



Rettens dom

i sag T-115/23 | Debreceni Egyetem mod Rådet, i sag T-132/23 | Óbudai Egyetem mod Rådet, i sag T-133/23 | Állatorvostudományi Egyetem mod Rådet, i sag T-138/23 | Semmelweis Egyetem mod Rådet, i sag T-139/23 | Miskolci Egyetem mod Rådet og i sag T-140/23 | Dunaújvárosi Egyetem mod Rådet

Pressemeddelelse nr. 136/26

Luxembourg den 30. september 2026

Retsstatsprincippet: Retten frifinder Rådet i de søgsmål, der er anlagt af seks ungarske universiteter til prøvelse af forbuddet mod at finansiere truste af offentlige interesse eller enheder ejet af sådanne truste over EU-budgettet

I forbindelse hermed præciserer Retten betingelserne for vedtagelse af foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget, der træffes på grundlag af forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet

I 2021 blev de konstitutive og forvaltningsmæssige rettigheder i de fleste ungarske videregående uddannelsesinstitutioner, som tidligere var ejet af staten, overført til truste af offentlig interesse.

For at beskytte Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn vedtog Rådet for Den Europæiske Union i henhold til forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet ¹ en afgørelse ², der bl.a. indeholder en bestemmelse, der forbyder Europa-Kommissionen at indgå retlige forpligtelser med truste af offentlig interesse eller enheder, der er ejet af sådanne truste, i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget.

I denne forbindelse har seks ungarske universiteter påstået denne bestemmelse annulleret ved Den Europæiske Unions Ret. De har fremsat anbringender, der i vidt omfang er ens, idet nogle af dem dog ikke er blevet gjort gældende i alle sagerne. Disse anbringender vedrører bl.a. manglende kompetence fra Rådets side til at vedtage den anfægtede bestemmelse (sag T-115/23), tilsidesættelse af begrundelsespligten (sag T-132/23 og sag T-138/23), tilsidesættelse af forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet og navnlig manglende individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet begået af de berørte enheder (sag T-132/23 og sag T-138/23) og manglende forbindelse mellem de potentielle tilsidesættelser af retsstatsprincippet og deres indvirkning på Unionens budget (sag T-132/23 og sag T-138/23), tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af den akademiske frihed ³ (sag T-115/23) samt tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og af artikel 165 TEUF og 179 TEUF (sag T-115/23).

Retten frifinder Rådet i de seks annulationssøgsmål.

Retten fastslår for det første hvad angår den hævdede **manglende kompetence for Rådet til at vedtage den anfægtede bestemmelse**, at Rådet har udøvet sin enekompetence vedrørende opstilling og gennemførelse af budgettet og ikke en kompetence på uddannelses- og forskningsområdet. Da Unionen desuden under alle omstændigheder har en understøttende kompetence og en delt kompetence på disse områder, kan den nødvendigvis midlertidigt suspendere gennemførelsen af budgettet for programmer, såsom Erasmus+ og Horisont Europa, i forhold til visse medlemsstater, navnlig i tilfælde af tilsidesættelse af retsstatsprincippet.

Retten bemærker for det andet vedrørende tilsidesættelsen af begrundelsespligten, at **Rådet tilstrækkelig detaljeret og udførligt har redegjort for grundene til, at den anfægtede bestemmelse blev vedtaget**. Det fremgår af Rådets afgørelse, at tilsidesættelsen af retsstatsprincippet består **i en faktisk situation og i de lovgivningsmæssige rammer i**

Ungarn, der ikke forhindrer højtstående embedsmænd, herunder højtstående politiske ledere, i at sidde i bestyrelser for truster af offentlig interesse. Denne tilsidesættelse har Rådet vurderet i lyset af retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning og princippet om magtens deling, og den er i det foreliggende tilfælde konkretiseret ved tilstedeværelsen af eventuelle interessekonflikter.

Retten minder for det tredje hvad angår tilsidesættelsen af forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet først om, at **Unionens retsinstanser i det foreliggende tilfælde foretager en fuldstændig efterprøvelse** af bl.a. betingelserne for vedtagelse af foranstaltningerne til beskyttelse af Unionens budget.

Dernæst anfører Retten hvad angår **spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet**, at forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet tager sigte på både individuelle tilsidesættelser af retsstatsprincippet og systemiske tilsidesættelser. Retten fastslår imidlertid, at tilsidesættelsen i det foreliggende tilfælde er af systemisk karakter, idet den skyldes, **at Ungarn af systemiske årsager ikke har været i stand til, har undladt eller ikke har været villig til at forhindre, at der træffes afgørelser, der er i strid med gældende ret for så vidt angår interessekonflikter**. Retten konkluderer derfor, at konstateringen af, at der foreligger en tilsidesættelse af retsstatsprincippet, ikke krævede, at det blev godtgjort, at der var begået individuelle tilsidesættelser, og at der var tilstrækkeligt bevis for tilsidesættelsen.

Endelig finder Retten, at der **foreligger en reel og tilstrækkelig direkte forbindelse mellem tilsidesættelserne af retsstatsprincippet og indvirkningen på Unionens budget** (sag T-138/23 og sag T-132/23). Trusterne af offentlig interesse og følgelig de højtstående embedsmænd og de højtstående politiske ledere, der sidder i bestyrelserne for disse, har nemlig betydelige beføjelser med hensyn til budgetmæssige, operationelle og organisatoriske anliggender i de videregående uddannelsesinstitutioner såsom sagsøgerne. Der er således en reel og alvorlig risiko for, at valg vedrørende udvikling af universitetsprogrammer og uddannelser og EU-finansierede forsknings- og udviklingsprojekter samt personaleudvælgelse påvirkes direkte politisk. Retten konstaterer nærmere bestemt, at for så vidt angår Erasmus+ - og Horisont Europa-programmerne kan trusterne af offentlig interesse spille en rolle i forbindelse med udbetalingen af EU-midler til de endelige tilskudsmodtagere. Især inden for rammerne af Erasmus+ -programmet er der en risiko for, at interessekonflikter kan få betydning for udvælgelsen af de tilskudsmodtagende studerende, navnlig for valget og den gensidige anerkendelse af de støtteberettigede kurser, der følges i andre medlemsstater, således at der kommer til at indgå betragtninger vedrørende andet end vurderingen af den akademiske fortjeneste i denne udvælgelsesproces. Rådet har i betragtning af den allestedsnærværende politiske kontrol og risikoen for interessekonflikter for Retten anført, at alle interne processer, akademiske procedurer og forvaltningsstrukturer i forbindelse med anvendelsen af EU-midler kan blive genstand for ekstern påvirkning, hvilket kan føre til en uhensigtsmæssig anvendelse af EU-midlerne. Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser forudsætter imidlertid, at dens finansielle midler ikke anvendes til at finansiere enheder, hvis funktionsmåde er i strid med retsstatsprincippet.

Retten bemærker for det fjerde vedrørende den anfægtede bestemmelses **proportionalitet**, at denne er forholdsmæssig og gør det muligt at nå det mål af almen interesse, som det er at beskytte Unionens budget. Retten minder først om, at formålet med forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet er at beskytte Unionens budget og ikke i sig selv at pålægge sanktioner for tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat. Den anfører dernæst, at det ikke er blevet godtgjort, at der fandtes en anden mindre indgribende foranstaltning, som gjorde det muligt at nå dette mål. Den anfægtede bestemmelse finder nemlig kun anvendelse på nye retlige forpligtelser og har ingen indvirkning på allerede igangværende programmer på tidspunktet for dens ikrafttrædelse. Desuden kan de ungarske universiteter, der ikke ejes af truster af offentlig interesse, ligesom de studerende, underviserne og forskerne ved disse, fortsat drage fordel af de EU-finansierede uddannelses- og forskningsprogrammer. De samlede tildelinger af midler er derfor ikke berørt. Endelig forkaster Retten argumentet om, at der ikke er taget hensyn til den potentielle virkning på slutmodtagere og tilskudsmodtagere. Det fremgår bl.a. af den omstændighed, at den anfægtede bestemmelse er den mindst forstyrrende for de allerede igangværende programmer på datoen for dens ikrafttræden, og at den ikke berører Ungarns forpligtelser vedrørende gennemførelsen af de pågældende programmer og fonde, navnlig over for slutmodtagere og støttemodtagere, at dette hensyn er blevet taget.

Retten vurderer for det femte, at **den omhandlede foranstaltning ikke udgør et indgreb i den akademiske frihed**. I denne sammenhæng minder Retten om, at denne frihed indebærer et krav om autonomi for de videregående

uddannelsesinstitutioner i forhold til de offentlige myndigheder og navnlig den udøvende magt. I det foreliggende tilfælde konkluderer Retten imidlertid, at den anfægtede bestemmelse udgør en **foranstaltning af finansiell karakter**, og at den **ikke indeholder noget forbud eller nogen forskrift vedrørende disse institutioners akademiske eller videnskabelige aktiviteter**. Den omstændighed, at medlemsstaterne i tilfælde af alvorlige tilsidesættelser af retsstatsprincippet, herunder i forbindelse med udøvelsen af deres kompetence til at tilrettelægge de videregående uddannelser, erhvervsuddannelse samt forskning og udvikling, kan undergives afhjælpende foranstaltninger, udgør således ikke i sig selv et indgreb i den akademiske frihed. Det forhold, at en forsknings- og vidensformidlingsorganisation, såsom et universitet eller et forskningsinstitut – eller forskere eller forskningsgrupper – nægtes finansielle midler, udgør nemlig ikke i sig selv et indgreb i den akademiske frihed eller en begrænsning af denne frihed, for så vidt som en afgørelse om afslag på tildeling af finansielle midler er baseret på videnskabelige overvejelser eller på retningslinjer for uddannelses- og forsknings- og udviklingspolitik, der er fastsat af lovgiver, eller følger af mål af almen interesse, der er klart fastsat ved lov. Under alle omstændigheder fremhæver Retten, at selv hvis den anfægtede bestemmelse skulle gøre indgreb i den akademiske frihed, ville den være begrundet og forholdsmæssig i forhold til målet om at beskytte Unionens budget. Desuden medvirker den til at bevare institutionernes autonomi ved at minimere mulighederne for vilkårlig indblanding fra den udøvende magts side i deres organisation og **bidrager således til selve overholdelsen af den akademiske frihed og retsstatsprincippet**.

Hvad for det sjette angår tilsidesættelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser og af artikel 165 TEUF og 179 TEUF forkaster Retten dette anbringende. Med hensyn til den **frie udveksling af tjenesteydelser** erindrer Retten om, at Domstolen i retspraksis ganske vist har udelukket undervisning på visse offentlige uddannelsesinstitutioner, som blev finansieret med offentlige midler, fra begrebet »tjenesteydelse«, men den har dog medtaget undervisning, der blev udbudt af undervisningsinstitutioner, der i det væsentlige blev finansieret med private midler. I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ikke fremlagt oplysninger, der gør det muligt for Retten at afgøre, om de videregående uddannelsesinstitutionens undervisnings- og forskningsaktiviteter i det væsentlige er blevet finansieret med private midler. Retten konkluderer således, at de nævnte aktiviteter ikke er »tjenesteydelser« som omhandlet i artikel 57 TEUF. Under alle omstændigheder bemærker Retten, at selv om der skulle være tale om tjenesteydelser, eller der forelå en restriktion eller en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, **forfølger den anfægtede bestemmelse et mål af almen interesse og er forholdsmæssig**.

Hvad angår **artikel 165 TEUF og 179 TEUF** anfører Retten, at disse bestemmelser ikke kan påberåbes i det foreliggende tilfælde, eftersom de ikke udgør almindelige, tværgående bestemmelser. De forskellige forhold, mål og foranstaltninger, som er opregnet i disse artikler, skal således ikke på bindende vis tages i betragtning ved anvendelsen af EUF-traktatens bestemmelser om det grundlæggende princip om fri bevægelighed. Retten understreger imidlertid, at det grundlæggende princip om fri bevægelighed er særlig vigtigt på området for uddannelse, videnskabelig forskning og teknologisk udvikling, navnlig i forbindelse med målet om at gennemføre et europæisk forskningsrum med fri bevægelighed for forskere samt videnskabelig og teknologisk viden. Retten præciserer, at eftersom Unionen har oprettet og finansieret Erasmus+- og Horisont Europa-programmerne, skal den ikke blot sikre, at tildelingen eller tilbagetrækningen af de stipendier og programmer, der har til formål at lette mobiliteten og den frie bevægelighed for dem, der er omfattet af disse programmer, ikke skaber en uberettiget begrænsning af retten til at samarbejde frit over grænserne og til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Den skal også, for at garantere videnskabelig og akademisk topkvalitet, sikre, at de lande, der modtager midler i henhold til Erasmus+ - og Horisont Europa-programmerne, respekterer den akademiske frihed.

BEMÆRKNING: Annullationssøgsmål tilsigter annullation af retsakter vedtaget af EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er i strid med EU-retten. Medlemsstater, EU-organer og borgere kan under nærmere bestemte betingelser indbringe sådanne sager for Domstolen eller Retten, alt efter omstændighederne. Hvis sagsøgeren får medhold, annulleres retsakten. Såfremt annullationen af retsakten indebærer, at der opstår et retligt tomrum, skal dette afhjælpes af vedkommende institution.

BEMÆRKNING: Der kan iværksættes appel, der er begrænset til retsspørgsmål, for Domstolen til prøvelse af Rettens afgørelse inden for to måneder og ti dage efter forkyndelsen af denne.

Dette er et ikkeofficielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Retten. Fremstillingen af de faktiske omstændigheder og retsfor skrifterne vedrører den relevante periode og er baseret på sagsakterne.

Dommene og eventuelt et resumé heraf ([T-115/23](#), [T-132/23](#), [T-133/23](#), [T-138/23](#), [T-139/23](#) og [T-140/23](#)) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793.

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Curia Web TV](#)« og via »[European Broadcasting Service](#)« ☎ (+32) 2 2964106.

Følg Domstolen online!



¹ Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) af 16.12.2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

² Rådets [gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2022/2506](#) af 15.12.2022 om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn.

³ Artikel 13 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder](#).