



Presse og Information

Den Europæiske Unions Domstol
PRESSEMEDDELELSE NR. 73/20
Luxembourg den 18. juni 2020

Dom i sag C-78/18
Kommissionen mod Ungarn

De af Ungarn indførte restriktioner for finansiering af civilsamfundsorganisationer fra personer etableret uden for denne medlemsstat er ikke i overensstemmelse med EU-retten

I dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (sag C-78/18), afsagt den 18. juni 2020, tog Domstolens Store Afdeling **det af Europa-Kommissionen anlagte traktatbrudssøgsmål mod denne medlemsstat til følge**. Domstolen fastslog, at Ungarn **ved at pålægge visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse og fastsætte en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser, havde indført diskriminerende og ubegrundede restriktioner over for såvel de omhandlede organisationer som de personer, der yder dem en sådan støtte**. Disse restriktioner er i strid med de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i medfør af den frie bevægelighed for kapital, som er fastslået i artikel 63 TEUF, og med artikel 7, 8 og 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) vedrørende respekt for privatliv og familieliv, retten til beskyttelse af personoplysninger og retten til foreningsfrihed.

I 2017 vedtog Ungarn en lov med det angivne formål at sikre gennemsigtighed af civilsamfundsorganisationer, der modtager donationer fra udlandet (herefter »lov om gennemsigtighed«)¹. I henhold til denne lov skal disse organisationer lade sig registrere ved de ungarske domstole som »organisation, der modtager udenlandsk støtte«, når det beløb, der udgøres af donationer, som de har modtaget fra andre medlemsstater eller tredjelande i løbet af et år, overstiger en nærmere bestemt tærskel. Ved registreringen skal de ligeledes oplyse bl.a. navnet på givere, hvis støtte udgør eller overstiger et beløb på 500 000 HUF (ca. 1 400 EUR), og støttens præcise størrelse. Disse oplysninger offentliggøres dernæst på en frit tilgængelig offentlig elektronisk platform. De pågældende civilsamfundsorganisationer skal endvidere på deres hjemmeside på internettet og i alle deres publikationer oplyse, at de er en »organisation, der modtager udenlandsk støtte«.

Kommissionen anlagde et traktatbrudssøgsmål ved Domstolen mod Ungarn, idet den var af den opfattelse, at den nævnte lov tilsidesatte såvel EUF-traktaten som chartret.

Før realitetsbehandlingen af sagen tog Domstolen stilling til den af Ungarn rejste formalitetsindsigelse og henviste herved til, at den omstændighed, at Kommissionen undergiver en administrativ procedure korte frister, ikke i sig selv kan føre til, at det efterfølgende traktatbrudssøgsmål afvises. En sådan afvisning skal således alene ske i tilfælde, hvor Kommissionens adfærd har gjort det vanskeligere for den pågældende medlemsstat at tilbagevise denne institutions klagepunkter og dermed indebåret en tilsidesættelse af retten til forsvar, hvilket ikke var godtgjort i den foreliggende sag.

¹ A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lov nr. LXXVI af 2017 om gennemsigtighed for organisationer, der modtager udenlandsk støtte).

Hvad angår sagens realitet fastslog Domstolen indledningsvis, at Ungarn ikke med føje kunne kritisere Kommissionen for, at den ikke havde fremlagt beviser for virkningerne i praksis for den frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 63 TEUF, af lov om gennemsigtighed. Eksistensen af et traktatbrud kan således, såfremt det udspringer af vedtagelsen af lovgivning, hvis eksistens og anvendelse ikke bestrides, godtgøres ved hjælp af en retlig analyse af bestemmelserne i denne lovgivning.

Domstolen undersøgte dernæst berettigelsen af Kommissionens klagepunkter og fastslog herved i første række, at **de transaktioner, der er omfattet af lov om gennemsigtighed, henhører under begrebet »kapitalbevægelser«** i artikel 63, stk. 1, TEUF, og at den omhandlede lov udgør en restriktiv foranstaltning, der har karakter af forskelsbehandling. Den indfører således en forskellig behandling af kapitalbevægelser inden for en medlemsstat og grænseoverskridende kapitalbevægelser, der ikke kan forklares ved nogen objektiv forskel mellem de pågældende situationer, og som er egnet til at afholde fysiske eller juridiske personer etableret i andre medlemsstater eller tredjelande fra at yde finansiel støtte til de pågældende organisationer. Navnlig finder lov om gennemsigtighed målrettet og udelukkende anvendelse på foreninger og fonde, der modtager finansiel støtte fra andre medlemsstater eller fra tredjelande, som den udskiller ved at pålægge dem at melde sig, lade sig registrere og systematisk præsentere sig for offentligheden under betegnelsen »organisation, der modtager udenlandsk støtte«, idet de ellers kan pålægges sanktioner, der kan gå så langt som til at opløse dem. Desuden kan **de foranstaltninger, som den fastsætter, skabe en generel mistillid til disse foreninger og fonde**. Offentliggørelsen af oplysninger vedrørende personer etableret i andre medlemsstater eller i tredjelande, der yder finansiel støtte til disse samme foreninger og fonde, kan desuden afholde disse personer fra at yde sådan støtte. Følgelig udgør **de forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentlighed og de sanktioner, der er fastsat i lov om gennemsigtighed, samlet set en restriktion for kapitalens frie bevægelighed, som er forbudt i medfør af artikel 63 TEUF**.

Hvad angår den eventuelle begrundelse for denne restriktion fremhævede Domstolen, at målet om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger kan anses for at være et tvingende alment hensyn. Visse civilsamfundsorganisationer kan således, henset til de mål, som de forfølger, og de midler, som de råder over, have en betydelig indflydelse på det offentlige liv og den offentlige debat, der begrunder, at deres finansiering undergives foranstaltninger med henblik på at sikre dens gennemsigtighed, særlig når den hidrører fra tredjelande i forhold til Unionen. I den foreliggende sag **havde Ungarn imidlertid ikke godtgjort, hvorfor det mål om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger, som denne medlemsstat påberåbte sig, begrundede de foranstaltninger, der konkret var indført med lov om gennemsigtighed**. Særlig finder disse foranstaltninger anvendelse uden forskel på enhver udenlandsk finansiel støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, og på alle organisationer, der er omfattet af denne lovs anvendelsesområde, i stedet for at tage sigte på dem, der reelt kan have en betydelig indflydelse på det offentlige liv og den offentlige debat.

Hvad angår hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, som er nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, henviste Domstolen til, at sådanne hensyn kan påberåbes på et givet område, for så vidt som EU-lovgiver ikke har foretaget en fuldstændig harmonisering af de foranstaltninger, der skal sikre beskyttelsen heraf, og at de navnlig omfatter bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og organiseret kriminalitet. Disse hensyn kan imidlertid kun påberåbes, når der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. I det foreliggende tilfælde havde Ungarn ikke fremsat noget argument, der konkret kunne godtgøre en sådan trussel. Lov om gennemsigtighed er snarere baseret på en principiel og udifferentieret formodning for, at enhver udenlandsk finansiering af civilsamfundsorganisationer i sig selv er mistænkelig.

Domstolen konkluderede herefter, at **de restriktioner, der følger af lov om gennemsigtighed, ikke er begrundede, og at Ungarn følgelig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF**.

I anden række undersøgte Domstolen, om bestemmelserne i lov om gennemsigtighed er i overensstemmelse med chartrets artikel 7, 8 og 12, som en national foranstaltning skal overholde, når den medlemsstat, som har indført denne foranstaltning, begrundet den restriktion, som den indebærer, med et tvingende alment hensyn eller med et hensyn, som er nævnt i EUF-traktaten.

Hvad indledningsvis angår **retten til foreningsfrihed**, som er fastslået i chartrets artikel 12, stk. 1, fremhævede Domstolen, at den udgør en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, idet den gør det muligt for borgerne at handle kollektivt inden for områder af fælles interesse og derved bidrage til et velfungerende offentligt liv. I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at **de foranstaltninger, som er fastsat i lov om gennemsigtighed, begrænser denne ret**, for så vidt som de i flere henseender i betydelig grad vanskeliggør de heraf omfattede foreninger og fondes virksomhed og funktion.

Hvad dernæst angår **retten til respekt for privatliv og familieliv**, som er fastslået i chartrets artikel 7, henviste Domstolen til, at den forpligter de offentlige myndigheder til at afholde sig fra enhver uberettiget indgriben i personers privatliv og familieliv. I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen, at **de anmeldelses- og offentliggørelsesforpligtelser, der er fastsat i lov om gennemsigtighed, begrænser denne ret**. Hvad angår **retten til beskyttelse af personoplysninger**, som er fastslået i chartrets artikel 8, stk. 1, som i et vist omfang er beslægtet med retten til respekt for privatliv og familieliv, henviste Domstolen til, at den er til hinder for, at oplysninger vedrørende fysiske personer, som er identificerede eller identificerbare, videregives til tredjemand, hvad enten der er tale om offentlige myndigheder eller den almene offentlighed, medmindre denne videregivelse finder sted i medfør af en rimelig behandling, der opfylder de krav, som er fastsat i chartrets artikel 8, stk. 2. Bortset fra denne situation skal den nævnte videregivelse, der udgør en behandling af personoplysninger, således anses for at begrænse retten til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved chartrets artikel 8, stk. 1. I det foreliggende tilfælde foreskriver lov om gennemsigtighed imidlertid videregivelse af personoplysninger, og **Ungarn havde ikke anført, at denne videregivelse er et led i en behandling, der opfylder de ovennævnte krav**.

Domstolen undersøgte endelig spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne af de grundlæggende rettigheder var begrundede, og fastslog i denne henseende, at **bestemmelserne i lov om gennemsigtighed**, således som det fremgik af den bedømmelse, som allerede var foretaget i lyset af EUF-traktaten, **ikke kunne begrundes i nogen af de mål af almen interesse, som Ungarn havde påberåbt sig**.

BEMÆRKNING: Et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat, der ikke overholder sine forpligtelser i medfør af EU-retten, kan anlægges af Kommissionen eller en anden medlemsstat. Hvis Domstolen fastslår, at der foreligger et traktatbrud, skal vedkommende medlemsstat snarest muligt efterkomme dommen.

I tilfælde, hvor Kommissionen finder, at medlemsstaten ikke har efterkommet dommen, kan den anlægge en ny sag med påstand om finansielle sanktioner. Såfremt medlemsstaten ikke har meddelt Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, kan Domstolen efter påstand fra Kommissionen pålægge medlemsstaten sanktioner i forbindelse med den første dom.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra dommens offentliggørelse kan fås via »[Europe by Satellite](#)« (+32) 2 2964106