



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 73/20
Luxemburg, den 18 juni 2020

Dom i mål C-78/18
kommissionen/Ungern

De restriktioner som Ungern har infört på finansiering av civila organisationer av personer etablerade utanför denna medlemsstat är inte förenliga med unionsrätten

I domen kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar) (C-78/18), som meddelades den 18 juni 2020, bifaller den stora avdelningen den talan om fördragsbrott som **Europeiska kommissionen väckt mot denna medlemsstat**. Domstolen konstaterar att **Ungern, genom att införa skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger en viss nivå och genom att föreskriva en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttar dessa skyldigheter, har infört diskriminerande och omotiverade restriktioner för såväl de aktuella organisationerna som personer som beviljar dem sådant stöd**. Dessa restriktioner strider mot medlemsstaternas skyldigheter enligt principen om den fria rörligheten för kapital i artikel 63 FEUF samt mot artiklarna 7, 8 och 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) avseende rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, rätten till skydd av personuppgifter och rätten till föreningsfrihet.

År 2017 antog Ungern en lag som skulle garantera insyn i civila organisationer som åtnjuter utländskt stöd (nedan kallad lagen om insyn)¹. I lagen föreskrivs att dessa organisationer är skyldiga att registrera sig som "organisationer som erhåller utländskt stöd" vid ungerska domstolar så snart det årliga stödet från andra medlemsstater eller tredjeländer överstiger ett visst tröskelvärde. I samband med registreringen ska de uppge bland annat namnet på givare vars stöd uppgår till minst 500 000 ungerska forinter (cirka 1 400 euro) samt uppge det exakta stödbeloppet. Dessa uppgifter ska sedan offentliggöras på en allmän och fritt tillgänglig elektronisk informationsportal. Organisationerna i fråga ska dessutom upplysa om att de utgör "organisationer som erhåller utländskt stöd" på sina webbplatser och i samtliga publikationer.

Kommissionen väckte talan om fördragsbrott mot Ungern vid domstolen och gjorde gällande att lagen stred mot såväl EUF-fördraget som stadgan.

Innan målet prövas i sak, erinrar domstolen, i samband med sin prövning av Ungerns invändning om rättegångshinder, om att den omständigheten att kommissionen underställer det administrativa förfarandet korta tidsfrister inte i sig medför att en påföljande talan om fördragsbrott ska avvisas. Avvisning av talan är nämligen endast aktuell om kommissionens agerande gjort det svårare för den berörda medlemsstaten att bemöta kommissionens invändningar och därigenom medfört att rätten till försvar åsidosatts, vilket inte har styrkts i förevarande fall.

I sak slår domstolen inledningsvis fast att Ungern saknar fog för att klandra kommissionen för att inte ha lagt fram bevis för att lagen om insyn har haft någon praktisk inverkan på den fria rörlighet som garanteras i artikel 63 FEUF. Att ett fördragsbrott föreligger kan, om detta har sitt ursprung i antagande av lagar eller förordningar vars existens eller tillämpning inte har bestritts, styrkas genom en rättslig analys av bestämmelserna i denna åtgärd.

¹ A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lag nr LXXVI från år 2017 om insyn i de organisationer som mottar stöd från utlandet).

Domstolen konstaterar, i samband med prövningen av huruvida kommissionens invändningar är välgrundade, för det första **att de transaktioner som lagen om insyn reglerar omfattas av begreppet kapitalrörelser** i artikel 63.1 FEUF och att **den aktuella lagen utgör en restriktiv åtgärd av diskriminerande karaktär**. Genom denna bestämmelse införs nämligen en skillnad i behandling mellan nationella och gränsöverskridande kapitalrörelser som inte motsvarar en objektiv skillnad mellan situationerna i fråga och som kan avhålla fysiska eller juridiska personer från andra medlemsstater eller tredjeländer från att lämna ekonomiskt stöd till de berörda organisationerna. I synnerhet är lagen om insyn på ett riktat och exklusivt sätt tillämplig på föreningar och stiftelser som erhåller ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer. Lagen riktas till dem, i egenskap av "organisationer som erhåller utländskt stöd", genom att ålägga dem att anmäla sig, registrera sig och systematiskt presentera sig för allmänheten under denna benämning, vid äventyr av sanktioner som kan gå så långt som till att de upplöses. **De åtgärder som lagen föreskriver kan dessutom skapa ett klimat präglad av misstro till dessa föreningar och stiftelser**. Offentliggörandet av uppgifter om personer från andra medlemsstater eller tredjeländer som ger ekonomiskt stöd till dessa föreningar och stiftelser kan dessutom avskräcka dessa personer från att lämna sådant stöd. **Följaktligen utgör skyldigheterna i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande samt de sanktionsåtgärder som föreskrivs i lagen om insyn, tagna tillsammans, en restriktion för den fria rörligheten för kapital som är förbjuden enligt artikel 63 FEUF.**

När det gäller frågan om denna restriktion eventuellt är motiverad, understryker domstolen att målet att öka insynen i finansieringen av organisationer kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Vissa civila samhällsorganisationer kan nämligen, med hänsyn till de mål som de eftersträvar och de medel som de förfogar över, ha ett betydande inflytande på det offentliga livet och den offentliga debatten, vilket motiverar att finansieringen av dessa organisationer blir föremål för åtgärder som syftar till att säkerställa insyn, särskilt när finansieringen härrör från länder utanför unionen. **I förevarande fall har Ungern emellertid inte visat varför det mål att öka insynen i finansieringen av organisationer som den har åberopat motiverar de konkreta åtgärder som införts genom lagen om insyn**. I synnerhet är **bestämmelserna tillämpliga utan åtskillnad med avseende på allt utländskt ekonomiskt stöd som överstiger ett visst tröskelvärde och på alla organisationer som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag, i stället för att inrikta sig på de organisationer som verkligen kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten**.

När det gäller de hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet som nämns i artikel 65.1 b FEUF, erinrar domstolen om att sådana skäl kan åberopas inom ett visst område under förutsättning att unionslagstiftaren ännu inte har genomfört en full harmonisering av de bestämmelser som syftar till att säkerställa skyddet härav, och att dessa bland annat omfattar bestämmelser för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och organiserad brottslighet. Sådana hänsyn kan emellertid endast åberopas då det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. I förevarande fall har Ungern emellertid inte anfört något konkret argument för att styrka att det föreligger ett sådant hot. Lagen om insyn grundar sig snarare på en principiell och odifferentierad presumtion om att all utländsk finansiering av civila samhällsorganisationer är suspekt.

Domstolen drar härav slutsatsen att **de restriktioner som följer av lagen om insyn inte är motiverade och att Ungern följaktligen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF**.

Vidare omfattar domstolens prövning frågan om huruvida bestämmelserna i lagen om insyn är förenliga med artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan. En nationell åtgärd måste vara förenlig med denna stadga när den medlemsstat som har antagit bestämmelsen gör gällande att restriktionen är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse eller på grundval EUF-fördraget.

När det för det första gäller **föreningsfriheten**, som fastställs i artikel 12.1 i stadgan, understryker domstolen att den utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt inom områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl. I förevarande fall

konstaterar domstolen att **de åtgärder som föreskrivs i lagen om insyn begränsar denna rätt**, eftersom de i flera avseenden i betydande mån försvårar för dessa organisationer att bedriva sin verksamhet och fullgöra sina funktioner.

Vad därefter gäller **rätten till respekt för privatlivet och familjelivet**, som fastställs i artikel 7 i stadgan, erinrade domstolen om att den innebär en skyldighet för offentliga myndigheter att avhålla sig från varje omotiverat ingrepp i personers liv. I förevarande fall påpekar domstolen att **de skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som föreskrivs i lagen om insyn begränsar denna rättighet**. När det gäller **rätten till skydd av personuppgifter** som stadfästs i artikel 8.1 i stadgan, vilken i viss mån är knuten till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, erinrar domstolen om att den utgör hinder för att sprida uppgifter om identifierade eller identifierbara fysiska personer till tredje man, oavsett om det rör sig om offentliga myndigheter eller den stora allmänheten, såvida inte spridningen sker med stöd av en lagenlig behandling av uppgifterna som uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 8.2 i stadgan. Med undantag från detta fall ska således den nämnda spridningen – som utgör behandling av personuppgifter – anses begränsa rätten till skydd av personuppgifter som garanteras i artikel 8.1 i stadgan. I förevarande fall föreskrivs det i lagen om insyn att personuppgifter ska lämnas ut, och **Ungern har inte hävdats att detta sker inom ramen för en behandling som uppfyller ovannämnda krav**.

Vad slutligen gäller frågan huruvida begränsningarna av de grundläggande rättigheterna eventuellt kan motiveras, påpekar domstolen att **bestämmelserna i lagen om insyn inte kan motiveras av något av de mål av allmänintresse som Ungern åberopat**, vilket framgår av den bedömning som redan gjorts mot bakgrund av EUF-fördraget.

PÅPEKANDE: En talan om fördragsbrott riktar sig mot en medlemsstat som inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt unionsrätten. En sådan talan kan väckas av kommissionen eller en annan medlemsstat. Om domstolen slår fast att fördragsbrott föreligger, är staten skyldig att omedelbart följa domen.

Om kommissionen anser att medlemsstaten har underlåtit att följa domen, får den väcka en ny talan och begära att ekonomiska sanktioner ska utdömas. Om en medlemsstat har underlåtit att underrätta kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv, kan domstolen emellertid redan i samband med den första domen om fördragsbrott utdöma en ekonomisk sanktion, om kommissionen har begärt detta.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från uppläsningen av domen finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106