



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-78/18

**Evropska komisija
proti
Madžarski**

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 18. junija 2020

„Neizpolnitev obveznosti države – Dopustnost – Člen 63 PDEU – Prosti pretok kapitala – Obstoje omejitve – Dokazno breme – Posredna diskriminacija na podlagi izvora kapitala – Člen 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do združevanja – Nacionalna ureditev, ki za društva, ki prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, nalaga obveznosti registracije, prijave in javnosti, katerih neizpolnitev se sankcionira – Člen 7 Listine o temeljnih pravicah – Pravica do spoštovanja zasebnega življenja – Člen 8(1) Listine o temeljnih pravicah – Pravica do varstva osebnih podatkov – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga razkritje informacij o osebah, ki zagotavljajo finančno pomoč društvom, in zneska te pomoči – Utemeljitev – Nujni razlog v splošnem interesu – Preglednost financiranja društev – Člen 65 PDEU – Javni red – Javna varnost – Boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in organiziranemu kriminalu – Člen 52(1) Listine o temeljnih pravicah“

1. *Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti – Predhodni postopek – Roki, določeni državi članici – Odločilnost kratkosti rokov za dopustnost tožbe – Neobstoje – Ravnanje Komisije, zaradi katerega je oteženo izpodbijanje njenih očitkov – Kršitev pravice do obrambe – Nedopustnost (člen 258 PDEU)*

(Glej točko 30.)

2. *Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti – Dokaz neizpolnitve obveznosti – Dokazno breme Komisije – Domneve – Nedopustnost – Tožba, ki se nanaša na vsebino in izvajanje nacionalne določbe, ki ju zadevna država članica ne izpodbija – Izpolnitev dokaznih standardov (člen 258 PDEU)*

(Glej točki 36 in 37.)

3. *Prosti pretok kapitala in svoboda plačil – Pretok kapitala – Pojem – Prispevek v denarju ali drugih sredstvih, ki izvirajo neposredno ali posredno iz tujine, ne glede na pravni naslov – Vključitev (člen 63 PDEU)*

(Glej točke od 47 do 50.)

4. *Prosti pretok kapitala in svoboda plačil – Omejitve – Nacionalna ureditev, ki društvom, ki prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, nalaga posredno diskriminatorne obveznosti registracije, prijave in javnosti, katerih neizpolnitev se sankcionira – Nedopustnost – Utemeljitev – Neobstoj*
(člen 63 PDEU)

(Glej točke 52, 53, od 61 do 65, od 76 do 80, 86 in od 88 do 91.)

5. *Prosti pretok kapitala in svoboda plačil – Omejitve finančnih pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav – Temeljne pravice – Pravica do svobode združevanja, do spoštovanja zasebnega življenja in do varstva osebnih podatkov – Obveznosti registracije, prijave in javnosti, naložene društvom, ki prejemajo finančne pomoči iz drugih držav članic ali tretjih držav, in katerih neizpolnitev se sankcionira – Obveznost razkritja informacij o osebah, ki zagotavljajo takšno finančno pomoč – Nedopustnost – Utemeljitev – Neobstoj*
(člena 63 in 65(1) PDEU; Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, členi 7, 8(1), 12, 51(1), 52(1) in 52(3))

(Glej točke 101, 103, od 111 do 114, od 122 do 126, 139, 141 ter točko 1 izreka.)

Povzetek

Omejitve, ki jih je Madžarska določila za organizacije civilne družbe, ki jih financirajo osebe s sedežem zunaj te države članice, niso v skladu s pravom Unije.

Sodišče (veliki senat) je v sodbi z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev) (C-78/18), ugodilo tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Komisija vložila proti tej državi članici. Sodišče je ugotovilo, da je Madžarska z naložitvijo obveznosti registracije, prijave in javnosti za nekatere kategorije civilne družbe, ki posredno ali neposredno prejemajo pomoči iz tujine, ki presegajo neko mejno vrednost, in z določitvijo možnosti uporabe sankcij za organizacije, ki ne izpolnijo teh obveznosti, uvedla diskriminatorne in neutemeljene omejitve glede zadevnih organizacij in oseb, ki takšno pomoč dodeljujejo. Te omejitve so v nasprotju z obveznostmi, ki jih imajo države članice na podlagi prostega pretoka kapitala iz člena 63 PDEU ter členov 7, 8 in 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki se nanašajo na pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravico do varstva osebnih podatkov in na pravico do svobode združevanja.

Madžarska je leta 2017 sprejela zakon, katerega namen je bil zagotoviti preglednost civilnih organizacij, ki prejemajo donacije iz tujine (v nadaljevanju: zakon o preglednosti).¹ V skladu s tem zakonom se morajo te organizacije prijaviti pri madžarskih sodiščih kot „organizacije prejemnice tuje pomoči“, če znesek donacij, ki so jih v enem letu prejele iz drugih držav članic ali iz tretjih držav, presega določen prag. Ob registraciji morajo med drugim navesti imena donatorjev, katerih pomoč je dosegla ali presegla znesek 500.000 madžarskih forintov (približno 1.400 EUR), in natančen znesek pomoči. Ta informacija se nato objavi na javni elektronski platformi, ki je dostopna brezplačno. Poleg tega morajo zadevne civilne organizacije na svoji domači strani in v vseh svojih publikacijah navesti, da so „organizacije prejemnice tuje pomoči“.

¹ Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zakon št. LXXVI iz leta 2017 o preglednosti organizacij, ki so subvencionirane iz tujine).

Komisija je proti Madžarski pri Sodišču vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, pri čemer je menila, da navedeni zakon krši Pogodbo DEU in Listino.

Pred vsebinsko preučitvijo zadeve je Sodišče, ki se je izreklo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Madžarska, opozorilo, da dejstvo, da Komisija za predhodni postopek določi kratke roke, samo po sebi ne more povzročiti nedopustnosti poznejše tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Do takšne nedopustnosti pride le, če je ravnanje Komisije zadevni državi članici otežilo izpodbijanje očitkov te institucije in je bila tako kršena pravica do obrambe, kar pa v obravnavani zadevi ni izkazano.

V zvezi z vsebino je Sodišče najprej razsodilo, da Madžarska Komisiji ni utemeljeno očitala, da ni predložila dokazov o praktičnih učinkih zakona o preglednosti na prosti pretok, zagotovljen s členom 63 PDEU. Obstoje neizpolnitve obveznosti je namreč mogoče dokazati, če ta izhaja iz sprejetja zakonodajnega ali regulativnega ukrepa, katerega obstoj in uporaba se ne izpodbijata, s pravno analizo določb tega ukrepa.

Sodišče je nato preučilo utemeljenost očitkov Komisije in ugotovilo, na prvem mestu, da transakcije, ki jih ureja zakon o preglednosti, spadajo k pojmu „pretok kapitala“ iz člena 63(1) PDEU in da je zadevni zakon omejevalni ukrep, ki je diskriminatoren. Uvaja namreč različno obravnavanje nacionalnega in čezmejnega pretoka kapitala, ki ga ni mogoče pojasniti z nobeno objektivno razliko med zadevnima položajema in ki lahko fizične ali pravne osebe s sedežem v drugih državah članicah ali tretjih državah odvrača od finančne pomoči zadevnim organizacijam. Natančneje, zakon o preglednosti se ciljno in izključno uporablja za društva in ustanove, ki iz drugih držav članic ali tretjih držav prejemajo finančne pomoči, in ki se na podlagi tega zakona od drugih razlikujejo tako, da jim ta zakon nalaga, naj se prijavijo, registrirajo in se sistematično v javnosti predstavljajo pod poimenovanjem „organizacije prejemnice tuje pomoči“, sicer se lahko uporabijo sankcije, vključno z njihovim prenehanjem. Poleg tega lahko ukrepi, ki jih določa, pri teh združenjih in ustanovah ustvarjajo nezaupanje. Javno razkritje informacij o osebah s sedežem v drugih državah članicah ali tretjih državah, ki tem društvom in ustanovam dajejo finančne pomoči, te lahko poleg tega odvrne od zagotavljanja takih pomoči. Zato obveznosti registracije, prijave in javnosti ter sankcije, določene z zakonom o preglednosti, skupaj pomenijo omejitev prostega pretoka kapitala, ki je prepovedana s členom 63 PDEU.

V zvezi z morebitno utemeljitvijo te omejitve Sodišče poudarja, da je cilj povečanja preglednosti financiranja društev mogoče šteti za nujni razlog v splošnem interesu. Nekatere organizacije civilne družbe lahko namreč glede na cilje, ki jim sledijo, in sredstva, ki jih imajo na voljo, pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo, kar upravičuje, da za njihovo financiranje veljajo ukrepi za zagotovitev preglednosti, zlasti če prihajajo iz držav, ki niso članice Unije. Vendar Madžarska v obravnavanem primeru ni dokazala, zakaj naj bi cilj povečanja preglednosti financiranja društev, na katerega se sklicuje, upravičeval ukrepe, ki so bili konkretno uvedeni z zakonom o preglednosti. Zlasti se ti brez razlikovanja uporabljajo za vsako tujo finančno pomoč, ki presega določen prag, in za vse organizacije, ki spadajo na področje uporabe tega zakona, namesto da bi se osredotočili na tiste, ki dejansko lahko pomembno vplivajo na javno življenje in javno razpravo.

Glede razlogov javnega reda in javne varnosti, navedenih v členu 65(1)(b) PDEU, je Sodišče opozorilo, da se je na take razloge mogoče sklicevati na določenem področju, če zakonodajalec Unije ni popolnoma uskladil ukrepov za zagotovitev njihove zaščite in če med drugim vključujejo boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in organiziranemu kriminalu. Vendar se je na te razloge mogoče sklicevati le v primeru resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene

osnovne interese družbe. V obravnavanem primeru pa Madžarska ni navedla nobene trditve, s katero bi konkretno dokazala tako grožnjo. Zakon o preglednosti temelji predvsem na načelni in nerazlikovalni domnevi, da je vsako tuje financiranje civilnih organizacij samo po sebi sumljivo.

Sodišče je iz tega sklepalo, da omejitve, ki izhajajo iz zakona o preglednosti, niso utemeljene in da Madžarska zato ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 63 PDEU.

Na drugem mestu, Sodišče je preučilo, ali so določbe zakona o preglednosti v skladu s členi 7, 8 in 12 Listine, s katero se mora skladati nacionalni ukrep, če država članica, ki je sprejela ta ukrep, namerava omejitev, ki jo vsebuje, upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu ali z razlogom, navedenim v Pogodbi PDEU.

Najprej, Sodišče je v zvezi s pravico do svobode združevanja, določeno v členu 12(1) Listine, poudarilo, da je ta pravica eden od bistvenih temeljev demokratične in pluralistične družbe, ker državljanom omogoča, da skupno delujejo na področjih skupnega interesa in s tem prispevajo k dobremu delovanju javnega življenja. V obravnavanem primeru je Sodišče ugotovilo, da ukrepi, določeni z zakonom o preglednosti, omejujejo to pravico, ker v več pogledih znatno otežujejo dejavnost in delovanje društev, za katera velja ta zakon.

Dalje, v zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določeno v členu 7 Listine, je Sodišče opozorilo, da se javni organi na podlagi te pravice vzdržijo vsakega neupravičenega vmešavanja v življenje ljudi. V obravnavanem primeru je poudarilo, da obveznosti poročanja in objave, določene z zakonom o preglednosti, omejujejo to pravico. V zvezi s pravico do varstva osebnih podatkov, določeno v členu 8(1) Listine, ki je v neki meri povezana s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, je Sodišče opozorilo, da ta nasprotuje temu, da se informacije o določenih ali določljivih fizičnih osebah, posredujejo tretjim osebam, ne glede na to, ali gre za javne organe ali javnost na splošno, razen če do takšnega razširjanja ne pride v skladu s pošteno obdelavo, ki izpolnjuje zahteve iz člena 8(2) Listine. Razen v tem primeru je treba torej šteti, da takšno razširjanje, ki pomeni obdelavo osebnih podatkov, omejuje pravico do varstva osebnih podatkov, zagotovljeno s členom 8(1) Listine. V obravnavanem primeru pa zakon o preglednosti določa razkritje osebnih podatkov, Madžarska pa ni trdila, da to razkritje spada v okvir obdelave, ki izpolnjuje zgoraj navedene zahteve.

Nazadnje je Sodišče, ki se je osredotočilo na vprašanje morebitne upravičenosti omejitev temeljnih pravic, navedlo, da določb zakona o preglednosti, kot izhaja iz analize, ki je bila že opravljena z vidika Pogodbe DEU, ni mogoče upravičiti z nobenim od ciljev v splošnem interesu, na katere se je sklicevala Madžarska.