Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2020*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Tutkittavaksi ottaminen – SEUT 63 artikla – Pääomien vapaa liikkuvuus – Rajoituksen olemassaolo – Todistustaakka – Pääomien alkuperään liittyvä välillinen syrjintä – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artikla – Yhdistymisvapaus – Kansallinen lainsäädäntö, jossa muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista taloudellista tukea saaville kansalaisjärjestöille asetetaan seuraamuksilla tehostettuja rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita – Perusoikeuskirjan 7 artikla – Oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen – Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohta – Oikeus henkilötietojen suojaan – Kansallinen lainsäädäntö, jossa edellytetään järjestöjä tukeneita henkilöitä ja tuen määrää koskevien tietojen ilmaisemista – Oikeuttaminen – Yleistä etua koskeva pakottava syy – Järjestöjen rahoituksen avoimuus – SEUT 65 artikla – Yleinen järjestys – Yleinen turvallisuus – Rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta – Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta

Asiassa C-78/18,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 6.2.2018,

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari ja K. Talabér-Ritz, sittemmin V. Di Bucci, L. Havas ja L. Malferrari,

kantajana,

jota tukee

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz ja H. Shev,

väliintulijana,

vastaan

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja G. Koós,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi ja I. Jarukaitis sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (esittelevä tuomari), D. Šváby ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.10.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.1.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari ei noudattanut SEUT 63 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se otti käyttöön syrjiviä, perusteettomia ja tarpeettomia rajoituksia kansalaisjärjestöille annettavien ulkomaisten lahjoitusten osalta antamalla ulkomailta tuettujen järjestöjen avoimuudesta annetun vuoden 2017 lain nro LXXVI (külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény, jäljempänä avoimuuslaki) säännökset, joilla asetetaan tietyn kynnyksen ylittävän määrän suoraa tai välillistä ulkomaista tukea saaville tietynlaisille kansalaisjärjestöille rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja joissa säädetään mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia kyseiset velvoitteet laiminlyöville järjestöille.

I Unkarin lainsäädäntö

A Avoimuuslaki

2 Avoimuuslain johdanto-osassa mainitaan muun muassa, että kansalaisjärjestöt ”edistä[vät] demokraattista valvontaa ja yleisistä asioista käytävää julkista keskustelua”, niillä ”on ratkaiseva merkitys yleisen mielipiteen muodostuksessa” ja niiden avoimuus on ”mitä suurimmassa määrin yleisen edun mukaista”.

3 Kyseisessä johdanto-osassa mainitaan myös, että ”ulkomaiset eturyhmät voivat pyrkiä käyttämään hyväkseen [kansalaisjärjestöjen] tuntemattomista ulkomaisista lähteistä saamaa tukea edistääkseen – näillä järjestöillä olevan yhteiskunnallisen vaikutusvallan avulla – omia etujaan Unkarin yhteisöllisten etujen sijasta Unkarin yhteiskunnallisessa ja poliittisessa elämässä” ja että tällainen tuki ”voi siten vaarantaa maan poliittiset ja taloudelliset edut ja sen oikeuselinten riippumattoman toiminnan”.

4 Kyseisen lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tätä lakia sovellettaessa ulkomaista tukea saavilla järjestöillä tarkoitetaan kaikkia sellaisia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka saavat 2 momentissa tarkoitettua rahoitusta (jäljempänä yhdessä ’ulkomaista tukea saavat järjestöt’).

2. Kaikenlaisia suoraan tai välillisesti ulkomailta tulevia rahan tai muiden omaisuuserien siirtoja pidetään niiden oikeudellisesta perusteesta riippumatta tässä laissa tarkoitettuna tukena siitä lähtien, kun niiden määrä tiettynä verovuonna saavuttaa – yksinään tai kumulatiivisesti – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisestä ja torjunnasta annetun vuoden 2017 lain nro LIII [(pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény)] 6 §:n 1 momentin b kohdassa vahvistetun määrän kaksinkertaisena.

– –

4. Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

a) yhdistykset ja säätiöt, joita ei pidetä kansalaisjärjestöinä

b) urheilua koskevassa vuoden 2004 laissa nro I [(sportról szóló 2004. évi I. törvény)] tarkoitetut yhdistykset

c) uskonnolliset järjestöt

d) kansallisten vähemmistöjen oikeuksista annetussa vuoden 2011 laissa nro CLXXIX [(nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény)] tarkoitetut vähemmistöjärjestöt ja -yhdistykset sekä säätiöt, jotka perustamiskirjansa mukaisesti harjoittavat suoraan kansallisten vähemmistöjen kulttuuriseen itsehallintoon liittyvää toimintaa tai jotka edustavat ja puolustavat kansallisten vähemmistöjen etuja.”

5 Avoimuuslain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisen 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhdistyksen tai säätiön on ilmoitettava 15 päivän kuluessa siitä, kun sen kyseisen vuoden aikana saaman ulkomaisen tuen määrä on saavuttanut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisestä ja torjunnasta annetun vuoden 2017 lain nro LIII 6 §:n 1 momentin b kohdassa vahvistetun määrän kaksinkertaisena, että siitä on tullut ulkomaista tukea saava järjestö.

2. Ulkomaista tukea saavan järjestön on tehtävä edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus kotipaikkansa toimivaltaiselle tuomioistuimelle (jäljempänä rekisteriä pitävä tuomioistuin) ja annettava sille liitteessä I mainitut tiedot. Rekisteriä pitävä tuomioistuin merkitsee ilmoituksen kansalaisjärjestöjen ja muiden ei-kaupallisten järjestöjen rekisteriin (jäljempänä rekisteri) sisältyviin yhdistysten tai säätiöiden rekistereihin ja rekisteröi yhdistyksen tai säätiön ulkomaista tukea saavaksi järjestöksi.

3. Edellä 1 momentissa vahvistettuja sääntöjä sovelletaan analogisesti siten, että ulkomaista tukea saavan järjestön on toimitettava rekisteriä pitävälle tuomioistuimelle edellisen vuoden aikana saamistaan tuista niiden selvityksen yhteydessä ilmoitus, jossa annetaan liitteessä I mainitut tiedot. Ilmoituksessa on mainittava kyseiseltä vuodelta

a) liitteessä I olevan II osan A kohdassa tarkoitetut tiedot, jos tuen määrä on alle 500 000 [Unkarin forinttia (HUF) (noin 1 500 euroa)] tuen antajaa kohti

b) liitteessä I olevan II osan B kohdassa tarkoitetut tiedot, jos tuen määrä on vähintään 500 000 forinttia tuen antajaa kohden.

4. Rekisteriä pitävän tuomioistuimen on ennen jokaisen kuukauden 15. päivää lähetettävä kansalaistietoportaalista vastaavalle ministeriölle edellisen kuukauden aikana ulkomaista tukea saaviksi järjestöiksi rekisteröimiensä yhdistysten ja säätiöiden nimet, kotipaikat ja verotunnisteet. Kansalaistietoportaalin hallinnoinnista vastaava ministeriö julkistaa toimitetut tiedot viipymättä asettamalla ne julkisesti ja maksutta saataville tätä varten perustetussa sähköisessä järjestelmässä.

5. Kun ulkomaista tukea saava järjestö on tehnyt edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen, sen on viipymättä ilmoitettava omalla kotisivullaan ja omissa julkaisuissaan lehdistönvapaudesta ja tiedotusvälineiden lähettämiin sisältöihin sovellettavista perussäännöistä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla, että sitä pidetään tässä laissa tarkoitettuna ulkomaista tukea saavana järjestönä.

6. Edellä 5 momentissa mainittu velvoite sitoo ulkomaista tukea saavaa järjestöä niin kauan kuin sitä pidetään tässä laissa tarkoitettuna ulkomaista tukea saavana järjestönä.”

6 Avoimuuslain 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos yhdistys tai säätiö ei noudata sille tämän lain nojalla kuuluvia velvoitteita, syyttäjän on heti asian tultua hänen tietoonsa ja häneen sovellettavien säännösten mukaisesti määrättävä, että yhdistyksen tai säätiön on täytettävä velvoitteensa seuraavien 30 päivän kuluessa mainitun määräyksen antamisesta.

2. Jos ulkomaista tukea saava järjestö ei täytä syyttäjän tarkoittamia velvoitteita, hänen on määrättävä uudelleen, että ulkomaista tukea saavan järjestön on täytettävä sille tämän lain nojalla kuuluvat velvoitteet 15 päivän määräajan kuluessa. Jos näin ei tapahdu, syyttäjä vaatii kyseisen määräajan päättymistä seuraavien 15 päivän kuluessa rekisteriä pitävässä tuomioistuimessa, että ulkomaista tukea saavalle järjestölle määrätään kansalaisjärjestöjen merkitsemisestä tuomioistuinten ylläpitämään rekisteriin ja siihen sovellettavista säännöistä ja menettelyistä annetun vuoden 2011 lain nro CLXXXI [(civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény)] 37 §:n 2 momentin mukainen sakko.

3. Annettuaan järjestölle edellä 2 momentissa tarkoitetun uuden määräyksen syyttäjä toimii noudattaen oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta ja soveltaen analogisesti yhdistymisvapaudesta, voittoa tavoittelemattoman järjestön asemasta ja kansalaisjärjestöjen toiminnasta ja rahoituksesta annetun vuoden 2011 lain nro CLXXV [(egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény)] ja kansalaisjärjestöjen merkitsemisestä tuomioistuinten ylläpitämään rekisteriin ja siihen sovellettavista säännöistä ja menettelyistä annetun vuoden 2011 lain nro CLXXXI säännöksiä.”

7 Avoimuuslain 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos ulkomaista tukea saavan järjestön rahana tai muina omaisuuserinä saamat tuet eivät 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua verovuotta seuraavan vuoden aikana saavuta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisestä ja torjunnasta annetun vuoden 2017 lain nro LIII 6 §:n 1 momentin b kohdassa mainittua määrää kaksinkertaisena, yhdistystä tai säätiötä ei enää pidetä ulkomaista tukea saavana järjestönä, ja sen on toimitettava tieto tästä – ilmoittamista koskevia sääntöjä analogisesti soveltaen – kyseistä vuotta koskevan vuosikertomuksen antamista seuraavien 30 päivän kuluessa. Rekisteriä pitävän tuomioistuimen on välitettävä tämä tieto 2 §:n 4 momentin mukaisesti kansalaistietoportaalista vastaavalle ministeriölle, joka poistaa kyseistä järjestöä koskevat tiedot viipymättä tätä varten perustetusta sähköisestä järjestelmästä.

2. Kun rekisteriä pitävä tuomioistuin on saanut edellä 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen, se poistaa viipymättä rekisteristä merkinnän siitä, että yhdistys tai säätiö on ulkomaista tukea saava järjestö.”

8 Avoimuuslain liitteessä I olevassa I osassa täsmennetään, että kyseisen lain 2 §:ssä tarkoitetussa kansalaisjärjestön muuttumista ulkomaista tukea saavaksi järjestöksi koskevassa ilmoituksessa on ilmoitettava vuosi, jonka aikana tällainen muutos tapahtuu, sekä kyseisen järjestön nimi, kotipaikka ja tunnusnumero.

9 Lisäksi kyseisessä liitteessä I olevan II osan A kohdassa säädetään, että jos ulkomailta saatujen tukien kokonaismäärä ei ylitä mainitun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua kynnystä, kyseisessä ilmoituksessa on mainittava ensinnäkin saatujen rahamäärien kokonaismäärä, toiseksi muiden varojensiirtojen kokonaismäärä ja kolmanneksi niiden tuen antajien kokonaismäärä, joilta kyseiset varat ovat peräisin.

10 Lopuksi kyseisessä liitteessä I olevan II osan B kohdassa todetaan, että jos ulkomailta saatujen tukien kokonaismäärä saavuttaa tai ylittää saman lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun kynnyksen, ilmoituksessa on eriteltävä kunkin saadun tuen määrä ja lähde siten, että jos lähteenä on luonnollinen henkilö, mainitaan kyseisen henkilön nimi, asuinmaa ja -kaupunki, ja jos lähteenä on oikeushenkilö, mainitaan sen toiminimi ja kotipaikka.

B Vuoden 2011 laki nro CLXXV

11 Yhdistymisvapaudesta, voittoa tavoittelemattoman järjestön asemasta ja kansalaisjärjestöjen toiminnasta ja rahoituksesta annetun vuoden 2011 lain nro CLXXV, johon avoimuuslain 3 §:ssä viitataan, 3 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”– – yhdistymisvapautta ei voida käyttää lainvastaisella tai lainvastaiseen toimintaan kannustavalla tavalla – –”

12 Kyseisen lain 11 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuin lakkauttaa yhdistyksen syyttäjän vaatimuksesta, jos sen toiminta on 3 §:n 3–5 momentin vastaista.”

C Vuoden 2011 laki nro CLXXXI

13 Kansalaisjärjestöjen rekisteröimisestä tuomioistuimissa ja sovellettavista menettelysäännöistä vuonna 2011 annettuun lakiin nro CLXXXI, johon myös viitataan avoimuuslain 3 §:ssä, sisältyy muun muassa 71/G §:n 2 momentti, jonka mukaan toimivaltainen tuomioistuin voi toteuttaa kansalaisjärjestön osalta seuraavat toimenpiteet:

”a) määrätä järjestölle tai sen edustajalle 10 000–900 000 [forintin (n. 30–2 700 euroa)] suuruisen sakon

b) kumota järjestön tekemän sääntöjenvastaisen päätöksen ja tarvittaessa määrätä sen tekemään uuden päätöksen asettamassaan kohtuullisessa määräajassa

c) jos on todennäköistä, että järjestön asianmukainen toiminta saadaan palautettua kutsumalla koolle sen johtoelin, kutsua koolle järjestön päätöksentekoelimen tai antaa sen koollekutsumisen sopivaksi katsomansa henkilön tai organisaation tehtäväksi kyseisen järjestön kustannuksella

d) nimetä järjestölle toimitsijamiehen enintään 90 päiväksi, jos sen asianmukaista toimintaa ei voida muuten palauttaa ja jos tämä vaikuttaa lopputuloksen kannalta erityisen perustellulta, kun otetaan huomioon kyseisen järjestön toiminta tai muut olosuhteet

e) määrätä purkamaan järjestön.”

D Vuoden 2011 laki nro LIII

14 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisestä ja torjunnasta annetun vuoden 2017 lain nro LIII 6 §:n 1 momentin b kohdassa, johon avoimuuslain 1, 2 ja 4 §:ssä viitataan, vahvistettu määrä on 7,2 miljoonaa forinttia (noin 20 800 euroa).

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

15 Komissio osoitti Unkarille 14.7.2017 virallisen huomautuksen (jäljempänä virallinen huomautus), jossa se katsoi, ettei Unkari ollut noudattanut SEUT 63 artiklan eikä perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli antanut avoimuuslain, ja asetti sille kuukauden määräajan huomautusten esittämistä varten.

16 Unkari pyysi 17.7.2017 määräajan pidentämistä, mistä komissio kieltäytyi.

17 Unkari esitti komissiolle 14.8. ja 7.9.2017 kahdet huomautukset virallisesta huomautuksesta ja kiisti siinä esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden.

18 Komissio antoi 5.10.2017 perustellun lausunnon (jäljempänä perusteltu lausunto), jossa se katsoi, että Unkari ei ollut noudattanut SEUT 63 artiklan eikä perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli ottanut käyttöön syrjiviä, perusteettomia ja tarpeettomia rajoituksia kansalaisjärjestöille annettavien ulkomaisten lahjoitusten osalta antamalla avoimuuslain säännökset, joilla asetetaan tietyn kynnyksen ylittävän määrän suoraa tai välillistä ulkomaista tukea saaville tietynlaisille kansalaisjärjestöille rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja joissa säädetään mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia kyseiset velvoitteet laiminlyöville järjestöille. Komissio myös asetti Unkarille yhden kuukauden määräajan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi tai huomautusten esittämiseksi.

19 Unkari pyysi 12.10.2017 määräajan pidentämistä, mistä komissio kieltäytyi.

20 Unkari esitti komissiolle 5.12.2017 huomautuksensa perustellusta lausunnosta ja kiisti siinä esitettyjen väitteiden paikkansapitävyyden.

21 Koska nämä huomautukset eivät vakuuttaneet komissiota, se päätti 7.12.2017 nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

22 Ruotsin kuningaskunta pyysi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 2.8.2018 toimittamallaan väliintulohakemuksella saada osallistua oikeudenkäyntiin komission vaatimuksia tukevana väliintulijana.

23 Unkari esitti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.8.2018 toimittamallaan asiakirjalla kirjalliset huomautuksensa kyseisestä hakemuksesta.

24 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi mainitun hakemuksen 26.9.2018 antamallaan määräyksellä komissio v. Unkari (C-78/18, ei julkaistu, EU:C:2018:790).

IV Tutkittavaksi ottaminen

A Asianosaisten lausumat

25 Unkari väittää vastineessaan, että kanne on jätettävä tutkimatta komission oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikaisen toiminnan ja siitä johtuvien lainvastaisuuksien vuoksi.

26 Unkari esittää tältä osin yhtäältä, että komissio ensinnäkin velvoitti sen esittämään huomautuksensa virallisesta huomautuksesta ja sitten perustellusta lausunnosta kuukauden kuluessa oikeudenkäyntiä edeltävissä menettelyissä yleensä sovellettavan kahden kuukauden määräajan sijasta, toiseksi hylkäsi

sen pyynnöt kyseisen määräajan pidentämisestä lyhyin vakiolausekkein perustelematta erityistä kiireellisyyttä ja kolmanneksi päätti nyt käsiteltävän kanteen nostamisesta vain kaksi päivää sen jälkeen, kun se oli vastaanottanut Unkarin perustellusta lausunnosta antamat huomautukset.

27 Toisaalta Unkari väittää, että oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely oli komission toiminnan vuoksi lainvastainen. Sen toiminta osoittaa nimittäin Unkarin mukaan, ettei kyseinen toimielin pyrkinyt kuulemaan Unkaria asianmukaisesti, mikä on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun hyvää hallintoa koskevan oikeuden vastaista. Lisäksi mainittu toiminta teki komission väitteiden kyseenalaistamisesta vaikeampaa, millä loukattiin puolustautumisoikeuksia.

28 Unkari esittää vastauskirjelmässään lisäksi, että komissio pyrki perustelemaan toimintaansa vetoamalla siihen, etteivät Unkarin viranomaiset halunneet kumota avoimuuslakia. Tällainen tilanne voi Unkarin mukaan kuitenkin syntyä kaikissa rikkomismenettelyissä eikä sen perusteella siten voida osoittaa erityistä kiireellisyyttä. Siihen ei myöskään voida vedota oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn sovellettavien määräaikojen lyhentämisen perustelemiseksi vaarantamatta kyseisen menettelyn tavoitteiden saavuttamista.

29 Komissio, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, kiistää näiden väitteiden paikkansapitävyyden.

B Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, siitä, että komissio asettaa oikeudenkäyntiä edeltävälle menettelylle lyhyet määräajat, ei voi itsessään seurata sitä, että myöhempi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jätetään tutkimatta (ks. vastaavasti tuomio 31.1.1984, komissio v. Irlanti, 74/82, EU:C:1984:34, 12 ja 13 kohta). Kanne on nimittäin jätettävä tutkimatta vain siinä tapauksessa, että komission toiminta on ollut omiaan vaikeuttamaan asianomaisen jäsenvaltion mahdollisuuksia osoittaa komission väitteet vääriksi ja siten loukkaamaan puolustautumisoikeuksia, mistä mainitun jäsenvaltion on esitettävä näyttö (ks. vastaavasti tuomio 12.5.2005, komissio v. Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, 14 kohta ja tuomio 21.1.2010, komissio v. Saksa, C-546/07, EU:C:2010:25, 22 kohta).

31 Nyt käsiteltävässä tapauksessa Unkari ei ole esittänyt näyttöä siitä, että komission toiminta olisi vaikeuttanut sen mahdollisuuksia osoittaa komission väitteet vääriksi. Lisäksi oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kulun, sellaisena kuin se palautettiin mieleen edellä 15–20 kohdassa, tarkastelu osoittaa ensinnäkin, että Unkari esitti ensin virallista huomautusta koskevat huomautuksensa komission sille asettamassa kuukauden määräajassa, minkä jälkeen se esitti kolme viikkoa myöhemmin asiaa koskevia uusia huomautuksia, jotka komissio hyväksyi. Tämän jälkeen kyseinen jäsenvaltio esitti huomautuksensa perustellusta lausunnosta kahden kuukauden määräajassa, jota sovelletaan tavallisesti oikeudenkäyntiä edeltävissä menettelyissä, vaikka sille oli tätä varten asetettu yhden kuukauden määräaika, ja komissio hyväksyi myös kyseiset huomautukset. Oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana vaihdettujen asiakirjojen sekä kannekirjelmän tarkastelusta ilmenee, että komissio otti asianmukaisesti huomioon kaikki Unkarin kyseisen menettelyn eri vaiheissa esittämät huomautukset.

32 Näin ollen ei ole näytetty toteen, että komission toiminta olisi vaikeuttanut Unkarin mahdollisuuksia osoittaa komission väitteet vääriksi ja siten loukannut puolustautumisoikeuksia.

33 Kanne on siten otettava tutkittavaksi.

V Todistustaakka

A Asianosaisten lausumat

34 Unkari väittää vastineessaan, että vaikka kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi, se on suoralta kädeltä hylättävä, koska se ei täytä asian selvittämiseen sovellettavia vaatimuksia. Komission on nimittäin näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita on jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua minkäänlaisiin olettamiin. Nyt käsiteltävässä tapauksessa kyseinen toimielin ei ole Unkarin mukaan esittänyt näyttöä siitä, että avoimuuslailla olisi ollut käytännön vaikutuksia SEUT 63 artiklassa taattuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

35 Komissio, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, kiistää näiden väitteiden paikkansapitävyyden.

B Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, komission on näytettävä väittämänsä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen toteen, eikä se voi nojautua olettamiin (tuomio 25.5.1982, komissio v. Alankomaat, 96/81, EU:C:1982:192, 6 kohta ja tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-530/11, EU:C:2014:67, 60 kohta).

37 Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan kuitenkin näyttää toteen silloin, kun se perustuu sellaisten lakien tai asetusten antamiseen, joiden olemassaoloa tai soveltamista ei ole kiistetty, kyseisen toimen säännösten oikeudellisella arvioinnilla (ks. vastaavasti tuomio 18.11.2010, komissio v. Portugali, C-458/08, EU:C:2010:692, 52 ja 55 kohta ja tuomio 19.12.2012, komissio v. Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, 35 kohta).

38 Nyt käsiteltävässä tapauksessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon komissio katsoo Unkarin syyllistyneen, perustuu sellaisen lainsäädäntötoimen antamiseen, jonka olemassaoloa tai soveltamista kyseinen jäsenvaltio ei kiistä ja jonka säännöksiä arvioidaan oikeudellisesti kannekirjelmässä.

39 Unkari ei näin ollen voi perustellusti moittia komissiota siitä, ettei se ole esittänyt näyttöä avoimuuslain käytännön vaikutuksista SEUT 63 artiklassa taattuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

VI Asiakysymys

A SEUT 63 artikla

1. Pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo

a) Asianosaisten lausumat

40 Komissio, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, väittää ensinnäkin, että avoimuuslailla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, koska sillä syrjitään välillisesti pääomanliikkeitä yhtäältä Unkarin ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Vaikka kyseisessä laissa ei viitata kansallisuuteen, sen soveltamisperuste nimittäin liittyy ulkomailta peräisin olevien pääomanliikkeiden, tarkemmin sanottuna sellaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joiden asuinpaikka tai kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, unkarilaisille kansalaisjärjestöille antamia taloudellisia tukia koskevien pääomanliikkeiden olemassaoloon.

41 Unkari ei voi komission mukaan myöskään perustellusti väittää, että kyseisen perusteen käyttäminen ilmentäisi Unkarin kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden kansalaisten tilanteiden objektiivista eroa, joka liittyy siihen, että toimivaltaisten Unkarin viranomaisten on helpompi valvoa ensin mainittujen, joiden asuinpaikka tai kotipaikka on Unkarissa, myöntämiä taloudellisia tukia kuin viimeksi mainittujen myöntämiä tukia. Sijoittautumispaikkaa ei nimittäin voida käyttää perusteena, kun arvioidaan kahden tilanteen objektiivista rinnastettavuutta.

42 Komissio ja Ruotsin kuningaskunta esittävät vielä toissijaisesti, että vaikka avoimuuslakia ei pidettäisi välillisesti syrjivänä toimenpiteenä, olisi kuitenkin todettava, että sillä otetaan käyttöön joukko velvoitteita, jotka ovat omiaan tekemään SEUT 63 artiklassa taatun pääomien vapaan liikkuvuuden käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi paitsi unkarilaisille kansalaisjärjestöille myös sellaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka voivat myöntää niille taloudellista tukea muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista. Asianomaisille järjestöille asetetut velvoitteet rekisteröityä nimityksellä ”ulkomaista tukea saavat järjestöt” ja esiintyä järjestelmällisesti tällaisina järjestöinä tekevät tällaisten tukien edelleen vastaanottamisen vähemmän houkuttelevaksi. Näihin liittyvät ilmoittamis- ja julkistamisvelvoitteet tekevät lisäksi mainittujen tukien antamisen jatkamisen vähemmän houkuttelevaksi niitä jo antaneille henkilöille ja vähentävät muiden henkilöiden halukkuutta antaa niitä.

43 Unkari korostaa puolustuksekseen yhtäältä, ettei avoimuuslakia voida pitää välillisesti syrjivänä toimenpiteenä. Sen soveltaminen ei nimittäin riipu taloudellisia tukia unkarilaisille kansalaisjärjestöille antavien henkilöiden kansalaisuudesta vaan tällaisten tukien lähteestä. Lisäksi kyseisen perusteen käyttäminen on Unkarin mukaan perusteltua sen vuoksi, että Unkariin sijoittautuneiden henkilöiden maksamien taloudellisten tukien ja ulkomaille sijoittautuneiden henkilöiden antamien taloudellisten tukien tilanteet ovat erilaiset, koska Unkarin toimivaltaiset viranomaiset voivat valvoa ensimmäisiä helpommin kuin jälkimmäisiä ja koska rahanpesun ehkäisemistä ja avoimuutta koskevia sääntöjä ei välttämättä sovelleta niissä jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, joista jälkimmäiset ovat peräisin.

44 Toisaalta myöskään avoimuuslailla käyttöön otetuilla rekisteröimiseen, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvillä velvoitteilla sekä niihin liitetyillä seuraamuksilla ei Unkarin mukaan voida katsoa olevan pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavaa vaikutusta. Kyseiset velvoitteet on nimittäin laadittu objektiivisin ja neutraalein sanamuodoin. Lisäksi ne koskevat yksinomaan sellaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka maksavat eräät kynnysarvot ylittäviä taloudellisia tukia.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

45 SEUT 63 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

46 Kuten kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee, sen rikkominen edellyttää sekä rajat ylittävien pääomanliikkeiden olemassaoloa että niiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

47 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee ensinnäkin pääomanliikkeiden olemassaolon osalta, että koska EUT-sopimuksessa ei ole määritelty pääomanliikkeiden käsitettä, kyseisen käsitteen tarkastelussa on otettava suuntaa-antavasti mutta ei tyhjentävästi huomioon [EY:n] perustamissopimuksen 67 artiklan [joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella] täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5) liitteessä I oleva pääomanliikkeiden nimikkeistö (tuomio 27.1.2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, 24 kohta ja tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 54 kohta).

48 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, perinnöt ja lahjoitukset, jotka kuuluvat kyseisessä liitteessä I olevan otsikon XI ”Henkilökohtaiset pääomanliikkeet” alaan, ovat pääomanliikkeitä niitä tapauksia lukuun ottamatta, joiden kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2012, van Putten, C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, 29 kohta ja tuomio 16.7.2015, komissio v. Ranska, C-485/14, ei julkaistu, EU:C:2015:506, 22 kohta).

49 Lisäksi kyseinen käsite kattaa mainitussa liitteessä I olevassa VIII kohdassa luetellut rahoituslainat tai -luotot sekä IX kohdassa luetellut ulkomailla asuvan kotimaassa asuville myöntämät vakuudet ja muut vastuusitoumukset.

50 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on kuitenkin niin, että avoimuuslakia sovelletaan sen 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ja jollei kyseisen pykälän 4 momentissa säädetyistä poissulkemisista muuta johdu, jos Unkariin sijoittautunut yhdistys tai säätiö vastaanottaa ”suoraan tai välillisesti ulkomailta tulevia rahan tai muiden omaisuuserien siirtoja – – niiden oikeudellisesta perusteesta riippumatta” ja jos niiden määrä ylittää tietyn kynnysarvon asianomaisen verokauden aikana.

51 Tästä seuraa, että kyseistä lakia sovelletaan rajat ylittäviin pääomanliikkeisiin, jotka – kun otetaan huomioon maininta ”oikeudellisesta perusteesta riippumatta” – voivat olla muun muassa luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden myöntämiä lahjoituksia, perintöjä, lainoja, luottoja, vakuuksia tai vastuusitoumuksia.

52 Toiseksi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolon osalta, että SEUT 63 artiklan 1 kohdassa oleva käsite ”rajoitus” käsittää yleisesti kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset sekä jäsenvaltioiden välillä (ks. vastaavasti tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä (ks. vastaavasti tuomio 18.1.2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, 19–21 kohta ja tuomio 26.2.2019, X (kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt), C-135/17, EU:C:2019:136, 26 kohta).

53 Erityisesti kyseinen käsite kattaa valtion toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan syrjiviä siten, että niillä otetaan suoraan tai välillisesti käyttöön sellainen kotimaisten pääomanliikkeiden ja rajat ylittävien pääomanliikkeiden erilainen kohtelu, joka ei ilmennä tilanteiden objektiivista eroa (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, 46 kohta ja tuomio 16.7.2015, komissio v. Ranska, C-485/14, ei julkaistu, EU:C:2015:506, 25 ja 26 kohta) ja joka ovat näin ollen omiaan saamaan muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt luopumaan rajat ylittävistä pääomanliikkeistä.

54 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi todettava, että avoimuuslaissa asetetaan kaikille sen soveltamisalaan kuuluville ja taloudellista tukea muusta jäsenvaltiosta kuin Unkarista tai kolmannesta maasta saaville yhdistyksille ja säätiöille joukko erityisvelvoitteita, mukaan lukien velvollisuudet rekisteröityä ”ulkomaista tukea saavaksi järjestöksi” toimivaltaisissa tuomioistuimissa (2 §:n 1 momentti), antaa niille vuosittain ilmoitus, joka sisältää niiden yksilöintitiedot, tiedot vähintään tietynsuuruisista taloudellisista tuista, jotka kyseiset järjestöt saavat sellaisilta luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joiden asuinpaikka tai kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, sekä tiedot kyseisten henkilöiden henkilöllisyydestä (2 §:n 2 ja 3 momentti), ja ilmoittaa internetsivustollaan sekä julkaisuissaan ja muissa lehdistötiedotteissaan, että ne ovat ulkomaista tukea saavia järjestöjä (2 §:n 5 momentti).

55 Kyseisessä laissa säädetään myös, että kansalaistietoportaalin hallinnoinnista vastaavan ministeriön on jaettava tietoa mainituista yhdistyksistä ja säätiöistä tähän tarkoitetulla sähköisellä alustalla, joka on yleisön maksutta käytettävissä (2 §:n 4 momentti).

56 Siinä säädetään vielä, että kyseessä oleviin yhdistyksiin ja säätiöihin sovellettavien velvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuu niille seuraamuksia, joihin kuuluvat toimivaltaisen syyttäjän antamat säännösten noudattamista koskevat määräykset, toimivaltaisen tuomioistuimen määräämä 10 000–900 000 forintin (n. 30–2 700 euron) suuruinen sakko ja mahdollisuus, että tällainen tuomioistuin määrää syyttäjän vaatimuksesta yhdistyksen tai säätiön purettavaksi (3 §).

57 Näillä eri toimenpiteillä, jotka on otettu käyttöön yhdessä ja joilla tavoitellaan yhteistä päämäärää, asetetaan joukko velvoitteita, jotka sisältönsä ja toisiinsa liittymisen vuoksi ovat omiaan rajoittamaan pääomien vapaata liikkuvuutta, johon voivat vedota sekä unkarilaiset kansalaisjärjestöt muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevien taloudellisten tukien muodossa ilmenevien pääomanliikkeiden vastaanottajina että niille tällaisia taloudellisia tukia antavat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joilta kyseiset pääomanliikkeet siten saavat alkunsa.

58 Tarkemmin sanottuna edellä 50 ja 54–56 kohdassa tarkoitetuilla säännöksillä otetaan käyttöön järjestelmä, jota sovelletaan kohdennetusti ja yksinomaan niihin yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka saavat muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista taloudellisia tukia, joiden määrä ylittää avoimuuslaissa säädetyt kynnysarvot. Erityisesti niillä yksilöidään ”ulkomaista tukea saavat järjestöt” velvoittamalla ne ilmoittautumaan, rekisteröitymään ja esittäytymään järjestelmällisesti yleisölle tällä nimityksellä sellaisten seuraamusten uhalla, jotka voivat ulottua aina niiden purkamiseen. Stigmatisoimalla näin tällaiset yhdistykset ja säätiöt kyseiset säännökset ovat omiaan luomaan niihin kohdistuvan epäluottamuksen ilmapiirin, joka voi saada muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt luopumaan taloudellisen tuen antamisesta niille.

59 Lisäksi kyseiseen järjestelyyn sisältyy ylimääräisiä muodollisuuksia ja hallinnollisia rasitteita, jotka kohdistuvat yksinomaan mainittuihin yhdistyksiin ja säätiöihin niiden käyttöön annettujen taloudellisten tukien ”ulkomaisen” alkuperän vuoksi.

60 Lisäksi mainitut säännökset kohdistuvat henkilöihin, jotka antavat taloudellista tukea tällaisille yhdistyksille tai säätiöille muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista, koska niissä säädetään näitä henkilöitä ja kyseisiä taloudellisia tukia koskevien tietojen julkistamisesta, mikä myös on omiaan saamaan kyseiset henkilöt luopumaan tällaisten tukien antamisesta.

61 Kyseessä olevilla säännöksillä, kun niitä tarkastellaan kokonaisuutena, kohdellaan siten eri tavalla paitsi sellaisia unkarilaisia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka saavat taloudellista tukea muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista, verrattuna niihin yhdistyksiin ja säätiöihin, jotka saavat taloudellista tukea unkarilaisista lähteistä, myös henkilöitä, jotka antavat näille yhdistyksille ja säätiöille taloudellista tukea toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannesta maasta, verrattuna henkilöihin, jotka antavat sitä Unkarissa sijaitsevasta asuinpaikasta tai kotipaikasta.

62 Tällainen erilainen kohtelu kyseessä olevien taloudellisten tukien kotimaisen tai ”ulkomaisen” alkuperän ja siis ne antaneiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden asuinpaikan tai kotipaikan perusteella merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää (ks. analogisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla tuomio 24.9.1998, komissio v. Ranska, C-35/97, EU:C:1998:431, 38 ja 39 kohta ja tuomio 5.5.2011, komissio v. Saksa, C-206/10, EU:C:2011:283, 37 ja 38 kohta).

63 Toisin kuin Unkari väittää, mainitut taloudelliset tuet myöntävien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden asuin- tai kotipaikka ei määritelmällisestikään voi olla pätevä peruste todeta, että kyseessä olevien tilanteiden välillä on objektiivinen ero, ja sulkea näin ollen pois tällaisen välillisen syrjinnän olemassaolo (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2011, komissio v. Itävalta, C-10/10, EU:C:2011:399, 35 kohta).

64 Kyseessä olevat kansalliset säännökset ovat siten välillisesti syrjiviä toimenpiteitä, koska niillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu, joka ei ilmennä tilanteiden objektiivisia eroja.

65 Tästä seuraa, että avoimuuslain 1 ja 2 §:n mukaiset rekisteröimiseen, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät ”ulkomaista tukea saaville järjestöille” asetetut velvoitteet sekä kyseisen lain 3 §:ssä säädetyt seuraamukset muodostavat yhdessä tarkasteltuina SEUT 63 artiklassa kielletyn pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen, jollei sitä voida oikeuttaa EUT-sopimuksen ja oikeuskäytännön mukaisesti.

2. Oikeuttamisperusteiden olemassaolo

a) Asianosaisten lausumat

66 Komissio ja Ruotsin kuningaskunta väittävät, että avoimuuslakiin sisältyvää pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta ei voida oikeuttaa SEUT 65 artiklassa mainitulla syyllä eikä yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä.

67 Komissio ja Ruotsin kuningaskunta myöntävät tältä osin, että Unkarin mainitsemat tavoitteet eli yhtäältä kansalaisjärjestöjen rahoituksen avoimuuden lisääminen ja toisaalta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojaaminen torjumalla rahanpesua, terrorismin rahoitusta ja laajemmin järjestäytynyttä rikollisuutta ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä tavoitteita.

68 Esillä olevassa tapauksessa on niiden mukaan kuitenkin selvää, ettei näillä tavoitteilla voida perustella avoimuuslailla käyttöön otettujen kaltaisia velvoitteita.

69 SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa nimittäin annetaan jäsenvaltioille oikeus toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, mutta nämä syyt on ymmärrettävä suppeasti, eikä niillä voida perustella lainsäädäntöä, jonka säännöksissä ”ulkomaista tukea saavat järjestöt” saavat jo lähtökohtaisesti ja erotuksetta kielteisen leiman. Unkari ei myöskään ole niiden mukaan osoittanut sitä, että kyseessä olisi todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle, eikä sitä, että avoimuuslailla käyttöön otetuilla velvoitteilla voidaan tehokkaasti torjua rahanpesua, terrorismin rahoittamista ja järjestäytynyttä rikollisuutta laajemmin.

70 Yhteiskuntaelämään osallistuville järjestöille tarkoitettujen pääomanliikkeiden avoimuutta ja sitä pidemmälle menevää jäljitettävyyttä koskevaa tavoitetta voidaan niiden mukaan pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä. Tällä tavoitteella ei kuitenkaan voida perustella Euroopan unionissa, joka perustuu yhteisiin arvoihin ja pyrkii edistämään kansalaistensa aktiivista osallistumista yhteiskuntaelämään – myös muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet –, sitä, että kansallisessa lainsäädännössä on lähtökohtana muissa jäsenvaltioissa asuvilta henkilöiltä taloudellista tukea saavien kansalaisjärjestöjen epäilyttävyys.

71 Joka tapauksessa avoimuuslain säännöksillä ylitetään se, mikä on tarpeellista ja oikeasuhteista Unkarin mainitsemien tavoitteiden saavuttamiseksi.

72 Kyseinen jäsenvaltio väittää puolustuksekseen ensinnäkin, että kyseinen laki on oikeutettu ensisijaisesti yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja toissijaisesti tietyistä SEUT 65 artiklassa mainituista syistä.

73 Yhtäältä mainitun lain taustalla on kansalaisjärjestöjen muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevalla pääomalla tapahtuvan rahoituksen lisääntyminen, sillä sen määrä nousi 68,4 miljardista forintista (noin 228 miljoonaa euroa) vuonna 2010 aina 169,6 miljardiin forinttiin (noin 565 miljoonaa euroa) vuonna 2015, ja sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla toteutetut lainsäädäntötoimet, joiden tarkoituksena oli parantaa pääomanliikkeiden jäljitettävyyttä. Laki voidaan siten Unkarin mukaan perustella yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, joka koskee kansalaisjärjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä, kun otetaan huomioon niiden vaikutus yhteiskuntaelämään.

74 Toisaalta sama laki on Unkarin mukaan perusteltu myös SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuista yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, joita ovat rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja laajemmin järjestäytyneen rikollisuuden torjunta lisäämällä avoimuutta sellaisten rahoituksen osalta, jonka taakse saattaa kätkeytyä epäilyttäviä toimintoja.

75 Toiseksi avoimuuslaki on Unkarin mukaan tarpeellinen ja oikeasuhteinen näihin eri tavoitteisiin nähden.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

76 Kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, valtion toimenpide, jolla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se ensinnäkin voidaan oikeuttaa SEUT 65 artiklassa mainituilla syillä tai yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ja jos se toiseksi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että sillä on voitava taata johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoitellun päämäärän saavuttaminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 59 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Lisäksi asianomaisen jäsenvaltion on osoitettava, että nämä kaksi kumulatiivista edellytystä täyttyvät (ks. vastaavasti tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Edellytyksestä, jonka mukaan kyseessä olevien säännösten on oltava oikeutettuja SEUT 65 artiklassa luetellusta syystä tai yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, on todettava, että asianomaisen jäsenvaltion on osoitettava konkreettisesti suhteessa yksittäistapauksen olosuhteisiin, että mainitut säännökset ovat oikeutettuja (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, 66–69 kohta ja tuomio 16.7.2009, komissio v. Puola, C-165/08, EU:C:2009:473, 53 ja 57 kohta).

78 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuin on jo todennut Unkarin ensisijaisesti esittämästä oikeuttamisperusteesta, että tavoitetta, joka koskee unionin julkisista varoista luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille myönnettävien taloudellisten tukien avoimuuden lisäämistä ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvien velvoitteiden avulla, voidaan pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä, kun otetaan huomioon avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet, joiden on SEU 1 artiklan toisen kohdan, SEU 10 artiklan 3 kohdan ja SEUT 15 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan ohjattava unionin toimielinten toimintaa. Tällainen tavoite on nimittäin tällä alalla omiaan parantamaan kansalaisten tiedonsaantia ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua paremmin julkiseen keskusteluun (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 68–71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Koska tietyillä kansalaisjärjestöillä voi tavoittelemiensa päämäärien ja käytettävissään olevien resurssien vuoksi olla huomattava vaikutus yhteiskuntaelämään ja julkiseen keskusteluun (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.4.2009, Társaság a Szabadságjogokért v. Unkari, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, 27, 36 ja 38 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.11.2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Unkari, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, 166 ja 167 kohta) – mistä sekä komissio ja Ruotsin kuningaskunta että Unkari ovat yksimielisiä –, on katsottava, että tällaisille järjestöille myönnettävien taloudellisten tukien avoimuuden lisääminen voi myös olla yleistä etua koskeva pakottava syy.

80 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseisellä järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevalla tavoitteella voidaan yleistä etua koskevana pakottavana syynä oikeuttaa sellaisen kansallisen lainsäädännön antaminen, jolla rajoitetaan enemmän kolmansista maista peräisin olevien pääomien vapaata liikkuvuutta kuin muista jäsenvaltioista peräisin olevien pääomien vapaata liikkuvuutta. Kolmansista maista peräisin olevat pääomanliikkeet eroavat nimittäin muista

jäsenvaltioista peräisin olevista pääomanliikkeistä siten, että niihin ei niiden alkuperämaassa sovelleta sellaisia lainsäädännön yhdenmukaistamista ja kansallisten viranomaisten yhteistyötä koskevia toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, 36 ja 37 kohta ja tuomio 26.2.2019, X (kolmansiin maihin sijoittautuneet väliyhtiöt), C-135/17, EU:C:2019:136, 90 kohta).

81 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava ensinnäkin, että edellä 65 kohdassa tarkoitettuja rekisteröitymiseen, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja seuraamuksia, joista säädetään avoimuuslain säännöksissä, sovelletaan erotuksetta kaikkiin kansalaisjärjestöihin, jotka saavat muista jäsenvaltioista kuin Unkarista tai kolmansista maista taloudellista tukea, jonka määrä ylittää kyseisessä laissa säädetyt kynnysarvot.

82 Unkari ei sille oikeuttamisperusteen osalta kuuluvasta todistustaakasta huolimatta selitä syitä, joiden vuoksi sen mainitsemalla järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevalla tavoitteella voitaisiin oikeuttaa se, että kyseisiä velvoitteita sovelletaan erotuksetta kaikista muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin oleviin taloudellisiin tukiin, jos niiden määrä ylittää avoimuuslaissa säädetyt kynnysarvot. Se ei myöskään esitä syitä, joiden vuoksi samalla tavoitteella voitaisiin oikeuttaa se, että kyseessä olevia velvoitteita sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisen lain soveltamisalaan kuuluviin järjestöihin sen sijaan, että ne kohdennettaisiin niihin järjestöihin, jotka voivat tavoittelemiensa päämäärien ja käytettävissään olevien resurssien vuoksi todella vaikuttaa merkittävästi yhteiskuntaelämään ja julkiseen keskusteluun.

83 Toiseksi avoimuuslaissa velvoitetaan jokainen mainituista järjestöistä rekisteröitymään ja esiintymään järjestelmällisesti erityisnimikkeellä ”ulkomaista tukea saava järjestö”. Lisäksi kyseisen lain johdanto-osassa todetaan, että ”ulkomaiset eturyhmät voivat pyrkiä käyttämään hyväkseen” ulkomaalaisten henkilöiden kansalaisjärjestöille antamaa tukea ”edistääkseen näillä järjestöillä olevan yhteiskunnallisen vaikutusvallan avulla omia etujaan Unkarin yhteisöllisten etujen sijasta Unkarin yhteiskunnallisessa ja poliittisessa elämässä” ja että tämä tuki ”voi siten vaarantaa maan poliittiset ja taloudelliset edut ja sen oikeuselinten riippumattoman toiminnan”.

84 Tästä seuraa, että Unkari on halunnut lisätä järjestöjen rahoituksen avoimuutta, koska se katsoo muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevien taloudellisten tukien voivan vaarantaa sen tärkeät edut.

85 Vaikka myönnettäisiinkin, että tiettyjen muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevien taloudellisten tukien, joita myönnetään järjestöille, joihin avoimuuslakia sovelletaan, voidaan katsoa olevan omiaan vaarantamaan Unkarin tärkeät edut, on kuitenkin niin, että edellä 83 kohdassa mainituilla syillä, joihin kyseinen jäsenvaltio vetoaa järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämiseksi, ei voida oikeuttaa kyseisessä kohdassa mainittuja velvoitteita.

86 Järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevalla tavoitteella ei nimittäin voida – vaikka se on sinänsä hyväksyttävä tavoite – oikeuttaa sellaista jäsenvaltion lainsäädäntöä, joka perustuu lähtökohtaiseen ja erotuksettomaan oletukseen siitä, että kaikki muuhun jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan sijoittautuneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön maksamat taloudelliset tuet ja kaikki tällaista tukea saavat kansalaisjärjestöt ovat itsessään omiaan vaarantamaan ensin mainitun jäsenvaltion poliittiset ja taloudelliset intressit sekä sen instituutioiden häiriöttömän toiminnan.

87 Järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevalla tavoitteella ei siten voida nyt käsiteltävässä tapauksessa oikeuttaa avoimuuslakia, kun otetaan huomioon sen säännösten sisältö ja tarkoitus.

88 SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittujen yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien syiden, joihin Unkari vetoaa toissijaisesti, osalta on muistutettava, että tällaisiin syihin voidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vedota tietyllä alalla, jos unionin lainsäätäjä

ei ole kokonaan yhdenmukaistanut toimenpiteitä niiden varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 23.10.2007, komissio v. Saksa, C-112/05, EU:C:2007:623, 72 ja 73 kohta ja tuomio 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, 60 kohta).

89 Kuten unionin tuomioistuin on jo maininnut, unionin lainsäätäjä on yhdenmukaistanut rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat säännökset vain osittain, joten jäsenvaltioilla on oikeus vedota rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseen yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvinä syinä perusteena pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittaville kansallisille säännöksille (ks. vastaavasti tuomio 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, 61–64 kohta ja tuomio 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, 38 kohta).

90 Samoin todettava, että koska kyseistä alaa ei ole yhdenmukaistettu laajemmin, jäsenvaltiot voivat vedota järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna yleiseen turvallisuuteen liittyvänä syynä.

91 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että koska SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittujen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella voidaan poiketa EUT-sopimuksessa määrätystä perusvapaudesta, niitä on tulkittava suppeasti, minkä vuoksi jäsenvaltiot eivät voi kukin yksipuolisesti määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Niinpä kyseisiin syihin voidaan vedota vain, jos kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta, ajankohtaisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. vastaavasti tuomio 14.3.2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, 17 kohta).

92 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari vetoaa alueelleen sijoittautuneiden kansalaisjärjestöjen muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevana pääomana saaman rahoituksen kasvua vuosina 2010–2015 koskeviin kokonaislukuihin mutta ei esitä mitään perustelua, joka osoittaisi konkreettisesti, että luvuilla ilmaistu kasvu olisi aiheuttanut tällaisen vaaran.

93 Kuten edellä 83 ja 86 kohdasta ilmenee, Unkari näyttää perustaneen avoimuuslain todellisen vaaran olemassaolon sijasta lähtökohtaiseen ja erotuksettomaan olettamaan siitä, että muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista peräisin olevat taloudelliset tuet ja tällaista taloudellista tukea saavat kansalaisjärjestöt ovat omiaan aiheuttamaan tällaisen vaaran.

94 Lisäksi on mainittava, että vaikka oletettaisiin, että – toisin kuin edellä 91 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – olisi ollut mahdollista hyväksyä sellaisen vaaran olemassaolo, joka ei ole todellinen eikä ajankohtainen mutta kuitenkin potentiaalinen, tällaisella vaaralla voitaisiin kyseisessä kohdassa mainitun suppeaa tulkintaa koskevan vaatimuksen vuoksi perustella ainoastaan sen luonnetta ja vakavuutta vastaavien toimenpiteiden toteuttaminen. Nyt käsiteltävässä tapauksessa rahoituksen määrää koskevat kynnykset, joiden ylittyminen johtaa avoimuuslailla käyttöön otettujen velvoitteiden soveltamiseen, on vahvistettu tasolle, joka ei selvästikään vastaa tilannetta, jossa vaara, joka kyseisillä velvoitteilla on tarkoitus estää, on riittävän vakava ja uhkaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua.

95 Niinpä todellisen, ajankohtaisen ja riittävän vakavan vaaran, joka uhkaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua ja jonka perusteella voitaisiin vedota SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittuihin yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin, olemassaoloa ei ole näytetty toteen.

96 Avoimuuslakia ei siten voida perustella järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämiseen liittyvillä yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä eikä SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainituilla yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä.

97 Kaiken edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että Unkari ei ole noudattanut SEUT 63 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se antoi edellä 65 kohdassa tarkoitetut avoimuuslain säännökset.

B Perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artikla

1. Perusoikeuskirjan sovellettavuus

a) Asianosaisten lausumat

98 Komissio, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, väittää kirjelmissään, että koska avoimuuslailla rajoitetaan EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta, sen on lisäksi oltava sopusoinnussa perusoikeuskirjan kanssa.

99 Komissio lisäsi vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen tämän vaatimuksen ulottuvuudesta, sellaisena kuin sitä selvennettiin 21.5.2019 annetussa tuomiossa komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432), joka annettiin nyt käsiteltävän asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättymisen jälkeen, että kyseinen vaatimus edellyttää sen määrittämistä, rajoitetaanko avoimuuslailla perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia tai vapauksia, ja jos näin on, sen, onko kyseinen laki silti oikeutettu, arvioimista Unkarin esittämien perustelujen valossa.

100 Myös Unkari totesi olevansa tietoinen mainitusta tuomiosta, kun unionin tuomioistuin esitti sille tältä osin kysymyksiä suullisessa käsittelyssä.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

101 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun jäsenvaltio väittää, että sen toteuttama toimenpide, jolla rajoitetaan EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta, on oikeutettu kyseisen sopimuksen perusteella tai unionin oikeudessa tunnustetun yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi, tällaista toimenpidettä on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena, joten sen on oltava sopusoinnussa perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien kanssa (tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 63 ja 64 kohta ja tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 64 ja 65 kohta).

102 Kuten edellä 72–74 kohdassa mainittiin, Unkari väittää nyt käsiteltävässä asiassa, että edellä 65 kohdassa tarkoitetut avoimuuslain säännöksillä käyttöön otetut velvoitteet ovat oikeutettuja sekä yleistä etua koskevista pakottavista syistä että SEUT 65 artiklassa mainituista syistä.

103 Niinpä kyseisen lain säännösten on – kuten komissio ja Ruotsin kuningaskunta perustellusti esittävät – oltava sopusoinnussa perusoikeuskirjan kanssa, ja kyseinen vaatimus edellyttää sitä, ettei mainituilla säännöksillä rajoiteta perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja vapauksia tai jos kyseisillä säännöksillä rajoitetaan niitä, rajoituksia on voitava pitää oikeutettuina perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa ilmaistujen vaatimusten kannalta (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 66 ja 70 kohta ja tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 39 ja 41 kohta).

104 Niinpä on tutkittava, rajoitetaanko kyseisillä säännöksillä oikeuksia, joihin komissio viittaa, ja jos rajoitetaan, ovatko ne silti oikeutettuja, kuten Unkari väittää.

2. Perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien rajoitusten olemassaolo

a) Asianosaisten lausumat

105 Komissio, jota Ruotsin kuningaskunta tukee, väittää, että avoimuuslailla rajoitetaan ensinnäkin perusoikeuskirjan 12 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta yhdistymisvapauteen ja toiseksi perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sekä sen 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeutta henkilötietojen suojaan.

106 Komissio esittää aluksi yhdistymisvapauden osalta, että sen käyttäminen käsittää paitsi mahdollisuuden perustaa ja purkaa yhdistys, myös mahdollisuuden siihen, että se on perustamisen ja purkamisen välisenä aikana olemassa ja saa toimia ilman valtion perusteetonta puuttumista. Tämän jälkeen se esittää, että mahdollisuus saada taloudellisia voimavaroja on olennaista yhdistysten toiminnalle. Lopuksi se katsoo nyt käsiteltävässä asiassa ensinnäkin, että avoimuuslailla käyttöön otetut ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet ovat omiaan vaikeuttamaan merkittävästi unkarilaisten kansalaisjärjestöjen toimintaa, toiseksi, että niihin liittyvät rekisteröitymistä ja nimityksen ”ulkomaista tukea saava järjestö” käyttämistä koskevat velvoitteet ovat omiaan stigmatisoimaan kyseisiä järjestöjä, ja kolmanneksi, että näiden eri velvoitteiden noudattamatta jättämiseen kytketyt seuraamukset ovat oikeudellinen riski niiden olemassaololle, varsinkin koska seuraamuksiin sisältyy purkamisen mahdollisuus.

107 Siltä osin kuin on kyse oikeudesta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen sekä oikeudesta henkilötietojen suojaan, komissio katsoo, että avoimuuslaissa rajoitetaan kyseisiä oikeuksia säätämällä ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvistä velvoitteista, joiden seurauksena toimivaltaisille tuomioistuimille ja kansalaistietoportaalin hallinnoinnista vastaavalle ministeriölle on annettava tietoja, joihin sisältyvät tapauksen mukaan muusta jäsenvaltiosta tai kolmannesta valtiosta tietyt kynnykset ylittävää taloudellista tukea unkarilaisille kansalaisjärjestöille antaneiden luonnollisten henkilöiden nimi, asuinmaa ja -kaupunki tai oikeushenkilöiden nimi ja kotipaikka.

108 Unkari esittää puolustuksekseen ensinnäkin, että avoimuuslailla ei rajoiteta oikeutta yhdistymisvapauteen. Kyseisessä laissa nimittäin ainoastaan vahvistetaan säännöt, jotka koskevat unkarilaisten kansalaisjärjestöjen toiminnan harjoittamista, ja niiden noudattamatta jättämisen seuraamukset. Lisäksi siinä säädetyt rekisteröitymiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet on Unkarin mukaan laadittu neutraalein sanamuodoin ja ne liittyvät objektiiviseen seikkaan eli siihen, että kyseiset järjestöt saavat ulkomaisista lähteistä tietynsuuruisia taloudellisia tukia. Lopuksi se esittää, että kyseiset velvoitteet tai niihin liitetty nimitys ”ulkomaista tukea saava järjestö”, eivät ole stigmatisoivia. Se katsoo päinvastoin, että avoimuuslain johdanto-osasta ilmenee selvästi, että ulkomaisen taloudellisen tuen saaminen ei sinänsä ole moitittavaa.

109 Toiseksi tietoja, joiden ilmoittamisesta toimivaltaisille tuomioistuimille ja ilmaisemisesta yleisölle kyseisessä laissa säädetään, ei Unkarin mukaan voida erikseen tarkasteltuina pitää perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvina henkilötietoina tai tietoina, joiden ilmoittaminen ja ilmaiseminen rajoittavat perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. Lisäksi henkilöitä, jotka antavat taloudellista tukea kansalaisjärjestöille, on siitä syystä, että he pyrkivät näin vaikuttamaan yhteiskuntaelämään, pidettävä Unkarin mukaan julkisuuden henkilöinä, joiden oikeudet saavat vähäisempää suojaa kuin tavallisten yksityishenkilöiden oikeudet.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

110 Ensinnäkin oikeus yhdistymisvapauteen on vahvistettu perusoikeuskirjan 12 artiklan 1 kohdassa, jossa määrätään, että jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa.

111 Kyseinen oikeus vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 11 artiklan 1 kappaleessa vahvistettua oikeutta. Sille on siis perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin viimeksi mainitulle oikeudelle.

112 Tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee ensinnäkin, että oikeus yhdistymisvapauteen on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan kulmakivistä, koska se mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat toimia yhdessä aloilla, joilla on yleistä merkitystä, ja tällä tavoin myötävaikuttaa yhteiskuntaelämän moitteettomaan toimintaan (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.2.2004, Gorzelik ym. v. Puola, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 88, 90 ja 92 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.10.2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti ja Israfilov v. Azerbaidžan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, 52 ja 53 kohta).

113 Kyseiseen oikeuteen ei kuulu ainoastaan mahdollisuus perustaa tai purkaa yhdistys (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.2.2004, Gorzelik ym. v. Puola, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 52 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.10.2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti ja Israfilov v. Azerbaidžan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, 54 kohta) vaan myös kyseisen yhdistyksen mahdollisuuden toimia perustamisen ja purkamisen välisenä aikana, mikä merkitsee muun muassa sitä, että se voi harjoittaa toimintaansa ja toimia ilman valtion perusteetonta puuttumista (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2006, Pelastusarmeijan Moskovan osasto v. Venäjä, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, 73 ja 74 kohta).

114 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee vielä, että vaikka lainsäädännöt, joilla vaikeutetaan huomattavasti järjestöjen toimintaa tai toimimista joko asettamalla niille lisää rekisteröitymiseen liittyviä vaatimuksia (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.4.2011, Venäjän republikaanipuolue v. Venäjä, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, 79–81 kohta), rajoittamalla niiden mahdollisuuksia saada taloudellisia voimavaroja (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.6.2007, Baskimaan nationalistipuolue – Iparralden aluejärjestö v. Ranska, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, 37 ja 38 kohta), asettamalla niille niiden julkikuvaan kielteisesti vaikuttavia ilmoittamis- ja julkistamisvelvoitteita (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italia, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, 13 ja 15 kohta) tai uhkaamalla niitä seuraamuksilla, erityisesti purkamisella (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2006, Pelastusarmeijan Moskovan osasto v. Venäjä, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, 73 kohta), voivat olla oikeutettavissa, niitä on silti pidettävä puuttumisena yhdistymisvapautta koskevaan oikeuteen ja siten kyseisen oikeuden, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 12 artiklassa, rajoittamisena.

115 Näiden seikkojen valossa on ratkaistava, rajoitetaanko nyt käsiteltävässä tapauksessa edellä 65 kohdassa tarkoitetuilla avoimuuslain säännöksillä käyttöön otetuilla velvoitteilla yhdistymisvapautta erityisesti siksi, että kyseiset säännökset vaikeuttavat huomattavasti niiden soveltamisalaan kuuluvien yhdistysten ja säätiöiden toimintaa ja toimimista, kuten komissio väittää.

116 Tältä osin on yhtäältä mainittava, että kyseisillä säännöksillä käyttöön otetut ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet ovat omiaan rajoittamaan kyseisten yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuuksia saada taloudellisia tukia muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista, kun otetaan huomioon se, että tällaiset velvoitteet ja niiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset vähentävät halukkuutta myöntää tukea.

117 Toisaalta avoimuuslain soveltamisalaan kuuluviin yhdistyksiin ja säätiöihin kohdistuvia rekisteröitymiseen ja nimityksellä ”ulkomaista tukea saava järjestö” esiintymiseen liittyviä systemaattisia velvoitteita on – kuten Unkari myöntää – tarkasteltava kyseisen lain johdanto-osan, jonka sisältö on palautettu mieleen edellä 83 kohdassa, valossa.

118 Tässä yhteydessä on mainittava, että – kuten julkisasiamies esittää ratkaisuehdotuksensa 120–123 kohdassa – kyseessä olevat systemaattiset velvoitteet ovat omiaan vähentämään muissa jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa asuvien lahjoittajien halukkuutta osallistua avoimuuslain soveltamisalaan kuuluvien kansalaisjärjestöjen rahoittamiseen ja tällä tavoin haittaamaan tällaisten järjestöjen toimintaa ja niiden päämäärien saavuttamista. Lisäksi ne ovat omiaan luomaan Unkarissa yleisen epäluottamuksen ilmapiirin kyseessä olevia järjestöjä ja säätiöitä kohtaan sekä stigmatisoimaan niitä.

119 Näin edellä 65 kohdassa tarkoitetuilla avoimuuslain säännöksillä rajoitetaan perusoikeuskirjan 12 artiklan 1 kohdassa suojattua oikeutta yhdistymisvapauteen.

120 Toiseksi komissio vetoaa yhdessä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen sekä henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen, joita avoimuuslaissa säädetyt ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet sen mukaan rajoittavat.

121 Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Lisäksi perusoikeusasiakirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

122 Perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettu oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa taattua oikeutta, ja sille on näin ollen annettava sama merkitys ja ulottuvuus (tuomio 5.10.2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, 53 kohta ja tuomio 26.3.2019, SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn asetettu lapsi), C-129/18, EU:C:2019:248, 65 kohta).

123 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kyseinen oikeus edellyttää, että viranomaiset pidättäytyvät kaikesta perusteettomasta puuttumisesta henkilöiden yksityis- ja perhe-elämään sekä heidän keskinäisiin suhteisiinsa. Se on siten viranomaisia koskeva negatiivinen ja ehdoton velvollisuus, jota ei tarvitse panna täytäntöön erityissäännöksillä ja johon voi kuitenkin kuulua myös positiivinen velvollisuus toteuttaa yksityis- ja perhe-elämää suojaavia oikeudellisia toimenpiteitä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.6.2004, Von Hannover v. Saksa, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, 57 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.3.2007, Tysiąc v. Puola, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, 109 ja 110 kohta).

124 Unionin tuomioistuin on todennut, että säännöksiä, joilla viranomaiselle velvoitetaan ilmoittamaan luonnollisten henkilöiden nimen, asuinpaikan tai taloudellisten voimavarojen kaltaisia henkilötietoja tai sallitaan niiden ilmoittaminen ilman kyseisten luonnollisten henkilöiden suostumusta, on kyseessä olevien tietojen myöhemmästä käytöstä riippumatta pidettävä puuttumisena heidän yksityiselämäänsä ja siten perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun oikeuden rajoittamisena, vaikka ne mahdollisesti voidaankin oikeuttaa. Sama koskee säännöksiä, joilla säädetään tällaisten tietojen ilmaisemisesta yleisölle (ks. vastaavasti tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym., C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 73–75 ja 87–89 kohta; tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 56–58 ja 64 kohta ja tuomio 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, 48 ja 51 kohta).

125 Sen sijaan oikeushenkilöiden nimien ja taloudellisten tietojen ilmoittaminen viranomaiselle ja tällaisten tietojen levittäminen yleisölle ovat omiaan rajoittamaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattua oikeutta vain siltä osin kuin oikeushenkilön viralliseen nimeen sisältyy yhden tai useamman luonnollisen henkilön nimi (tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 53 kohta).

126 Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa vahvistettu oikeus henkilötietojen suojaan, joka liittyy kiinteästi perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09,

EU:C:2010:662, 47 kohta ja tuomio 24.11.2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, 41 kohta), on puolestaan esteenä yksilöityjen tai yksilöitävissä olevien luonnollisten henkilöiden tietojen ilmaisemiselle kolmansille, olipa kyse viranomaisista tai yleisöstä yleisesti, ellei ilmaisemiseen liittyvä henkilötietojen käsitteleminen ole asianmukaista ja vastaa perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 49 kohta). Tällaista tilannetta lukuun ottamatta mainitun ilmaisemisen, joka on henkilötietojen käsittelyä, on siten katsottava rajoittavan perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta henkilötietojen suojaan (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, 51 kohta).

127 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava aluksi, että tietoihin, joita avoimuuslaissa säädetyt ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet koskevat, kuuluvat tietyt kynnykset ylittäviä taloudellisia tukia unkarilaisille kansalaisjärjestöille antavien luonnollisten henkilöiden nimi, asuinmaa ja -kaupunki sekä näiden taloudellisten tukien määrä, kuten edellä 5 ja 10 kohdasta ilmenee. Samoista kohdista ilmenee myös, että niihin sisältyvät tällaisia taloudellisia tukia myöntävien oikeushenkilöiden virallisen nimen ja kotipaikan lisäksi myös näiden oikeushenkilöiden toiminimi, joka voi itsessään sisältää luonnollisten henkilöiden nimiä.

128 Tällaiset tiedot kuuluvat perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun yksityiselämän suojan piiriin, kuten edellä 124 ja 125 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee.

129 On myös totta, kuten Unkari esittää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että koska kansalaisilla on oikeus tiedonsaantiin ja koska tämä oikeus voi erityisissä olosuhteissa koskea jopa poliitikon kaltaisen julkisuuden henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja, julkisuuden henkilöt eivät voi vaatia samaa yksityisyyden suojaa kuin yksityishenkilöt (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.6.2004, Von Hannover v. Saksa, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, 64 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.2.2012, Von Hannover v. Saksa (nro 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, 110 kohta).

130 Käsite ”julkisuuden henkilö” on kuitenkin määriteltävä suppeasti, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei esimerkiksi ole pitänyt – kuten edellisessä tuomion kohdassa mainituista tuomioista ilmenee – poliittista tehtävää hoitavaa henkilöä julkisuuden henkilönä huolimatta siitä, että hän on hyvin tunnettu.

131 Se, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden asuinpaikka tai kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa, myöntävät unkarilaisille kansalaisjärjestöille taloudellista tukea, jonka määrä ylittää avoimuuslaissa säädetyt kynnykset, ei ole peruste pitää näitä henkilöitä julkisuuden henkilöinä. Vaikka nimittäin oletettaisiin, että tiettyjen näistä järjestöistä ja henkilöistä on konkreettisten päämääriensä perusteella katsottava osallistuvan yhteiskuntaelämään Unkarissa, tällaisten taloudellisten tukien myöntäminen ei kuitenkaan kuulu poliittisen tehtävän hoitamiseen.

132 Näin ollen avoimuuslaissa säädetyt ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvät velvoitteet rajoittavat perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.

133 Lopuksi on todettava, että vaikka järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä koskevan tavoitteen voidaan katsoa olevan yleisen edun mukainen, kuten edellä 79 kohdasta ilmenee, sen täytäntöönpanon on kuitenkin täytettävä perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa vahvistetut asianmukaisen käsittelyn vaatimukset, jos täytäntöönpano ilmenee henkilötietojen käsittelynä. Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari ei kuitenkaan väitä, että säännökset, joissa säädetään näistä velvoitteista, täyttäisivät nämä vaatimukset.

134 Tässä tilanteessa – ja kun otetaan huomioon edellä 126 ja 127 kohdassa esitetyt seikat – kyseisten velvoitteiden on myös katsottava rajoittavan perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta henkilötietojen suojaan.

3. Oikeuttamisperusteiden olemassaolo

a) Asianosaisten lausumat

135 Komissio ja Ruotsin kuningaskunta väittävät, ettei rajoituksia, jotka avoimuuslaissa asetetaan perusoikeuskirjan 12 artiklassa, 7 artiklassa ja 8 artiklan 1 kohdassa vahvistetuille oikeuksille, voida pitää oikeutettuina, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa ilmaistut vaatimukset.

136 Vaikka avoimuutta ja yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevia tavoitteita, joihin Unkari vetoaa, voidaan lähtökohtaisesti pitää mainitussa perusoikeuskirjan määräyksessä tarkoitettuina unionin tunnustamina yleisen edun mukaisina tavoitteina, Unkari ei ole osoittanut käsiteltävässä asiassa, että näillä tavoitteilla voitaisiin oikeuttaa avoimuuslailla toteutetun kaltainen yhdistymisvapautta koskevan oikeuden, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden sekä henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden rajoittaminen.

137 Joka tapauksessa avoimuuslaki ei täytä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa ilmaistua oikeasuhteisuuden vaatimusta.

138 Unkari katsoo puolustuksekseen, että järjestöjen rahoituksen avoimuuden lisäämistä on pidettävä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin tunnustamana yleisen edun mukaisena tavoitteena. Lisäksi avoimuuslailla käyttöön otetut toimenpiteet täyttävät muut kyseisessä määräyksessä mainitut vaatimukset.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

139 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee muun muassa, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä koskevien rajoitusten on vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.

140 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut edellä 96 kohdassa, että edellä 65 kohdassa tarkoitettuja avoimuuslain säännöksiä ei voida oikeuttaa millään niistä unionin tunnustamista yleisen edun mukaisista tavoitteista, joihin Unkari vetoaa.

141 Tästä seuraa, että kyseisillä säännöksillä, joilla rajoitetaan paitsi SEUT 63 artiklassa suojattua perusvapautta myös perusoikeuskirjan 12 artiklassa, 7 artiklassa ja 8 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja oikeuksia – kuten unionin tuomioistuin on todennut edellä 119, 132 ja 134 kohdassa –, ei missään tapauksessa vastata mainittuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

142 Tästä seuraa, että Unkari ei noudattanut perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se antoi kyseiset säännökset.

C Päätelmä

143 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari ei noudattanut SEUT 63 artiklan ja perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se otti käyttöön syrjiviä ja perusteettomia rajoituksia kansalaisjärjestöille annettavien ulkomaisten lahjoitusten osalta antamalla edellä 65 kohdassa mainitut avoimuuslain säännökset, joilla asetetaan tietyn kynnyksen ylittävän määrän suoraa tai välillistä ulkomaista tukea saaville tietynlaisille kansalaisjärjestöille rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja joissa säädetään mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia kyseiset velvoitteet laiminlyöville järjestöille.

VII Oikeudenkäyntikulut

144 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Unkari on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Unkari on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

145 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja unionin toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Niinpä Ruotsin kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unkari ei noudattanut SEUT 63 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se otti käyttöön syrjiviä ja perusteettomia rajoituksia kansalaisjärjestöille annettavien ulkomaisten lahjoitusten osalta antamalla ulkomailta tuettujen järjestöjen avoimuudesta annetun vuoden 2017 lain nro LXXVI (külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény) säännökset, joilla asetetaan tietyn kynnyksen ylittävän määrän suoraa tai välillistä ulkomaista tukea saaville tietynlaisille kansalaisjärjestöille rekisteröintiin, ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyviä velvoitteita ja joissa säädetään mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia kyseiset velvoitteet laiminlyöville järjestöille.**

2) **Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ruotsin kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset