragurile prevăzute de Legea privind transparența nu permite ca aceste persoane să fie considerate persoane publice. Astfel, chiar presupunând că ținând seama de scopurile concrete pe care le urmăresc, trebuie să se aprecieze că unele dintre aceste organizații și unele dintre persoanele menționate participă la viața publică în Ungaria, totuși acordarea unor asemenea ajutoare financiare nu ține de exercitarea unei funcții politice.
- 132 În consecință, obligațiile de declarare și de publicitate prevăzute de Legea privind transparența limitează dreptul la respectarea vieții private și de familie consacrat la articolul 7 din cartă.
- 133 În sfârșit, deși se poate considera că obiectivul care constă în sporirea transparenței finanțării asociative răspunde unui interes general, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 79 din prezenta hotărâre, punerea sa în aplicare trebuie totuși să respecte, atunci când se traduce printr-o prelucrare de date cu caracter personal, cerințele de prelucrare corectă prevăzute la articolul 8 alineatul (2) din cartă. Or, în speță, Ungaria nu susține nicidecum că dispozițiile care prevăd aceste obligații ar răspunde acestor cerințe.
- 134 În aceste condiții și având în vedere considerațiile prezentate la punctele 126 și 127 din prezenta hotărâre, trebuie să se considere că obligațiile menționate limitează de asemenea dreptul la protecția datelor cu caracter personal garantat la articolul 8 alineatul (1) din cartă.

3. Cu privire la existența unor justificări

a) Argumentația părților

- 135 Comisia și Regatul Suediei susțin că restrângerile pe care Legea privind transparența le aduce drepturilor consacrate la articolele 12 și, respectiv, 7, precum și la articolul 8 alineatul (1) din cartă nu sunt justificate în raport cu cerințele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă.
- 136 Astfel, deși obiectivele de transparență și de protecție a ordinii publice, precum și a siguranței publice invocate de Ungaria pot fi considerate în principiu obiective de interes general recunoscute de Uniune, în sensul acestei dispoziții, acest stat membru nu ar demonstra, în speță, că aceste obiective justifică restrângerea dreptului la libertatea de asociere, a dreptului la respectarea vieții private și de familie, precum și a dreptului la protecția datelor cu caracter personal, astfel cum procedează Legea privind transparența.
- 137 În orice caz, această lege nu ar îndeplini cerința proporționalității prevăzută la articolul 52 alineatul (1) din cartă.
- 138 În apărare, Ungaria estimează că sporirea transparenței finanțării asociative trebuie considerată un obiectiv de interes general recunoscut de Uniune, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă. În plus, măsurile instituite prin Legea privind transparența ar răspunde celorlalte cerințe prevăzute la această dispoziție.

b) Aprecierea Curții

- 139 Din articolul 52 alineatul (1) din cartă reiese printre altele că orice restrângere adusă exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin cartă trebuie să răspundă efectiv unor obiective de interes general recunoscute de Uniune.

- 140 Or, Curtea a constatat, la punctul 96 din prezenta hotărâre, că dispozițiile Legii privind transparența, vizate la punctul 65 din această hotărâre, nu se pot justifica prin niciunul dintre obiectivele de interes general recunoscute de Uniune pe care Ungaria le-a invocat.
- 141 Rezultă că aceste dispoziții, care aduc, pe lângă restricțiile privind libertatea fundamentală protejată la articolul 63 TFUE, restrângeri ale drepturilor consacrate la articolele 12 și, respectiv, 7, precum și la articolul 8 alineatul (1) din cartă, astfel cum a constatat Curtea la punctele 119, 132 și 134 din prezenta hotărâre, nu răspund, în orice caz, obiectivelor de interes general menționate.
- 142 În consecință, prin adoptarea dispozițiilor menționate, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 7, 8 și 12 din cartă.

C. Concluzie

- 143 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se constate că, prin adoptarea dispozițiilor Legii privind transparența vizate la punctul 65 din prezenta hotărâre, care impun obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate anumitor categorii de organizații ale societății civile care beneficiază direct sau indirect de un ajutor din străinătate care depășește un anumit prag, și care prevăd posibilitatea de a aplica sancțiuni organizațiilor care nu respectă aceste obligații, Ungaria a introdus restricții discriminatorii și nejustificate în privința donațiilor străine acordate organizațiilor societății civile, cu încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE, precum și al articolelor 7, 8 și 12 din cartă.

VII. Cu privire la cheltuielile de judecată

- 144 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În speță, întrucât Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.
- 145 Potrivit articolului 140 alineatul (1) din acest regulament, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Prin adoptarea dispozițiilor din a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Legea nr. LXXVI din 2017 privind transparența organizațiilor care primesc ajutor din străinătate), care impun obligații de înregistrare, de declarare și de publicitate anumitor categorii de organizații ale societății civile care beneficiază direct sau indirect de un ajutor din străinătate care depășește un anumit prag și care prevăd posibilitatea de a aplica sancțiuni organizațiilor care nu respectă aceste obligații, Ungaria a introdus restricții discriminatorii și nejustificate în privința donațiilor străine acordate organizațiilor societății civile, cu încălcarea obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 63 TFUE, precum și al articolelor 7, 8 și 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- 2) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.
- 3) Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături