Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juni 2020*

»Traktatbrud – antagelse til realitetsbehandling – artikel 63 TEUF – kapitalens frie bevægelighed – spørgsmålet, om der foreligger en restriktion – bevisbyrde – indirekte forskelsbehandling knyttet til kapitalens oprindelse – artikel 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til foreningsfrihed – national lovgivning, der pålægger foreninger, der modtager finansiel støtte fra andre medlemsstater eller tredjelande, sanktionsbelagte forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentlighed – artikel 7 i chartret om grundlæggende rettigheder – ret til respekt for privatliv – artikel 8, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder – ret til beskyttelse af personoplysninger – national lovgivning, der foreskriver videregivelse af oplysninger vedrørende personer, der yder finansiel støtte til foreninger, og støttens størrelse – berettigelse – tvingende alment hensyn – gennemsigtighed med hensyn til finansiering af foreninger – artikel 65 TEUF – den offentlige orden – offentlig sikkerhed – bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og organiseret kriminalitet – artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder«

I sag C-78/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 6. februar 2018,

Europa-Kommissionen først ved V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari og K. Talabér-Ritz, derefter ved V. Di Bucci, L. Havas og L. Malferrari, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz og H. Shev, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (refererende dommer), D. Šváby og N. Piçarra,

* Processprog: ungarsk.

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. oktober 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF og artikel 7, 8 og 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), idet denne medlemsstat har indført diskriminerende, ubegrundede og unødvendige restriktioner for udenlandske donationer til ungarske civilsamfundsorganisationer gennem vedtagelsen af bestemmelserne i a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lov nr. LXXVI af 2017 om gennemsigtighed for organisationer, der modtager udenlandsk støtte, herefter »lov om gennemsigtighed«), der pålægger visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, og som fastsætter en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser.

I. Ungarsk lovgivning

A. Lov om gennemsigtighed

2 Det fremgår bl.a. af præamblen til lov om gennemsigtighed, at civilsamfundsorganisationer »bidrager til demokratisk kontrol og offentlig debat om offentlige anliggender«, at de »har en afgørende betydning for den offentlige meningsdannelse«, og at »det […] i høj grad [er] i offentlighedens interesse, at de er gennemsigtige«.

3 Det anføres ligeledes i præamblen, at »støtte fra ukendte udenlandske kilder [til civilsamfundsorganisationer] risikerer at blive anvendt af udenlandske interessegrupper til gennem disse organisationers sociale indflydelse at fremme deres egne interesser i stedet for de fælles målsætninger i det sociale og politiske liv i Ungarn«, og »at denne støtte […] kan skade landets politiske og økonomiske interesser samt de lovlige institutioners uforstyrrede funktion«.

4 Denne lovs § 1 bestemmer:

»1. I denne lov forstås ved en organisation, der modtager udenlandsk støtte, enhver forening eller fond, der modtager finansiel støtte som defineret i stk. 2 (herefter under ét: »organisation, der modtager udenlandsk støtte«).

2. I denne lov anses enhver tilførsel af penge eller andre aktiver, der direkte eller indirekte hidrører fra udlandet, uanset retlig status, for støtte, når den i sig selv eller kumulativt i et givet skatteår udgør det dobbelte af det beløb, der er fastsat i § 6, stk. 1, litra b), i pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(lov nr. LIII af 2017 om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvaskning af penge og af finansiering af terrorisme)].

[…]

4. Følgende er undtaget fra denne lovs anvendelsesområde:

a) foreninger og fonde, som ikke anses for civilsamfundsorganisationer

b) foreninger, som er omfattet af sportról szóló 2004. évi I. törvény [(lov nr. I af 2004 om idræt)]

c) organisationer, der udøver religiøs virksomhed

d) organisationer og foreninger for nationale mindretal, der er omfattet af nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(lov nr. CLXXIX af 2011 om nationale mindretals rettigheder)], samt fonde, der i henhold til deres stiftelsesdokument udøver en virksomhed, som er direkte knyttet til et nationalt mindretals kulturelle selvstændighed, eller som repræsenterer og fremmer et bestemt nationalt mindretals interesser.«

5 § 2 i lov om gennemsigtighed bestemmer:

»1. Enhver forening eller fond som omhandlet i § 1, stk. 1, meddeler inden for en frist på 15 dage, at den har fået status som en organisation, der modtager udenlandsk støtte, når omfanget af den støtte, som den har modtaget i løbet af det pågældende år, udgør det dobbelte af det i § 6, stk. 1, litra b), i lov nr. LIII af 2017 om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvaskning af penge og af finansiering af terrorisme fastsatte beløb.

2. En organisation, der modtager udenlandsk støtte, skal sende den i stk. 1 nævnte anmeldelse til den kompetente domstol ved sit hjemsted (herefter »registreringsdomstolen«) og tilvejebringe de i bilag I nævnte oplysninger. Registreringsdomstolen tilføjer anmeldelsen til oplysningerne om foreningen eller fonden i registret over civile organisationer og øvrige organisationer, som ikke betegnes som kommercielle organisationer (herefter »registret«), og registrerer foreningen eller fonden som en organisation, der modtager udenlandsk støtte.

3. Idet de i stk. 1 fastsatte regler anvendes analogt, fremsender en organisation, der modtager udenlandsk støtte, samtidig med sin opgørelse en anmeldelse med de i bilag I anførte oplysninger med hensyn til den støtte, som organisationen har modtaget i løbet af det foregående år, til registreringsdomstolen. Anmeldelsen skal med hensyn til det pågældende år indeholde:

a) de i bilag I, del II, punkt A), nævnte oplysninger for så vidt angår støtte på mindre end 500 000 [ungarske] forint [(HUF) (ca. 1 500 EUR)] pr. giver

b) de i bilag I, del II, punkt B), nævnte oplysninger for så vidt angår støtte på mindst 500 000 [HUF] pr. giver.

4. Inden den 15. i hver måned fremsender registreringsdomstolen oplysninger om navn, hjemsted og skatteregistreringsnummer for de foreninger og fonde, som den har optaget i registret som organisationer, der modtager udenlandsk støtte, i løbet af den foregående måned, til det ministerium, der er ansvarligt for forvaltningen af portalen med civile oplysninger. [Dette ministerium] bekendtgør straks de fremsendte oplysninger med henblik på at gøre dem offentligt og frit tilgængelige på den elektroniske platform, der er oprettet til dette formål.

5. Når en organisation, der har modtaget udenlandsk støtte, har indgivet sin anmeldelse som omhandlet i stk. 1, skal den straks på hjemmeside og i sine publikationer og andre medieprodukter som omhandlet i lov om pressefrihed og de grundlæggende regler for mediernes indhold oplyse, at den anses for en organisation, der modtager udenlandsk støtte som omhandlet i denne lov.

6. En organisation, der modtager udenlandsk støtte, er bundet af den i stk. 5 nævnte forpligtelse, så længe den anses for en organisation, der modtager udenlandsk støtte som omhandlet i denne lov.«

6 § 3 i lov om gennemsigtighed bestemmer:

»1. Hvis foreningen eller fonden ikke overholder sine forpligtelser i henhold til denne lov, påbyder den offentlige anklager, så snart denne får kendskab hertil, og i henhold til de for denne gældende regler foreningen eller fonden at opfylde disse forpligtelser inden for en frist på 30 dage efter påbuddet.

2. Hvis en organisation, der modtager udenlandsk støtte, ikke opfylder den af den offentlige anklager i påbuddet angivne forpligtelse, påbyder sidstnævnte atter den pågældende organisation at opfylde forpligtelserne i henhold til denne lov inden for en frist på 15 dage. Hvis dette ikke er sket 15 dage efter udløbet af denne frist, anmoder den offentlige anklager registreringsdomstolen om at pålægge en bøde i overensstemmelse med § 37, stk. 2, i civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(lov nr. CLXXXI af 2011 om registrering af civilsamfundsorganisationer ved domstolene og de gældende regler og procedurer)].

3. Efter at have rettet et nyt påbud til organisationen i henhold til stk. 2 handler den offentlige anklager i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og anvender analogt reglerne i egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(lov nr. CLXXV af 2011 om foreningsfrihed, status som organisation, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, og finansiering af civilsamfundsorganisationer)] og i lov nr. CLXXXI af 2011 om registrering af civilsamfundsorganisationer ved domstolene og de gældende regler og procedurer.«

7 § 4 i lov om gennemsigtighed bestemmer:

»1. Hvis tilførslen af penge eller af andre aktiver, som en organisation, der modtager udenlandsk støtte, har draget fordel af, ikke beløber sig til det dobbelte af det i § 6, stk. 1, litra b), i lov nr. LIII af 2017 om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvaskning af penge og af finansiering af terrorisme fastsatte beløb i løbet af det år, der følger efter det i § 2, stk. 3, omhandlede skatteår, ophører foreningen eller fonden med at blive betragtet som en organisation, der modtager udenlandsk støtte, og oplyser herom, under analog anvendelse af reglerne om anmeldelse, senest 30 dage efter godkendelsen af årsberetningen for det år, hvori denne omstændighed gør sig gældende. Registreringsdomstolen videregiver under anvendelse af § 2, stk. 4, ligeledes denne oplysning til det ministerium, der er ansvarligt for forvaltningen af portalen med civile oplysninger, som straks sletter oplysningerne for den pågældende organisation fra den elektroniske platform, der er oprettet til formålet.

2. Efter den i stk. 1 omhandlede anmeldelse sletter registreringsdomstolen straks angivelsen af, at foreningen eller fonden er en organisation, der modtager udenlandsk støtte, fra registret.«

8 Bilag I til lov om gennemsigtighed præciserer i del I, at den i denne lovs § 2 omhandlede anmeldelse om status som en civilsamfundsorganisation, der modtager udenlandsk støtte, skal angive det år, hvor organisationen har fået denne status, samt navn, hjemsted og identifikationsnummer for den pågældende organisation.

9 Desuden fastsætter dette bilag I i del II, punkt A, at i tilfælde af, at den samlede støtte, som modtages fra udlandet, ligger under den tærskel, der er omhandlet i nævnte lovs § 2, stk. 3, skal den pågældende anmeldelse for det første angive de samlede modtagne tilførsler af penge, for det andet de samlede tilførsler af andre aktiver og for det tredje det samlede antal givere, hvorfra disse tilførsler hidrører.

10 Endelig fremgår det af nævnte bilag I's del II, punkt B, at i tilfælde af, at den samlede støtte, som modtages fra udlandet, når eller overstiger den tærskel, der er omhandlet i samme lovs § 2, stk. 3, skal anmeldelsen indeholde en detaljeret angivelse af størrelsen af og kilden til den enkelte modtagne støtte med angivelse af navn samt bopælsland og -by, såfremt kilden er en fysisk person, eller firmanavn og hjemsted, såfremt kilden er en juridisk person.

B. Lov nr. CLXXV af 2011

11 Lov nr. CLXXV af 2011 om foreningsfrihed, status som organisation, hvis virksomhed drives uden vinding for øje, og finansiering af civilsamfundsorganisationer, hvortil der henvises i § 3 i lov om gennemsigtighed, bestemmer i § 3, stk. 3:

»Udøvelse af foreningsfriheden […] må ikke bestå i en lovovertrædelse eller i en tilskyndelse til at begå en lovovertrædelse […]«

12 Denne lovs § 11, stk. 4, fastsætter:

»Domstolen opløser på anklagemyndighedens begæring foreningen, hvis dens funktion eller virksomhed er i strid med § 3, stk. 3-5.«

C. Lov nr. CLXXXI af 2011

13 Lov nr. CLXXXI af 2011 om registrering af civilsamfundsorganisationer ved domstolene og de gældende regler og procedurer, hvortil § 3 i lov om gennemsigtighed ligeledes henviser, indeholder bl.a. en § 71 G, stk. 2, hvorefter den kompetente domstol over for en civilsamfundsorganisation kan træffe følgende foranstaltninger:

»a) pålægge organisationen eller repræsentanten […] en bøde på 10 000-900 000 [HUF (ca. 30-2 700 EUR)]

b) annullere en ulovlig afgørelse truffet af organisationen […] og om nødvendigt påbyde vedtagelsen af en ny afgørelse, idet dette påbud ledsages af en passende frist

c) hvis det er sandsynligt, at organisationens korrekte funktion kan genetableres ved at indkalde dets overordnede organ, indkalde organisationens besluttende organ eller tildele denne opgave til en passende person eller organisation for organisationens regning

d) udpege en administrator for en periode på højst 90 dage, hvis organisationens korrekte funktion ikke kan sikres på anden måde, og dette under hensyn til organisationens funktion eller andre omstændigheder forekommer særligt begrundet, henset til det tilsigtede resultat

e) opløse organisationen.«

D. Lov nr. LIII af 2017

14 Det beløb, der er fastsat i § 6, stk. 1, litra b), i lov nr. LIII af 2017 om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, hvortil §§ 1, 2 og 4 i lov om gennemsigtighed henviser, udgør 7,2 mio. HUF (ca. 20 800 EUR).

II. Den administrative procedure

15 Den 14. juli 2017 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn (herefter »åbningsskrivelsen«), hvori den anførte, at denne medlemsstat ved at vedtage lov om gennemsigtighed har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF og chartrets artikel 7, 8 og 12, og gav Ungarn en frist på en måned til at fremsætte bemærkninger.

16 Den 17. juli 2017 anmodede Ungarn om en forlængelse af denne frist, hvilket Kommissionen afslog.

17 Den 14. august og den 7. september 2017 fremsendte Ungarn to rækker af bemærkninger til åbningsskrivelsen til Kommissionen, idet denne medlemsstat anfægtede berettigelsen af de klagepunkter, der var indeholdt i åbningsskrivelsen.

18 Den 5. oktober 2017 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse (herefter »den begrundede udtalelse«), hvori den fandt, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF og chartrets artikel 7, 8 og 12, idet denne medlemsstat har indført diskriminerende, ubegrundede og unødvendige restriktioner for udenlandske donationer til civilsamfundsorganisationer gennem bestemmelserne i lov om gennemsigtighed, der pålægger visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, og som fastsætter en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser. Kommissionen gav endvidere Ungarn en frist på en måned til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse eller til at fremsætte bemærkninger.

19 Den 12. oktober 2017 anmodede Ungarn om en forlængelse af denne frist, hvilket Kommissionen afslog.

20 Den 5. december 2017 fremsendte Ungarn bemærkninger til den begrundede udtalelse til Kommissionen, idet Ungarn bestred berettigelsen af klagepunkterne i den begrundede udtalelse.

21 Da den ikke fandt disse bemærkninger overbevisende, besluttede Kommissionen den 7. december 2017 at anlægge nærværende sag.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

22 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. august 2018 anmodede Kongeriget Sverige om at måtte indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

23 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. august 2018 fremsatte Ungarn skriftlige bemærkninger til denne anmodning.

24 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. september 2018, Kommissionen mod Ungarn (C-78/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:790), tog Domstolens præsident denne anmodning til følge.

IV. Formaliteten

A. Parternes argumenter

25 Ungarn har i svarskriftet gjort gældende, at søgsmålet skal afvises på grund af Kommissionens adfærd under den administrative procedure og de retsstridige forhold, der følger heraf.

26 Ungarn har i denne henseende dels anført, at Kommissionen for det første pålagde denne medlemsstat at fremsætte sine bemærkninger til åbningsskrivelsen og derefter til den begrundede udtalelse inden for en frist på en måned i stedet for den frist på to måneder, der sædvanligvis anvendes i forbindelse med administrative procedurer, for det andet afslog denne medlemsstats anmodninger om forlængelse af denne frist i kortfattede og stereotype vendinger uden at begrunde, at der forelå en særlig uopsættelighed, og for det tredje traf beslutningen om at anlægge nærværende søgsmål knap to dage efter at have modtaget medlemsstatens bemærkninger til den begrundede udtalelse.

27 Dels har Ungarn gjort gældende, at Kommissionens adfærd har medført, at den administrative procedure er retsstridig. Denne adfærd viser nemlig, at denne institution ikke har forsøgt at høre sagsøgeren på en passende måde, hvilket er i strid med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, og med retten til god forvaltning, der er fastslået i chartrets artikel 41. Desuden har den nævnte adfærd gjort det vanskeligere at tilbagevise Kommissionens klagepunkter, og den udgør således en tilsidesættelse af retten til forsvar.

28 Ungarn har i duplikken i øvrigt anført, at Kommissionen har forsøgt at begrunde sin adfærd ved at påberåbe sig den omstændighed, at de ungarske myndigheder ikke ønskede at ophæve lov om gennemsigtighed. En sådan omstændighed vil imidlertid kunne forekomme i alle procedurer med henblik på at fastslå et traktatbrud og kan således ikke godtgøre, at der foreligger en situation med særlig uopsættelighed. Desuden kan denne omstændighed ikke påberåbes med henblik på at begrunde en forkortelse af de frister, der finder anvendelse på den administrative procedure, da de mål, der forfølges med den administrative procedure, ellers ville blive tilsidesat.

29 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Sverige, anfægtet denne argumentation.

B. Domstolens bemærkninger

30 Som det fremgår af Domstolens praksis, kan den omstændighed, at Kommissionen undergiver den administrative procedure korte frister, ikke i sig selv føre til, at det efterfølgende traktatbrudssøgsmål afvises (jf. i denne retning dom af 31.1.1984, Kommissionen mod Irland, 74/82, EU:C:1984:34, præmis 12 og 13). En sådan afvisning er alene påkrævet 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 det tilkommer den pågældende medlemsstat at godtgøre (jf. i denne retning dom af 12.5.2005, Kommissionen mod Belgien, C-287/03, EU:C:2005:282, præmis 14, og af 21.1.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-546/07, EU:C:2010:25, præmis 22).

31 I det foreliggende tilfælde har Ungarn ikke godtgjort, at Kommissionens adfærd har gjort det vanskeligere at tilbagevise denne institutions klagepunkter. I øvrigt fremgår det af undersøgelsen af den administrative procedures forløb, som er gengivet i denne doms præmis 15-20, indledningsvis, at Ungarn efter at have fremsat bemærkninger til åbningsskrivelsen inden for den af Kommissionen fastsatte frist på en måned fremsatte nye bemærkninger hertil tre uger senere, som denne institution accepterede. Dernæst fremsatte denne medlemsstat bemærkninger til den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder svarende til den, der sædvanligvis anvendes i forbindelse med administrative procedurer, selv om der var blevet fastsat en frist for medlemsstaten på en måned med henblik herpå, og disse bemærkninger blev også accepteret af Kommissionen. Endelig fremgår det af en gennemgang af de dokumenter, der blev udvekslet under den administrative procedure, og af stævningen, at Kommissionen tog behørigt hensyn til alle de bemærkninger, som Ungarn fremsatte i de forskellige faser af denne procedure.

32 Det er derfor ikke blevet godtgjort, at Kommissionens adfærd har gjort det vanskeligere for Ungarn at tilbagevise denne institutions klagepunkter og dermed har tilsidesat retten til forsvar.

33 Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

V. Bevisbyrden

A. Parternes argumenter

34 Ungarn har i sit svarskrift gjort gældende, at såfremt det antages, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, skal Ungarn uden videre frifindes med den begrundelse, at søgsmålet ikke opfylder de krav, der gælder for bevisførelse. Det påhviler nemlig Kommissionen at godtgøre, at de traktatbrud, som den forfølger, foreligger, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor. I det foreliggende tilfælde har denne institution imidlertid ikke fremlagt beviser for, at lov om gennemsigtighed i praksis har haft virkninger på kapitalens frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

35 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Sverige, anfægtet denne argumentation.

B. Domstolens bemærkninger

36 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, påhviler det Kommissionen at godtgøre, at de hævdede traktatbrud foreligger, og at Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 25.5.1982, Kommissionen mod Nederlandene, 96/81, EU:C:1982:192, præmis 6, og af 13.2.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-530/11, EU:C:2014:67, præmis 60).

37 Eksistensen af et traktatbrud kan imidlertid, såfremt det udspringer af vedtagelsen af lovgivning, hvis eksistens og anvendelse ikke bestrides, godtgøres ved hjælp af en juridisk analyse af bestemmelserne i denne lovgivning (jf. i denne retning dom af 18.11.2010, Kommissionen mod Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, præmis 52 og 55, og af 19.12.2012, Kommissionen mod Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, præmis 35).

38 I det foreliggende tilfælde udspringer det traktatbrud, som Kommissionen foreholder Ungarn, imidlertid af vedtagelsen af lovgivning, hvis eksistens og anvendelse denne medlemsstat ikke bestrider, og hvis bestemmelser er genstand for en juridisk analyse i stævningen.

39 Ungarn kan derfor ikke med føje kritisere Kommissionen for, at den ikke har fremlagt beviser for virkningerne i praksis for den frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 63 TEUF, af lov om gennemsigtighed.

VI. Realiteten

A. Artikel 63 TEUF

1. Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser

a) Parternes argumenter

40 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Sverige, indledningsvis gjort gældende, at lov om gennemsigtighed begrænser kapitalens frie bevægelighed ved at gøre kapitalbevægelser mellem Ungarn på den ene side og de øvrige medlemsstater og tredjelande på den anden side til genstand for en indirekte forskelsbehandling. Selv om denne lov ikke henviser til nationalitet, finder den nemlig anvendelse med henvisning til et kriterium om, at der foreligger kapitalbevægelser fra udlandet, og

nærmere bestemt finansiel støtte, der udbetales til civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn af fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en anden medlemsstat eller i et tredjeland.

41 Ungarn kan endvidere ikke med føje gøre gældende, at anvendelsen af dette kriterium afspejler en objektiv forskel mellem situationen for ungarske statsborgere og situationen for statsborgere fra andre medlemsstater eller tredjelandsstatsborgere med henvisning til den omstændighed, at det er lettere for de kompetente ungarske myndigheder at kontrollere den finansielle støtte, som ydes af de førstnævnte, hvis bopæl eller hjemsted er beliggende på det nationale område, end den støtte, der ydes af de sidstnævnte. Etableringsstedet kan nemlig ikke anvendes som parameter for bedømmelsen af den objektive sammenlignelighed af to situationer.

42 Endelig har Kommissionen og Kongeriget Sverige subsidiært gjort gældende, at hvis lov om gennemsigtighed ikke kvalificeres som en foranstaltning, der udgør indirekte forskelsbehandling, skal det ikke desto mindre fastslås, at den indfører en række forpligtelser, der kan afholde ikke blot civilsamfundsorganisationer, med hjemsted i Ungarn, men også fysiske eller juridiske personer, der kan yde dem finansiel støtte fra andre medlemsstater eller tredjelande, fra at udøve den frie bevægelighed for kapital, som de er sikret ved artikel 63 TEUF. De forpligtelser, der påhviler de berørte organisationer til at lade sig registrere under betegnelsen »organisationer, der modtager udenlandsk støtte«, og til systematisk at præsentere sig som sådanne, afholder dem fra fortsat at acceptere en sådan støtte. De forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, som ledsager dem, afholder desuden personer, der yder sådan støtte, fra fortsat at gøre dette og afskrækker andre fra at gøre det.

43 Ungarn har heroverfor for det første anført, at lov om gennemsigtighed ikke kan kvalificeres som en foranstaltning, der udgør indirekte forskelsbehandling. Anvendelsen af denne lov afhænger nemlig af et kriterium, der ikke er knyttet til nationaliteten af de personer, der yder finansiel støtte til civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn, men til kilden til en sådan støtte. Anvendelsen af dette kriterium er desuden begrundet i den omstændighed, at finansiel støtte, der udbetales af personer, der er etableret i Ungarn, og støtte, der ydes af personer etableret i udlandet, befinder sig i forskellige situationer, for så vidt som den førstnævnte lettere kan kontrolleres end den sidstnævnte af de kompetente ungarske myndigheder, og for så vidt som reglerne om forebyggelse af hvidvaskning og gennemsigtighed ikke nødvendigvis finder anvendelse i de medlemsstater eller tredjelande, som den sidstnævnte støtte hidrører fra.

44 For det andet kan de forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, der er indført ved lov om gennemsigtighed, samt de sanktioner, der er knyttet hertil, heller ikke anses for at have en afskrækkende virkning med hensyn til udøvelsen af den frie bevægelighed for kapital. Disse forpligtelser er nemlig formuleret objektivt og neutralt. Desuden vedrører de udelukkende fysiske eller juridiske personer, der udbetaler finansiel støtte, der overstiger nærmere bestemte tærskler, hvoraf der er meget få.

b) Domstolens bemærkninger

45 Artikel 63, stk. 1, TEUF bestemmer, at alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande er forbudt.

46 Som det fremgår af dens ordlyd, forudsætter en tilsidesættelse af denne bestemmelse, at der foreligger såvel kapitalbevægelser med en grænseoverskridende dimension som en restriktion for den frie bevægelighed for disse kapitalbevægelser.

47 Hvad i første række angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger kapitalbevægelser, fremgår det af Domstolens faste praksis, at begrebet »kapitalbevægelser« i mangel af en definition i EUF-traktaten heraf skal forstås under hensyn til den vejledende og ikke-udtømmende nomenklatur i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af […] artikel 67 [EF (artikel ophævet ved Amsterdamtraktaten)] (EFT 1988, L 178, s. 5) (dom af 27.1.2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, præmis 24, og af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 54).

48 Domstolen har således allerede fastslået, at arv og gaver, der henhører under afsnit XI i dette bilag I til direktiv 88/361 med overskriften »Kapitalbevægelser af personlig karakter«, er omfattet af begrebet kapitalbevægelser med undtagelse af de tilfælde, hvor de afgørende elementer ved arven eller gaven er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 26.4.2012, van Putten, C-578/10 – C-580/10, EU:C:2012:246, præmis 29, og af 16.7.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-485/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:506, præmis 22).

49 Desuden omfatter dette begreb finanslån og -kreditter samt kautioner og andre garantier, som valutaudlændinge yder til valutaindlændinge som opregnet i punkt VIII og IX i det nævnte bilag I.

50 I det foreliggende tilfælde finder lov om gennemsigtighed i henhold til dens § 1, stk. 1 og 2, og med forbehold af de i dens § 1, stk. 4 fastsatte undtagelsestilfælde anvendelse, når en forening eller en fond med hjemsted i Ungarn modtager en »tilførsel af penge eller andre aktiver, der direkte eller indirekte hidrører fra udlandet, uanset retlig status«, og som når en bestemt tærskel i løbet af et givet skatteår.

51 Det følger heraf, at denne lov finder anvendelse, når der foreligger kapitalbevægelser, der har en grænseoverskridende dimension, og som, henset til angivelsen af, at disse er omfattet »uanset retlig status«, bl.a. kan have form af donationer, legater, arv, lån, kreditter, garantier eller kaution ydet af fysiske eller juridiske personer.

52 Hvad i anden række angår spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for kapitalens frie bevægelighed, fremgår det af Domstolens faste praksis, at begrebet »restriktion« i artikel 63 TEUF generelt dækker enhver hindring for kapitalbevægelser såvel mellem medlemsstater (jf. i denne retning dom af 22.10.2013, Essent m.fl., C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis) som mellem medlemsstater og tredjelande (jf. i denne retning dom af 18.1.2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, præmis 19-21, og af 26.2.2019, X (Passive selskaber etableret i tredjelande), C-135/17, EU:C:2019:136, præmis 26).

53 Dette begreb omfatter nærmere bestemt statslige foranstaltninger, der har karakter af forskelsbehandling, for så vidt som de direkte eller indirekte indfører en forskellig behandling af kapitalbevægelser inden for en medlemsstat og grænseoverskridende kapitalbevægelser, der ikke svarer til objektivt forskellige situationer (jf. i denne retning dom af 12.12.2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, præmis 46, og af 16.7.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-485/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:506, præmis 25 og 26), og som derfor er egnede til at afholde fysiske eller juridiske personer i andre medlemsstater eller tredjelande fra at gennemføre grænseoverskridende kapitalbevægelser.

54 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis fastslås, at alle foreninger eller fonde, der er omfattet af anvendelsesområdet for lov om gennemsigtighed, og som modtager finansiel støtte fra en anden medlemsstat end Ungarn eller et tredjeland, i henhold til denne lov er underlagt en række specifikke forpligtelser, der består i at lade sig registrere »som en organisation, der modtager udenlandsk støtte«, ved de kompetente domstole (§ 2, stk. 1), hvert år at indgive en anmeldelse til de kompetente domstole indeholdende en række oplysninger om deres identitet, om finansiel støtte, der udgør eller overstiger nærmere bestemte beløb, og som de modtager fra fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller

hjemsted i en anden medlemsstat eller et tredjeland, og om identiteten af disse personer (§ 2, stk. 2 og 3) samt på deres websted og i deres publikationer og andre medieprodukter at oplyse, at de udgør organisationer, der modtager udenlandsk støtte (§ 2, stk. 5).

55 Endvidere foreskriver denne lov, at ministeriet, der er ansvarligt for forvaltningen af portalen med civile oplysninger skal formidle oplysninger om de nævnte foreninger og fonde på en elektronisk platform, som er frit tilgængelig for offentligheden (§ 2, stk. 4).

56 Endelig bestemmer den, at manglende overholdelse af de forpligtelser, der finder anvendelse på de omhandlede foreninger og fonde, indebærer, at de kan pålægges en række sanktioner, der omfatter den kompetente anklagemyndigheds vedtagelse af påbud om efterlevelse, den kompetente domstols pålæggelse af bøder på mellem 10 000 HUF og 900 000 HUF (ca. 30 EUR og 2 700 EUR) og muligheden for, at denne domstol træffer afgørelse om opløsning efter anmodning fra anklagemyndigheden (§ 3).

57 Disse forskellige foranstaltninger, der er blevet indført samlet, og som forfølger et fælles mål, indfører en række forpligtelser, som, henset til deres indhold og samlet set, kan hindre kapitalens frie bevægelighed, der kan påberåbes af såvel civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn i deres egenskab af modtagere af kapitalbevægelser i form af finansiel støtte fra andre medlemsstater eller tredjelande som af fysiske eller juridiske personer, der yder dem en sådan finansiel støtte, og som de nævnte kapitalbevægelser dermed hidrører fra.

58 Nærmere bestemt indfører de i denne doms præmis 50 og 54-56 omhandlede bestemmelser en ordning, der målrettet og udelukkende finder anvendelse på foreninger og fonde, der fra andre medlemsstater eller fra tredjelande modtager finansiel støtte med et beløb, der når de tærskler, der er fastsat i lov om gennemsigtighed. Navnlig udskiller de dem som »organisationer, der modtager udenlandsk støtte«, idet de pålægges at melde sig, lade sig registrere og systematisk præsentere sig for offentligheden under denne betegnelse, idet de ellers kan pålægges sanktioner, som kan gå så langt som til at opløse dem. Ved således at stigmatisere disse foreninger og fonde kan de skabe en generel mistillid til dem, som kan afholde fysiske eller juridiske personer fra andre medlemsstater eller tredjelande fra at yde dem finansiel støtte.

59 I øvrigt indebærer denne ordning yderligere formaliteter og administrative byrder, som alene påhviler de nævnte foreninger og fonde på grund af den »udenlandske« oprindelse af den finansielle støtte, der er stillet til deres rådighed.

60 De nævnte bestemmelser er desuden rettet mod personer, der yder økonomisk støtte til disse foreninger eller fonde fra andre medlemsstater eller tredjelande, idet de fastsætter bestemmelser om offentliggørelse af oplysninger om disse personer og denne finansielle støtte, hvilket ligeledes kan afholde de nævnte personer fra at yde en sådan støtte.

61 De omhandlede bestemmelser betragtet under ét behandler herved ikke alene foreninger og fonde med hjemsted i Ungarn, som modtager finansiel støtte fra andre medlemsstater eller tredjelande, anderledes end foreninger og fonde, der modtager finansiel støtte fra ungarske kilder, men behandler også personer, der yder finansiel støtte til disse foreninger og fonde fra en anden medlemsstat eller et tredjeland, anderledes i forhold til personer, der yder finansiel støtte fra et bopælssted eller et hjemsted i Ungarn.

62 Denne forskellige behandling alt efter den omhandlede finansielle støttes indenlandske eller udenlandske herkomst, og dermed afhængigt af, hvor de fysiske eller juridiske personer, der yder den, har etableret deres bopæl eller hjemsted, udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (jf. analogt på området for arbejdskraftens frie bevægelighed dom af 24.9.1998, Kommissionen mod Frankrig, C-35/97, EU:C:1998:431, præmis 38 og 39, og af 5.5.2011, Kommissionen mod Tyskland, C-206/10, EU:C:2011:283, præmis 37 og 38).

63 I modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, kan bopælsstedet eller hjemstedet for de fysiske eller juridiske personer, der yder den nævnte finansielle støtte, pr. definition ikke udgøre et gyldigt kriterium med henblik på at fastslå, at der foreligger en objektiv forskel mellem de omhandlede situationer, og for følgelig at udelukke, at der foreligger en sådan indirekte forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 16.6.2011, Kommissionen mod Østrig, C-10/10, EU:C:2011:399, præmis 35).

64 De omhandlede nationale bestemmelser er derfor foranstaltninger, der indebærer indirekte forskelsbehandling, idet de indfører en forskellig behandling, der ikke modsvarer objektivt forskellige situationer.

65 Det følger heraf, at de forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, der påhviler »organisationer, der modtager udenlandsk støtte«, i henhold til §§ 1 og 2 i lov om gennemsigtighed samt de sanktioner, der er fastsat i denne lovs § 3, samlet set udgør en restriktion for kapitalens frie bevægelighed, som er forbudt i henhold til artikel 63 TEUF, medmindre den er begrundet i overensstemmelse med EUF-traktaten og retspraksis.

2. Spørgsmålet, om restriktionen er begrundet

a) Parternes argumenter

66 Kommissionen og Kongeriget Sverige har gjort gældende, at den restriktion for kapitalens frie bevægelighed, som er indeholdt i lov om gennemsigtighed, hverken kan begrundes i et af de hensyn, der er nævnt i artikel 65 TEUF, eller i et tvingende alment hensyn.

67 I denne henseende har denne institution og denne medlemsstat medgivet, at de mål, som Ungarn har påberåbt sig, og som består i dels at øge gennemsigtigheden af finansieringen af civilsamfundsorganisationer, dels at beskytte den offentlige orden og den offentlige sikkerhed ved at bekæmpe hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og mere generelt organiseret kriminalitet, principielt er legitime.

68 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid klart, at disse mål ikke kan begrunde forpligtelser som dem, der er indført ved lov om gennemsigtighed.

69 Artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF giver således medlemsstaterne mulighed for at vedtage foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, men disse hensyn skal fortolkes strengt og kan ikke begrunde en lovgivning, hvis bestemmelser principielt og udifferentieret stigmatiserer »organisationer, der modtager udenlandsk støtte«. Ungarn har desuden ikke godtgjort, at der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, eller påvist, at de forpligtelser, der er indført ved lov om gennemsigtighed, gør det muligt effektivt at bekæmpe hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og mere generelt organiseret kriminalitet.

70 Hvad angår målet om gennemsigtighed og derudover sporbarhed af kapitalbevægelser til organisationer, der deltager i det offentlige liv, kan dette anses for et tvingende alment hensyn. Dette formål kan imidlertid ikke i en Europæisk Union, der er baseret på fælles værdier, og som fremmer borgernes aktive deltagelse i det offentlige liv, herunder i en anden medlemsstat end den, hvor de er etableret, begrunde, at en national lovgivning tager udgangspunkt i et princip om, at civilsamfundsorganisationer, der modtager finansiel støtte fra personer, der er etableret i andre medlemsstater, er mistænkelige.

71 Under alle omstændigheder går bestemmelserne i lov om gennemsigtighed ud over, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå de mål, som Ungarn har påberåbt sig.

72 Denne medlemsstat har heroverfor for det første gjort gældende, at denne lov principalt er begrundet i et tvingende alment hensyn og ydermere i visse af de hensyn, som er nævnt i artikel 65 TEUF.

73 Dels indgår den nævnte lov i en sammenhæng, hvor det beløb, der udgøres af finansiering af civilsamfundsorganisationer gennem kapital fra andre medlemsstater eller tredjelande, er steget fra 68,4 mia. HUF (ca. 228 mio. EUR) i 2010 til 169,6 mia. HUF (ca. 565 mio. EUR) i 2015, og med lovgivningsarbejde på såvel europæisk som nationalt plan med henblik på at sikre en øget sporbarhed af kapitalbevægelser. Den er således begrundet i et tvingende alment hensyn, som består i at øge gennemsigtigheden af finansieringen af civilsamfundsorganisationer, henset til disse organisationers indflydelse på det offentlige liv.

74 Dels er samme lov også begrundet i hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, der består i at bekæmpe hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og mere generelt organiseret kriminalitet ved at øge gennemsigtigheden med hensyn til finansiering, der kan skjule mistænkelige aktiviteter.

75 For det andet er lov om gennemsigtighed nødvendig og forholdsmæssig set i forhold til disse forskellige mål.

b) Domstolens bemærkninger

76 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kan en statslig foranstaltning, der begrænser kapitalens frie bevægelighed, kun tillades, hvis den for det første er begrundet i et af de i artikel 65 TEUF nævnte hensyn eller i et tvingende alment hensyn, og den for det andet overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det mål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 59-61 og den deri nævnte retspraksis).

77 Det påhviler endvidere den pågældende medlemsstat at godtgøre, at disse to kumulative betingelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis). Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om, at de omhandlede bestemmelser skal være begrundet i et af de hensyn, som er opregnet i artikel 65 TEUF, eller i et tvingende alment hensyn, skal denne medlemsstat konkret i forhold til omstændighederne i den foreliggende sag godtgøre, at disse bestemmelser er begrundede (jf. i denne retning dom af 8.5.2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, præmis 66-69, og af 16.7.2009, Kommissionen mod Polen, C-165/08, EU:C:2009:473, præmis 53 og 57).

78 Hvad i det foreliggende tilfælde angår den begrundelse, som Ungarn principalt har påberåbt sig, har Domstolen allerede fastslået, at målet om at øge gennemsigtigheden af finansiel støtte til fysiske eller juridiske personer med offentlige midler, der ydes af Unionen, ved hjælp af forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, kan anses for at være et tvingende alment hensyn, henset til de principper om åbenhed og gennemsigtighed, der skal tjene som rettesnor for EU-institutionernes virksomhed i overensstemmelse med artikel 1, stk. 2, TEU, artikel 10, stk. 3, TEU, og artikel 15, stk. 1 og 3, TEUF. Et sådant mål kan således forbedre informationen til borgerne i denne henseende og give dem bedre mulighed for at deltage i den offentlige debat (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 68-71 og den deri nævnte retspraksis).

79 For så vidt som visse civilsamfundsorganisationer, således som såvel Kommissionen og Kongeriget Sverige som Ungarn er enige om, henset til de mål, som de forfølger, og de midler, som de råder over, kan have en betydelig indflydelse på det offentlige liv og den offentlige debat

(Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.4.2009, Társaság a Szabadságjogokért mod Ungarn, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 og 38, og af 8.11.2016, Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166 og 167), må det lægges til grund, at målet om at øge gennemsigtigheden af finansiel støtte ydet til sådanne organisationer ligeledes kan udgøre et tvingende alment hensyn.

80 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at dette mål om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger som et tvingende alment hensyn kan begrunde vedtagelsen af en national lovgivning, der indebærer en mere indgribende restriktion for den frie bevægelighed for kapital fra tredjelande end for kapital fra andre medlemsstater. Kapitalbevægelser fra tredjelande adskiller sig således fra kapitalbevægelser fra andre medlemsstater ved, at de i deres oprindelsesland ikke er undergivet de foranstaltninger til harmonisering af lovgivningen og til samarbejde mellem nationale myndigheder, der finder anvendelse i alle medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, A, C/101/05, EU:C:2007:804, præmis 36 og 37, og af 26.2.2019, X (Passive selskaber etableret i tredjelande), C-135/17, EU:C:2019:136, præmis 90).

81 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid for det første bemærkes, at de forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse og de sanktioner, der er indført ved de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed, finder anvendelse uden forskel på alle civilsamfundsorganisationer, der fra enhver anden medlemsstat end Ungarn eller fra ethvert tredjeland modtager finansiel støtte med et beløb, der når de tærskler, der er fastsat i denne lov.

82 Ungarn har imidlertid ikke, på trods af den bevisbyrde, der påhviler denne medlemsstat med hensyn til begrundelse, forklaret grundene til, at det mål, der består i at øge gennemsigtigheden af den finansiering af foreninger, som den har påberåbt sig, begrunder, at de nævnte forpligtelser finder anvendelse uden forskel på enhver finansiel støtte, der hidrører fra enhver anden medlemsstat eller fra ethvert tredjeland, når det beløb, den udgør, når de tærskler, der er fastsat i lov om gennemsigtighed. Desuden har denne medlemsstat heller ikke redegjort for grundene til, at dette samme formål begrunder, at de omhandlede forpligtelser finder anvendelse uden forskel på alle de organisationer, der er omfattet af denne lovs anvendelsesområde, i stedet for at tage sigte på dem, der, henset til de formål, de forfølger, og de midler, som de råder over, reelt kan have en betydelig indflydelse på det offentlige liv og den offentlige debat.

83 For det andet pålægger lov om gennemsigtighed hver af de nævnte organisationer at lade sig registrere og systematisk præsentere sig under den særlige betegnelse »organisation, der modtager udenlandsk støtte«. Det fremgår i øvrigt af præamblen til denne lov, at den støtte, der ydes til civilsamfundsorganisationer af personer, der er etableret »i udlandet«, »risikerer at blive anvendt af udenlandske interessegrupper til gennem disse organisationers sociale indflydelse at fremme deres egne interesser i stedet for de fælles målsætninger i det sociale og politiske liv i Ungarn«, og at denne støtte »kan skade landets politiske og økonomiske interesser samt de lovlige institutioners uforstyrrede funktion«.

84 Det følger heraf, at Ungarn har ønsket at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger, fordi den anser finansiel støtte fra andre medlemsstater eller fra tredjelande for at kunne bringe dens væsentlige interesser i fare.

85 Selv hvis det antages, at en vis del af den finansielle støtte fra andre medlemsstater eller fra tredjelande, som ydes til de organisationer, som lov om gennemsigtighed finder anvendelse på, kan anses for at kunne bringe Ungarns væsentlige interesser i fare, forholder det sig ikke desto mindre således, at de grunde, som denne medlemsstat har påberåbt sig for at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger, jf. denne doms præmis 83, ikke kan begrunde de i denne præmis omhandlede forpligtelser.

86 Målet om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger kan nemlig ikke, hvor legitimt det end er, begrunde en medlemsstats lovgivning, der bygger på en principiel og udifferentieret formodning for, at enhver finansiel støtte, der udbetales af en fysisk eller juridisk person etableret i en anden medlemsstat eller i et tredjeland, og enhver civilsamfundsorganisation, der modtager en sådan finansiel støtte, i sig selv kan bringe den førstnævnte medlemsstats politiske og økonomiske interesser samt dens institutioners uforstyrrede funktion i fare.

87 Følgelig synes målet om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger, i det foreliggende tilfælde ikke at kunne begrunde lov om gennemsigtighed, henset til indholdet af og formålet med bestemmelserne heri.

88 Hvad angår hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, som er nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, og som Ungarn har påberåbt sig subsidiært, skal der henvises til, at sådanne hensyn, således som det fremgår af Domstolens praksis, 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 (jf. i denne retning dom af 23.10.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-112/05, EU:C:2007:623, præmis 72 og 73, og af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 60).

89 Som Domstolen allerede har udtalt, har EU-lovgiver kun foretaget en delvis harmonisering af foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, hvorfor medlemsstaterne fortsat har ret til at påberåbe sig bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme for at begrunde nationale bestemmelser, der begrænser kapitalens frie bevægelighed, som hensyn, der er knyttet til den offentlige orden (jf. i denne retning dom af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 61-64, og af 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 38).

90 I mangel af en mere generel harmonisering på dette område kan medlemsstaterne ligeledes påberåbe sig bekæmpelsen af organiseret kriminalitet som et hensyn, der er knyttet til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF.

91 Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at når de hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, der er nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, gør det muligt at fravige en grundlæggende frihed, der er fastsat i EUF-traktaten, skal de fortolkes strengt, hvorfor deres rækkevidde ikke kan fastlægges ensidigt af den enkelte medlemsstat uden EU-institutionernes kontrol. Disse hensyn kan således kun påberåbes, når der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (jf. i denne retning dom af 14. marts 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, præmis 17).

92 I det foreliggende tilfælde har Ungarn imidlertid henvist til samlede tal vedrørende forøgelsen i perioden 2010-2015 af finansieringen af de på denne medlemsstats område etablerede civilsamfundsorganisationer gennem kapital fra andre medlemsstater eller fra tredjelande, men har ikke fremsat noget argument, der konkret kan godtgøre, at denne talmæssige stigning har medført en sådan trussel.

93 Som det fremgår af denne doms præmis 83 og 86, synes Ungarn ikke at basere lov om gennemsigtighed på, at der foreligger en reel trussel, men på en principiel og udifferentieret formodning for, at finansiel støtte fra andre medlemsstater eller fra tredjelande og de civilsamfundsorganisationer, der modtager sådan finansiel støtte, kan indebære en sådan trussel.

94 Selv hvis det antages, at det i modsætning til, hvad der følger af den i denne doms præmis 91 nævnte retspraksis, var tænkeligt at anerkende en trussel, som, selv om den ikke er reel og aktuel, ikke desto mindre er potentiel, ville denne trussel, henset til det i denne præmis nævnte krav om en streng fortolkning, kun kunne begrunde vedtagelsen af foranstaltninger, der svarer til dens karakter og dens

alvor. I det foreliggende tilfælde er de finansielle tærskler, der udløser de forpligtelser, som er indført ved lov om gennemsigtighed, imidlertid blevet fastsat til beløb, der klart ikke synes at svare til den situation, at der foreligger en tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, som disse forpligtelser skal forebygge.

95 Det er således ikke godtgjort, at der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, som gør det muligt at påberåbe sig de hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, der er nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF.

96 Følgelig kan lov om gennemsigtighed hverken begrundes i et tvingende alment hensyn om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger eller i de hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, der er nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF.

97 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF, idet denne medlemsstat har vedtaget de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed.

B. Chartrets artikel 7, 8 og 12

1. Spørgsmålet, om chartret finder anvendelse

a) Parternes argumenter

98 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Sverige, i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at eftersom lov om gennemsigtighed begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, skal den desuden være forenelig med chartret.

99 Adspurgt af Domstolen i retsmødet om rækkevidden af dette krav, således som afklaret ved dom af 21. maj 2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), (C-235/17, EU:C:2019:432), som blev afsagt efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del i den foreliggende sag, tilføjede Kommissionen, at dette krav indebærer, at det skal afgøres, om lov om gennemsigtighed begrænser de rettigheder eller friheder, der er fastslået i chartret, og i bekræftende fald bedømmes, om den på grundlag af Ungarns argumentation ikke desto mindre forekommer begrundet.

100 Ligeledes adspurgt herom af Domstolen i retsmødet tog Ungarn den nævnte dom til efterretning.

b) Domstolens bemærkninger

101 Som det fremgår af Domstolens praksis, skal en foranstaltning, som en medlemsstat er ophavsmand til, og som begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, når medlemsstaten gør gældende, at denne foranstaltning er begrundet i denne traktat eller i et i EU-retten anerkendt tvingende alment hensyn, anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at den skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartret (dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 63 og 64, og af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 64 og 65).

102 Som det er anført i denne doms præmis 72-74, har Ungarn i den foreliggende sag gjort gældende, at de forpligtelser, der er indført ved de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed, er begrundet i såvel et tvingende alment hensyn som i hensyn, der er nævnt i artikel 65 TEUF.

103 Bestemmelserne i denne lov skal således, som Kommissionen og Kongeriget Sverige med rette har anført, være i overensstemmelse med chartret, idet dette krav indebærer, at de nævnte bestemmelser ikke må begrænse de rettigheder og friheder, der er fastslået i chartret, eller, hvis dette er tilfældet, at disse begrænsninger er begrundede, henset til kravene i chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 66 og 70, og af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 39 og 41).

104 Det skal derfor undersøges, om disse bestemmelser begrænser de rettigheder, som Kommissionen har henvist til, og i bekræftende fald, om de ikke desto mindre er begrundede, således som Ungarn har gjort gældende.

2. Spørgsmålet, om der foreligger begrænsninger af de rettigheder, der er sikret ved chartret

a) Parternes argumenter

105 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Sverige, gjort gældende, at lov om gennemsigtighed for det første begrænser retten til foreningsfrihed, der er sikret ved chartrets artikel 12, stk. 1, og for det andet retten til respekt for privatliv og familieliv samt retten til beskyttelse af personoplysninger, der er omhandlet i henholdsvis chartrets artikel 7 og artikel 8, stk. 1.

106 Hvad angår retten til foreningsfrihed har Kommissionen indledningsvis anført, at udøvelsen af denne ret ikke alene omfatter muligheden for at oprette og opløse en forening, men også muligheden for i mellemtiden at lade den eksistere og fungere uden uberettiget statslig indgriben. Den har dernæst anført, at foreningernes mulighed for at modtage finansielle midler er afgørende for foreningernes funktion. Endelig er Kommissionen i det foreliggende tilfælde af den opfattelse, for det første, at de forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, der er indført ved lov om gennemsigtighed, kan gøre det betydeligt vanskeligere for civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn at udøve deres virksomhed, for det andet, at de forpligtelser til registrering og anvendelse af betegnelsen »organisation, der modtager udenlandsk støtte«, som ledsager dem, kan stigmatisere disse organisationer, og, for det tredje, at de sanktioner, der er knyttet til manglende overholdelse af disse forskellige forpligtelser, indebærer en retlig risiko for selve deres eksistens, idet de omfatter en mulighed for opløsning.

107 For så vidt angår retten til respekt for privatliv og familieliv samt retten til beskyttelse af personoplysninger er Kommissionen af den opfattelse, at lov om gennemsigtighed begrænser disse rettigheder ved at fastsætte anmeldelses- og offentliggørelsesforpligtelser, der indebærer videregivelse til de kompetente domstole og det ministerium, der er ansvarligt for forvaltningen af portalen med civile oplysninger, og senere offentliggørelse af oplysninger, som alt efter omstændighederne omfatter navn og bopælsland og -by for så vidt angår fysiske personer eller firmanavn og hjemsted for så vidt angår juridiske personer, som fra en anden medlemsstat eller et tredjeland har ydet finansiel støtte på et beløb, der når nærmere bestemte tærskler, til civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn.

108 Ungarn har heroverfor for det første anført, at lov om gennemsigtighed ikke begrænser retten til foreningsfrihed. Denne lov begrænser sig nemlig til at fastsætte regler om virksomhed, der udøves af civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn og til at knytte sanktioner til deres manglende overholdelse. Endvidere er de registrerings- og offentliggørelsesforpligtelser, som er fastsat i direktivet, formuleret neutralt og baseret på et objektivt forhold, nemlig at disse organisationer modtager finansiel støtte fra udenlandske kilder af en vis størrelse. Endelig er hverken disse forpligtelser eller betegnelsen

»organisation, der modtager udenlandsk støtte«, som er knyttet hertil, stigmatiserende. Tværtimod fremgår det klart af præamblen til lov om gennemsigtighed, at det ikke i sig selv er strafbart at modtage finansiel støtte fra udenlandske kilder.

109 For det andet kan de oplysninger, for hvilke denne lov foreskriver videregivelse til de kompetente domstole og offentliggørelse, ikke isoleret set kvalificeres som personoplysninger, der er omfattet af chartrets artikel 8, stk. 1, eller som oplysninger, hvis videregivelse og offentliggørelse begrænser den ret til respekt for privatliv og familieliv, der er sikret ved chartrets artikel 7. De personer, der yder økonomisk støtte til civilsamfundsorganisationer, skal i øvrigt, for så vidt som de tilsigter herved at påvirke det offentlige liv, betragtes som offentlige personer, der nyder en ringere beskyttelse af deres rettigheder end almindelige borgere.

b) Domstolens bemærkninger

110 Hvad for det første angår retten til foreningsfrihed er denne fastslået i chartrets artikel 12, stk. 1, som bestemmer, at enhver har ret til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammenslutninger og medborgersammenslutninger.

111 Denne ret svarer til den, der er sikret ved artikel 11, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet den 4. november 1950 i Rom. Den skal derfor tillægges samme betydning og omfang som sidstnævnte i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3.

112 I denne henseende fremgår det indledningsvis af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at retten til foreningsfrihed 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 (Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.2.2004, Gorzelik m.fl. mod Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 og 92, og af 8.10.2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti og Israfilov mod Aserbajdsjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52 og 53).

113 Dernæst omfatter denne ret ikke kun en mulighed for at oprette eller opløse en forening (Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.2.2004, Gorzelik m.fl. mod Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, og af 8.10.2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti og Israfilov mod Aserbajdsjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), men omfatter ligeledes denne forenings mulighed for at udøve sin virksomhed i mellemtiden, hvilket bl.a. indebærer, at den kan fortsætte sine aktiviteter og fungere uden uberettiget statslig indgriben (Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.10.2006, The Moscow Branch of the Salvation Army mod Rusland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 og 74).

114 Det fremgår endelig af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at selv om den eventuelt kan begrundes, skal lovgivning, som gør det betydeligt vanskeligere for foreninger at udøve deres virksomhed eller fungere, det være sig ved at skærpe kravene vedrørende deres registrering (Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.4.2011, Republican Party of Russia mod Rusland, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79-81), ved at begrænse deres mulighed for at modtage finansielle ressourcer (Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.6.2007, Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde mod Frankrig, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 og 38), ved at undergive dem anmeldelses- og offentliggørelsesforpligtelser, der er egnede til at stille dem i et negativt lys (Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani mod Italien, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 og 15), eller ved at udsætte dem for en risiko for sanktioner, herunder opløsning (Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.10.2006, The Moscow Branch of the Salvation Army mod Rusland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), ikke desto mindre kvalificeres som indgreb i retten til foreningsfrihed og dermed begrænsninger af denne ret, således som den er fastslået i chartrets artikel 12.

115 Det er i lyset af disse anvisninger, at det skal afgøres, om de forpligtelser, der er indført ved de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed, i det foreliggende tilfælde udgør begrænsninger af retten til foreningsfrihed, navnlig for så vidt som de gør det betydeligt vanskeligere for de foreninger og fonde, der er omfattet heraf, at udøve deres virksomhed og fungere, således som Kommissionen har gjort gældende.

116 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at de forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, som er indført ved disse bestemmelser, kan begrænse de pågældende foreningers og fondes mulighed for at modtage finansiel støtte fra andre medlemsstater eller fra tredjelande, henset til den afskrækkende virkning af sådanne forpligtelser og de sanktioner, der er forbundet med manglende overholdelse heraf.

117 For det andet skal de systematiske forpligtelser, som er pålagt foreninger og fonde, der henhører under anvendelsesområdet for lov om gennemsigtighed, til at lade sig registrere og optræde under betegnelsen »organisation, der modtager udenlandsk støtte«, således som Ungarn har medgivet, forstås i lyset af præamblen til denne lov, hvis indhold er gengivet i denne doms præmis 83.

118 I denne sammenhæng kan de omhandlede systematiske forpligtelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 120-123 i forslaget til afgørelse, have en afskrækkende virkning på givere, der er bosat i andre medlemsstater eller i tredjelande, med hensyn til at deltage i finansieringen af de civilsamfundsorganisationer, der henhører under anvendelsesområdet for lov om gennemsigtighed, og på denne måde hindre disse organisationers aktiviteter og virkeliggørelsen af de mål, de forfølger. Desuden kan de skabe en generel mistillid til de omhandlede foreninger og fonde i Ungarn samt stigmatisere dem.

119 Herved begrænser de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed retten til foreningsfrihed, som er beskyttet ved chartrets artikel 12, stk. 1.

120 For det andet har Kommissionen påberåbt sig retten til respekt for privatliv og familieliv sammenholdt med retten til beskyttelse af personoplysninger, som er begrænset af de forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, der er fastsat i lov om gennemsigtighed.

121 I henhold til chartrets artikel 7 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. I overensstemmelse med chartrets artikel 8, stk. 1, har enhver desuden ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

122 Retten til respekt for privatliv og familieliv, der er fastslået i chartrets artikel 7, svarer til den ret, der er sikret ved artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og skal derfor tillægges samme betydning og omfang (dom af 5.10.2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, præmis 53, og af 26.3.2019, SM (Barn, der er sat under den algeriske kafala-ordning), C-129/18, EU:C:2019:248, præmis 65).

123 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kræver denne ret, at de offentlige myndigheder afholder sig fra enhver uberettiget indgriben i personers privatliv og familieliv og i forholdet mellem dem. Den pålægger således de offentlige myndigheder en negativ og ubetinget forpligtelse, som ikke kræver gennemførelse ved særlige bestemmelser, hvortil imidlertid kan føjes en positiv forpligtelse til at vedtage retlige foranstaltninger, der har til formål at beskytte privatliv og familieliv (Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.6.2004, Von Hannover mod Tyskland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, og af 20.3.2007, Tysiąc mod Polen, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 og 110).

124 Domstolen har imidlertid fastslået, at bestemmelser, der pålægger eller tillader videregivelse af personoplysninger såsom fysiske personers navn, bopæl eller finansielle midler til en offentlig myndighed, i mangel af disse fysiske personers samtykke og uanset den efterfølgende anvendelse af de

omhandlede oplysninger, skal kvalificeres som et indgreb i deres privatliv og dermed som en begrænsning af den ret, der er sikret ved chartrets artikel 7, med forbehold af deres eventuelle begrundelse. Det samme gælder for bestemmelser, der foreskriver offentliggørelse af sådanne oplysninger (jf. i denne retning dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 73-75 og 87-89, af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 56-58 og 64, og af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 48 og 51).

125 Derimod kan videregivelse til en offentlig myndighed af navne- og finansielle oplysninger vedrørende juridiske personer og offentliggørelse af disse oplysninger kun begrænse den ved chartrets artikel 7 sikrede ret, hvis disse juridiske personers fulde navn indeholder navnet på en eller flere fysiske personer (dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 53).

126 Retten til beskyttelse af personoplysninger, som er fastslået i chartrets artikel 8, stk. 1, og som er nært beslægtet med retten til respekt for privatliv og familieliv, som er sikret ved chartrets artikel 7 (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 47, og af 24.11.2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 og C-469/10, EU:C:2011:777, præmis 41), er for sin del 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 (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 49). 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 (jf. i denne retning dom af 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, præmis 51).

127 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis fastslås, at de oplysninger, som de forpligtelser til anmeldelse og offentliggørelse, der er fastsat i lov om gennemsigtighed, vedrører, omfatter navn, bopælsland og -by for så vidt angår fysiske personer, som yder finansiel støtte, der når nærmere bestemte tærskler, til civilsamfundsorganisationer, der har hjemsted i Ungarn, samt det beløb, som denne finansielle støtte udgør, således som det fremgår af denne doms præmis 5 og 10. Som det fremgår af de samme præmisser, omfatter de for så vidt angår juridiske personer, der yder sådan finansiel støtte, ud over deres fulde navn og hjemsted også deres firmanavn, som selv kan omfatte navnet på fysiske personer.

128 Sådanne oplysninger er imidlertid omfattet af retten til beskyttelse af privatliv, der er sikret ved chartrets artikel 7, således som det fremgår af den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 124 og 125.

129 Dernæst er det ganske vist korrekt, således som Ungarn har anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anerkendt, at for så vidt som borgerne har en ret til information, og denne ret under særlige omstændigheder endog kan vedrøre aspekter af en offentlig persons, såsom en politikers, privatliv, kan offentlige personer ikke gøre krav på den samme beskyttelse af deres privatliv som privatpersoner (Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.6.2004, Von Hannover mod Tyskland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, og af 7.2.2012, Von Hannover mod Tyskland (nr. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110).

130 Begrebet »offentlig person« er imidlertid snævert afgrænset, idet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eksempelvis, således som det fremgår af de domme, der er nævnt i den foregående præmis, har udelukket at anse en person, der ikke udøver et politisk hverv, for at være en offentlig person, selv om den pågældende er meget kendt i offentligheden.

131 Den omstændighed, at fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en anden medlemsstat eller i et tredjeland, yder en finansiel støtte til civilsamfundsorganisationer med hjemsted i Ungarn med et beløb, der når de tærskler, der er fastsat i lov om gennemsigtighed, gør det imidlertid ikke muligt at anse disse personer for offentlige personer. Selv om det antages, at visse af disse organisationer og personer, henset til de konkrete mål, som de forfølger, skal anses for at deltage i det offentlige liv i Ungarn, forholder det sig ikke desto mindre således, at tildelingen af en sådan finansiel støtte ikke henhører under udøvelsen af et politisk hverv.

132 Følgelig begrænser de anmeldelses- og offentliggørelsesforpligtelser, der er fastsat i lov om gennemsigtighed, retten til respekt for privatliv og familieliv, der er fastslået i chartrets artikel 7.

133 Selv om målet om at øge gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger kan anses for at tilgodese en almen interesse, således som det fremgår af denne doms præmis 79, skal gennemførelsen heraf, når den indebærer en behandling af personoplysninger, ikke desto mindre overholde de krav vedrørende rimelig behandling, der er fastsat i chartrets artikel 8, stk. 2. I det foreliggende tilfælde har Ungarn imidlertid på ingen måde gjort gældende, at de bestemmelser, der fastsætter disse forpligtelser, opfylder disse krav.

134 Under disse omstændigheder, og henset til betragtningerne i denne doms præmis 126 og 127, skal de nævnte forpligtelser ligeledes anses for at begrænse den ret til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved chartrets artikel 8, stk. 1.

3. Spørgsmålet, om restriktionerne er begrundede

a) Parternes argumenter

135 Kommissionen og Kongeriget Sverige har gjort gældende, at de begrænsninger, som lov om gennemsigtighed fastsætter for de rettigheder, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 12 og 7 samt artikel 8, stk. 1, ikke forekommer begrundede, henset til de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.

136 Selv om målene om gennemsigtighed og beskyttelse af den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, som Ungarn har påberåbt sig, i princippet kan anses for mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i denne bestemmelse, har denne medlemsstat nemlig ikke i det foreliggende tilfælde godtgjort, at disse mål begrunder, at retten til foreningsfrihed, retten til respekt for privatliv og familieliv samt retten til beskyttelse af personoplysninger begrænses, således som det er tilfældet i lov om gennemsigtighed.

137 Under alle omstændigheder opfylder denne lov ikke kravet om proportionalitet i chartrets artikel 52, stk. 1.

138 Ungarn har heroverfor anført, at forøgelsen af gennemsigtigheden af finansieringen af foreninger skal anses for et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Desuden opfylder de foranstaltninger, der er indført ved lov om gennemsigtighed, de øvrige krav, der er fastsat i denne bestemmelse.

b) Domstolens bemærkninger

139 Det fremgår bl.a. af chartrets artikel 52, stk. 1, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, skal svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

140 Domstolen har imidlertid i denne doms præmis 96 fastslået, at de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed ikke kan begrundes i nogen af de af Unionen anerkendte mål af almen interesse, som Ungarn har påberåbt sig.

141 Det følger heraf, at disse bestemmelser, der, som Domstolen har fastslået i denne doms præmis 119, 132 og 134, ud over begrænsninger af den grundlæggende frihed, der er beskyttet ved artikel 63 TEUF, indebærer begrænsninger af de rettigheder, der er fastslået i henholdsvis chartrets artikel 12 og 7 samt artikel 8, stk. 1, under alle omstændigheder ikke svarer til de nævnte mål af almen interesse.

142 Det følger heraf, at Ungarn ved at vedtage de nævnte bestemmelser har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til chartrets artikel 7, 8 og 12.

C. Konklusion

143 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn med vedtagelsen af de i denne doms præmis 65 omhandlede bestemmelser i lov om gennemsigtighed, som pålægger visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, og som fastsætter en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser, har indført diskriminerende og ubegrundede restriktioner for udenlandske donationer til civilsamfundsorganisationer og dermed tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF og chartrets artikel 7, 8 og 12.

VII. Sagsomkostninger

144 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Ungarn har i det foreliggende tilfælde tabt sagen og bør følgelig pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

145 I henhold til dette procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Sverige bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Ungarn har med vedtagelsen af bestemmelserne i a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lov nr. LXXVI af 2017 om gennemsigtighed for organisationer, der modtager udenlandsk støtte), som pålægger visse kategorier af civilsamfundsorganisationer, der direkte eller indirekte modtager udenlandsk støtte, der overstiger en nærmere bestemt tærskel, forpligtelser til registrering, anmeldelse og offentliggørelse, og som fastsætter en mulighed for at anvende sanktioner over for organisationer, der ikke opfylder disse forpligtelser, indført diskriminerende og ubegrundede restriktioner for udenlandske donationer til civilsamfundsorganisationer og dermed tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF og artikel 7, 8 og 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.**

2) **Ungarn betaler sagsomkostningerne.**

3) **Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter