



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 73/20
U Luxembourggu 18. lipnja 2020.

Presuda u predmetu C-78/18
Komisija/Mađarska

Ograničenja koja je Mađarska uvela u pogledu financiranja koja civilnim organizacijama pružaju osobe s boravištem odnosno sjedištem izvan te države članice nisu u skladu s pravom Unije

U presudi Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja) (C-78/18) od 18. lipnja 2020. veliko vijeće Suda **prihvatilo je tužbu zbog povrede obveze koju je Europska komisija podnijela protiv te države članice.** Sud je utvrdio da je Mađarska – **time što je određenim kategorijama organizacija civilnog društva koje izravno ili neizravno primaju inozemnu pomoć koja prelazi određeni prag nametnula obveze registracije, prijave i objave te predvidjela mogućnost izricanja sankcija organizacijama koje ne poštuju te obveze – uvela diskriminatorna i neopravdana ograničenja kako u pogledu predmetnih organizacija tako i osoba koje im dodjeljuju takvu pomoć.** Ta su ograničenja protivna obvezama koje za države članice proizlaze na temelju slobode kretanja kapitala iz članka 63. UFEU-a i članaka 7., 8. i 12. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koji se odnose na pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, pravo na zaštitu osobnih podataka i pravo na slobodu udruživanja.

Mađarska je u 2017. donijela zakon koji je predstavljen na način da se njime nastoji osigurati transparentnost civilnih organizacija koje primaju donacije iz inozemstva (u daljnjem tekstu: Zakon o transparentnosti)¹. Na temelju tog zakona, te se organizacije moraju registrirati pri mađarskim sudovima kao „organizacije koje primaju inozemnu pomoć” kada iznos donacija koje su u jednoj godini primile iz drugih država članica ili trećih zemalja dosegne određeni prag. Prilikom registracije također moraju navesti, među ostalim, ime donatora čija pomoć iznosi ili prelazi iznos od 500 000 mađarskih forinti (oko 1400 eura) i točan iznos pomoći. Ta se informacija potom objavljuje na besplatno dostupnoj javnoj elektroničkoj platformi. Usto, dotične civilne organizacije na svojoj internetskoj početnoj stranici i u svim svojim publikacijama moraju navesti da su „organizacije koje primaju inozemnu pomoć”.

Komisija je protiv Mađarske Sudu podnijela tužbu zbog povrede obveze, smatrajući da se navedenim zakonom povređuju i UFEU i Povelja.

Prije meritornog ispitivanja predmeta, Sud je, odlučujući o prigovoru nedopuštenosti koji je istaknula Mađarska, podsjetio na to da činjenica da Komisija u predsudskom postupku primjenjuje kratke rokove ne može sama po sebi dovesti do nedopuštenosti kasnije tužbe zbog povrede obveze. Naime, do takve nedopuštenosti dolazi samo u slučaju kada je Komisijino postupanje dotičnoj državi članici otežalo osporavanje prigovora te institucije i na taj način dovelo do povrede prava obrane, što u ovom slučaju nije bilo dokazano.

Kad je riječ o meritumu, Sud je najprije presudio da Mađarska neosnovano prigovara Komisiji da nije podnijela dokaze o tome da je Zakon o transparentnosti imao praktične učinke na slobodu kretanja kapitala, zajamčenu člankom 63. UFEU-a. Naime, postojanje povrede obveze, u slučaju

¹ A külföldről támogatott szervezetek átlátóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje primaju pomoć iz inozemstva)

kada ta povreda proizlazi iz donošenja zakonodavne ili regulatorne mjere čije postojanje i primjena nisu osporeni, može se dokazati pomoću pravne analize odredbi te mjere.

Ispitujući zatim osnovanost Komisijinih prigovora, Sud je utvrdio, kao prvo, da **transakcije koje su obuhvaćene Zakonom o transparentnosti ulaze u područje primjene pojma „kretanja kapitala”** iz članka 63. stavka 1. UFEU-a i da **predmetni zakon predstavlja mjeru ograničavanja koja je diskriminatorna**. Naime, njome se uvodi razlika u postupanju s nacionalnim i prekograničnim kretanjima kapitala koja se ne može objasniti nikakvim objektivnim razlikama između predmetnih situacija i koja može odvratiti fizičke odnosno pravne osobe s boravištem odnosno sjedištem u drugim državama članicama ili trećim zemljama od pružanja financijske pomoći dotičnim organizacijama. Konkretno, Zakon o transparentnosti primjenjuje se ciljano i isključivo na udruženja i zaklade koji primaju financijske pomoći iz drugih država članica ili trećih zemalja, koje izdvaja na način da im nameće obveze prijave, registracije i sustavnog predstavljanja pod nazivom „organizacije koja prima inozemnu pomoć”, pod prijetnjom sankcija koje mogu podrazumijevati čak i njihov prestanak. Usto, **mjere koje se njime predviđaju stvaraju ozračje nepovjerenja prema tim udruženjima i zakladama**. Osim toga, otkrivanje javnosti informacija o osobama s boravištem odnosno sjedištem u drugim državama članicama ili trećim zemljama koje tim organizacijama i zakladama pružaju financijske pomoći može te osobe odvratiti od pružanja takvih pomoći. Slijedom toga, **obveze registracije, prijave i objave te sankcije predviđene Zakonom o transparentnosti zajedno predstavljaju ograničenje slobode kretanja kapitala, koje je zabranjeno člankom 63. UFEU-a**.

Kad je riječ o eventualnom opravdanju tog ograničenja, Sud ističe da se cilj povećanja transparentnosti financiranja udruženja može smatrati važnim razlogom u općem interesu. Naime, određene organizacije civilnog društva, s obzirom na ciljeve koje slijede i sredstva kojima raspolažu, mogu imati znatan utjecaj na javni život i javnu raspravu, što opravdava podvrgavanje njihova financiranja mjerama čija je svrha osigurati transparentnost, osobito kada ono potječe iz trećih zemalja izvan Unije. Međutim, u ovom slučaju Mađarska **nije dokazala zašto cilj povećanja transparentnosti financiranja udruženja na koji se poziva opravdava mjere koje su konkretno uvedene Zakonom o transparentnosti**. Osobito, one se primjenjuju bez razlike na svaku inozemnu financijsku pomoć koja doseže određeni prag i sve organizacije koje su obuhvaćene područjem primjene tog zakona, umjesto da se odnose na one koje stvarno mogu imati znatan utjecaj na javni život i javnu raspravu.

Kad je riječ o razlozima javnog poretka i javne sigurnosti iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, Sud je podsjetio na to da se na takve razloge u određenom području može pozivati pod uvjetom da zakonodavac Unije nije u potpunosti uskladio mjere za osiguranje njegove zaštite i da oni uključuju, među ostalim, borbu protiv pranja novca, financiranja terorizma i organiziranog kriminaliteta. Međutim, ti su razlozi dopušteni samo ako postoji stvarna, trenutačna i dovoljno ozbiljna prijetnja za neki od temeljnih interesa društva. U ovom slučaju Mađarska pak nije iznijela nijedan argument kojim bi se konkretno moglo utvrditi postojanje takve prijetnje. Umjesto toga, Zakon o transparentnosti temelji se na načelnoj i neselektivnoj pretpostavci prema kojoj su sva inozemna financiranja sama po sebi sumnjiva.

Sud je na temelju toga zaključio da **ograničenja koja proizlaze iz Zakona o transparentnosti nisu opravdana i da je stoga Mađarska povrijedila svoje obveze na temelju članka 63. UFEU-a**.

Kao drugo, Sud je ispitao jesu li odredbe Zakona o transparentnosti u skladu s člancima 7., 8. i 12. Povelje, s kojom nacionalna mjera mora biti u skladu kada država članica koja je donijela tu mjeru njezino ograničenje opravdava važnim razlogom u općem interesu ili nekim od razloga iz UFEU-u.

Najprije, kad je riječ o **pravu na slobodu udruživanja** iz članka 12. stavka 1. Povelje, Sud je naglasio da je ono jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer omogućuje građanima da kolektivno djeluju u područjima od zajedničkog interesa i da na taj način doprinose dobrom funkcioniranju javnog života. U ovom slučaju Sud je utvrdio da **mjere predviđene Zakonom o transparentnosti ograničavaju to pravo** jer na više načina znatno otežavaju djelovanje i rad udruženja i zaklada koji su obuhvaćeni područjem primjene tog zakona.

Nadalje, kad je riječ o **pravu na poštovanje privatnog i obiteljskog života**, zajamčenom u članku 7. Povelje, Sud je podsjetio na to da se njime javnim tijelima nalaže da se suzdrže od svakog neopravdanog zadiranja u život osoba. U ovom je slučaju istaknuo da se **obvezama prijave i objave predviđenima Zakonom o transparentnosti to pravo ograničava**. Kad je riječ o **pravu na zaštitu osobnih podataka** iz članka 8. stavka 1. Povelje, koje je u određenoj mjeri povezano s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života, Sud je podsjetio na to da mu se protivi to da se informacije koje se odnose na fizičke osobe koje su utvrđene ili koje se može utvrditi otkrivaju trećima, neovisno o tome je li riječ o javnim tijelima ili široj javnosti, osim ako je do takvog objavljivanja došlo u okviru poštene obrade koja ispunjava zahtjeve iz članka 8. stavka 2. Povelje. Osim u tom slučaju, mora se, dakle, smatrati da se takvim objavljivanjem, koje predstavlja obradu osobnih podataka, ograničava pravo na zaštitu osobnih podataka, zajamčeno u članku 8. stavku 1. Povelje. U ovom slučaju Zakonom o transparentnosti predviđa se pak otkrivanje osobnih podataka, a **Mađarska nije tvrdila da se to čini u okviru obrade koja ispunjava gore navedene zahtjeve**.

Naposljetku, Sud je, razmatrajući pitanje mogućeg opravdanja ograničenja temeljnih prava, istaknuo da se **odredbe Zakona o transparentnosti**, kao što to proizlazi iz analize koja je već provedena s obzirom na UFEU, **ne mogu opravdati nijednim od ciljeva u općem interesu na koje se poziva Mađarska**.

NAPOMENA: Tužbu zbog povrede obveze protiv države članice koja nije ispunila obveze koje proizlaze iz prava Unije mogu podnijeti Komisija ili druga država članica. Ako Sud utvrdi postojanje povrede, dotična država članica mora postupiti u skladu s presudom u najkraćem roku.

Ako Komisija smatra da država članica nije postupila u skladu s presudom, može podnijeti novu tužbu kojom će zahtijevati novčane sankcije. Međutim, u slučaju kad država nije Komisiji priopćila mjere kojima provodi direktivu, Sud može, na Komisijin prijedlog, nametnuti sankcije već u postupku koji dovodi do prve presude.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Socoliuc Corina-Gabriela ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106