



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 73/20
Luxemburgissa 18.6.2020

Tuomio asiassa C-78/18
komissio v. Unkari

Rajoitukset, jotka Unkari on asettanut kansalaisjärjestöjen kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneilta henkilöiltä saamalle rahoitukselle, eivät ole unionin oikeuden mukaisia

Unionin tuomioistuimen suuri jaosto **hyväksyi** 18.6.2020 antamassaan tuomiossa komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus) (C-78/18) **Euroopan komission kyseistä jäsenvaltiota vastaan nostaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen**. Unionin tuomioistuin totesi, että **koska Unkari oli asettanut tietyn kynnyksen ylittävän määrän suoraa tai välillistä ulkomaista tukea saaville tietynlaisille kansalaisjärjestöille rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja säätänyt mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia kyseiset velvoitteet laiminlyöville järjestöille, se oli ottanut käyttöön syrjiviä ja perusteettomia rajoituksia sekä kyseessä olevien järjestöjen että niille tällaista tukea antavien henkilöiden osalta**. Kyseiset rajoitukset ovat ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, jotka jäsenvaltioiden on SEUT 63 artiklassa vahvistetun pääomien vapaan liikkuvuuden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7, 8 ja 12 artiklassa vahvistettujen oikeuksien, jotka koskevat yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista, henkilötietojen suojaa ja yhdistymisvapautta, perusteella täytettävä.

Unkari antoi vuonna 2017 lain, jonka tarkoituksena esitettiin ulkomailta peräisin olevia lahjoituksia saavien kansalaisjärjestöjen avoimuuden varmistaminen (jäljempänä avoimuuslaki)¹. Kyseisen lain mukaan järjestöjen on rekisteröidyttävä unkarilaisissa tuomioistuimissa ”ulkomaista tukea saaviksi järjestöiksi”, jos niiden vuoden aikana muusta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta saamien lahjoitusten määrä ylittää tietyn kynnyksen. Rekisteröitymisen yhteydessä järjestöjen on myös ilmoitettava muun muassa niiden lahjoittajien nimet, joiden maksama tuki on vähintään 500 000 Unkarin forinttia (noin 1 400 euroa), ja tuen täsmällinen määrä. Nämä tiedot julkaistaan tämän jälkeen julkisella sähköisellä alustalla, johon on maksuton pääsy. Lisäksi asianomaisten kansalaisjärjestöjen on internetsivustoillaan ja kaikissa julkaisuissaan mainittava, että ne ovat ”ulkomaista tukea saavia järjestöjä”.

Komissio nosti unionin tuomioistuimessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Unkaria vastaan, koska se katsoi, että mainittu laki oli sekä EUT-sopimuksen että perusoikeuskirjan vastainen.

Ennen asiakysymyksen tutkimista unionin tuomioistuin otti kantaa Unkarin esittämään oikeudenkäyntiväitteeseen ja muistutti, ettei siitä, että komissio asettaa oikeudenkäyntiä edeltävälle menettelylle lyhyet määräajat, voi itsessään seurata sitä, että myöhempi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jätetään tutkimatta. Kanne on nimittäin jätettävä tutkimatta vain siinä tapauksessa, että komission toiminta on ollut omiaan vaikeuttamaan asianomaisten jäsenvaltion mahdollisuuksia osoittaa komission väitteet vääriksi ja siten loukkaamaan puolustautumisoikeuksia, mitä ei ollut näytetty toteen käsitellyssä asiassa.

¹ Ulkomailta tuettujen järjestöjen avoimuudesta annettu vuoden 2017 laki nro LXXVI (külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény).

Asiakysymyksestä unionin tuomioistuin totesi aluksi, ettei Unkari voinut perustellusti moittia komissiota siitä, ettei tämä ollut esittänyt näyttöä avoimuuslain käytännön vaikutuksista SEUT 63 artiklassa taattuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan nimittäin näyttää toteen silloin, kun se perustuu sellaisten lakien tai asetusten antamiseen, joiden olemassaoloa tai soveltamista ei ole kiistetty, kyseisen toimen säännösten oikeudellisella arvioinnilla.

Unionin tuomioistuin tutki tämän jälkeen komission väitteiden perusteltavuuden ja totesi ensinnäkin, että **avoimuuslain soveltamisalaan kuuluvat toimet kuuluvat SEUT 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pääomanliikkeiden käsitteen alaan ja että kyseinen laki on luonteeltaan syrjivä rajoittava toimenpide**. Siinä nimittäin kohdellaan kotimaisia ja rajat ylittäviä pääomanliikkeitä eri tavalla, mikä ei selity millään objektiivisella erolla kyseessä olevien tilanteiden välillä ja joka voi saada muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt luopumaan taloudellisen tuen antamisesta kyseisille järjestöille. Erityisesti on todettava, että avoimuuslakia sovelletaan kohdennetusti ja yksinomaan niihin yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka saavat muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista taloudellisia tukia ja jotka siinä yksilöidään velvoittamalla ne ilmoittautumaan, rekisteröitymään ja esittäytymään järjestelmällisesti yleisölle nimityksellä ”ulkomaista tukea saava järjestö” sellaisten seuraamusten uhalla, jotka voivat ulottua aina niiden purkamiseen. Lisäksi **säädetyt toimenpiteet ovat omiaan luomaan kyseisiin järjestöihin ja säätiöihin kohdistuvan epäluottamuksen ilmapiirin**. Henkilöitä, jotka antavat taloudellista tukea tällaisille yhdistyksille tai säätiöille muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista, koskevien tietojen julkistaminen on myös omiaan saamaan kyseiset henkilöt luopumaan tällaisten tukien antamisesta. Niinpä **avoimuuslaissa säädetyt rekisteröimiseen, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet sekä seuraamukset muodostavat yhdessä tarkasteltuina SEUT 63 artiklassa kielletyn pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen**.

Tämän rajoituksen mahdollisen oikeuttamisen osalta unionin tuomioistuin korostaa, että järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevaa tavoitetta voidaan pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä. Tietyillä kansalaisjärjestöillä voi nimittäin tavoittelemiensa päämäärien ja käytettävissään olevien resurssien vuoksi olla huomattava vaikutus yhteiskuntaelämään ja julkiseen keskusteluun, minkä vuoksi on perusteltua, että niiden rahoitukseen sovelletaan toimenpiteitä, joilla on tarkoitus varmistaa sen avoimuus, erityisesti silloin, kun se on peräisin unionin ulkopuolisista kolmansista maista. Käsitellyssä asiassa **Unkari ei kuitenkaan ollut osoittanut syitä, joiden vuoksi sen mainitsemalla järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevalla tavoitteella voitaisiin oikeuttaa avoimuuslailla konkreettisesti käyttöön otetut toimenpiteet**. Erityisesti unionin tuomioistuin katsoi, että **kyseiset toimenpiteet kohdistuvat erotuksetta kaikkeen tietyn kynnyksen ylittävään taloudelliseen tukeen ja kaikkiin kyseisen lain soveltamisalaan kuuluviin järjestöihin sen sijaan, että ne kohdennettaisiin niihin järjestöihin, jotka todella voivat vaikuttaa merkittävästi yhteiskuntaelämään ja julkiseen keskusteluun**.

SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittujen yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien syiden osalta unionin tuomioistuin muistutti, että tällaisiin syihin voidaan sen oikeuskäytännön mukaan vedota tietyllä alalla, jos unionin lainsäätäjä ei ole kokonaan yhdenmukaistanut toimenpiteitä niiden varmistamiseksi, ja että tällaisiin aloihin kuuluu muun muassa rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Kyseisiin syihin voidaan kuitenkin vedota vain, jos kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta, ajankohtaisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Käsitellyssä asiassa Unkari ei kuitenkaan ollut esittänyt mitään sellaista perustelua, joka osoittaisi konkreettisesti tällaisen vaaran. Avoimuuslaki perustuu pikemminkin lähtökohtaiseen ja erotuksettomaan oletukseen siitä, että kaikki ulkomainen taloudellinen tuki kansalaisjärjestöille on itsessään epäilyttävää.

Unionin tuomioistuin päätteli tästä, että **avoimuuslaista johtuvat rajoitukset eivät olleet perusteltuja ja että Unkari oli näin ollen jättänyt noudattamatta SEUT 63 artiklan mukaisia velvoitteitaan**.

Toiseksi unionin tuomioistuin tutki, olivatko avoimuuslain säännökset yhteensopivia perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan kanssa, sillä kansallisen toimenpiteen on oltava perusoikeuskirjan mukainen, jos toimenpiteen toteuttava jäsenvaltio pyrkii perustelevaan siihen sisältyvän rajoituksen yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä tai EUT-sopimuksessa mainitulla syyllä.

Perusoikeuskirjan 12 artiklan 1 kohdassa taatun **yhdistymisvapautta koskevan oikeuden** osalta unionin tuomioistuin korosti, että se on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan kulmakivistä, koska se mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat toimia yhdessä aloilla, joilla on yleistä merkitystä, ja tällä tavoin myötävaikuttaa yhteiskuntaelämän moitteettomaan toimintaan. Käsitellyssä asiassa unionin tuomioistuin totesi, että **avoimuuslaissa säädetyillä toimenpiteillä rajoitettiin kyseistä oikeutta**, koska niillä vaikeutettiin monessa suhteessa huomattavasti kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvien yhdistysten toimintaa ja toimimista.

Perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun **yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden** osalta unionin tuomioistuin muistutti, että se edellyttää viranomaisten pidättäytyvän kaikesta perusteettomasta puuttumisesta ihmiselämään. Esillä olleessa asiassa se totesi, että **avoimuuslaissa säädetyillä ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvillä velvoitteilla rajoitetaan kyseistä oikeutta**. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa vahvistetun **henkilötietojen suoja koskevan oikeuden**, joka liittyy kiinteästi yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, osalta unionin tuomioistuin muistutti, että se on esteenä yksilöityjen tai yksilöitävissä olevien luonnollisten henkilöiden tietojen ilmaisemiselle kolmansille, olipa kyse viranomaisista tai yleisöstä yleisesti, ellei ilmaisemiseen liittyvä henkilötietojen käsitteleminen ole asianmukaista ja vastaa perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia. Muussa tapauksessa tällaisen ilmaisemisen, joka on henkilötietojen käsittelyä, on siten katsottava rajoittavan perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta henkilötietojen suojaan. Käsitellyssä asiassa unionin tuomioistuin totesi, että avoimuuslaissa säädetään henkilötietojen ilmaisemisesta, **eikä Unkari ollut väittänyt, että tällaiseen ilmaisemiseen sovellettaisiin edellä mainittujen vaatimusten mukaista henkilötietojen käsittelyä**.

Unionin tuomioistuin tarkasteli lopuksi kysymystä perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten mahdollisesta oikeuttamisesta ja esitti, että kuten jo EUT-sopimuksen perusteella tehdystä arvioinnista kävi ilmi, **avoimuuslain säännöksiä ei voida oikeuttaa millään niistä yleistä etua koskevista tavoitteista, joihin Unkari oli vedonnut**.

HUOMAUTUS: Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei noudata unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, voi nostaa komissio tai jokin toinen jäsenvaltio. Jos unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, kyseessä olevan jäsenvaltion on toteutettava tuomion noudattamisen edellyttämät toimenpiteet mahdollisimman pian.

Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut tuomion noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, se voi nostaa uuden kanteen, jossa se vaatii rahamääräisiä seuraamuksia. Jos jäsenvaltio ei ole ilmoittanut direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteistä komissiolle, unionin tuomioistuin voi komission ehdotuksesta määrätä seuraamuksista jo ensimmäistä tuomiota annettaessa.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Tuomion [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla julistamispäivänä

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Kuvia tuomion julistamisesta on saatavilla sivustolla "[Europe by Satellite](#)" ☎ +32 2 2964106