



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juni 2020*

”Fördragsbrott – Upptagande till prövning – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Förekomst av en restriktion – Bevisbörda – Indirekt diskriminering hänförlig till kapitalets ursprung – Artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till föreningsfrihet – Nationell lagstiftning som föreskriver skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande jämte sanktionsåtgärder för föreningar som erhåller ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer – Artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätt till respekt för privatlivet – Artikel 8.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätt till skydd av personuppgifter – Nationell lagstiftning som ställer krav på offentliggörande av information om personer som ger ekonomiskt stöd till föreningar samt om stödbeloppet – Motivering – Tvingande skäl av allmänintresse – Insyn i finansieringen av föreningar – Artikel 65 FEUF – Allmän ordning – Allmän säkerhet – Bekämpande av penningtvätt, finansiering av terrorism och organiserad brottslighet – Artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-78/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väcktes den 6 februari 2018,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari och K. Talabér-Ritz, därefter av V. Di Bucci, L. Havas och L. Malferrari, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Konungariket Sverige, företrädd av A. Falk, C. Meyer-Seitz och H. Shev, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér et G. Koós, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: ungerska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L.S. Rossi och M.I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (referent), D. Šváby, och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 oktober 2019,

och efter att den 14 januari 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern – genom att anta bestämmelserna i a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lag nr LXXVI från år 2017 om insyn i de organisationer som mottar stöd från utlandet) (nedan kallad lagen om insyn) vilka föreskriver skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger en viss nivå och som föreskriver en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttar dessa skyldigheter – har infört diskriminerande, omotiverade och icke nödvändiga restriktioner mot utländskt stöd som beviljas civila samhällsorganisationer, detta i strid med de skyldigheter som åvilar Ungern enligt artikel 63 FEUF och artiklarna 7, 8 och 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan).

I. Den ungerska lagstiftningen

A. Lagen om insyn

- 2 I ingressen till lagen om insyn anges bland annat att civila samhällsorganisationer ”bidrar till den demokratiska kontrollen och den offentliga debatten om offentliga angelägenheter”, att de ”spelar en avgörande roll när det gäller att bilda den allmänna opinionen” och att ”[d]et föreligger ett väsentligt allmänintresse av insyn i dessa organisationer”.
- 3 I ingressen anges även att ”stöd från utländska källor som är okända [till civila samhällsorganisationer] kan användas av utländska intressegrupper för att, genom dessa organisationers sociala inflytande, främja sina egna intressen i stället för gemensamma mål inom det sociala och politiska livet i Ungern” och att detta stöd ”kan äventyra landets politiska och ekonomiska intressen samt rättsliga institutioners möjligheter att bedriva sin verksamhet utan inblandning”.
- 4 I artikel 1 i den lagen stadgas följande:

”1. Vid tillämpningen av denna lag avses med en organisation som erhåller utländskt stöd varje förening eller stiftelse som erhåller ett sådant finansiellt tillskott som avses i punkt 2 (nedan gemensamt kallade organisation som erhåller utländskt stöd).

2. Enligt denna lag anses varje tillskott av pengar eller andra tillgångar som direkt eller indirekt härrör från utlandet, oberoende av dess rättsliga benämning, utgöra stöd från och med den tidpunkt då det – separat eller kumulativt – under ett visst beskattningsår uppgår till två gånger det belopp som anges i artikel 6.1 b i pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(2017 års lag nr LIII om förebyggande och bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism)].

...

4. Denna lag ska inte tillämpas på:

- a) föreningar och stiftelser som inte anses vara civila samhällsorganisationer,
- b) föreningar som omfattas av sportról szóló 2004. évi I. törvény [(2004 års lag nr I om idrott)],
- c) organisationer som bedriver religiös verksamhet,
- d) organisationer och föreningar för nationella minoriteter som omfattas av nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(2011 års lag nr CLXXIX om nationella minoriteters rättigheter)], samt stiftelser som enligt sin stiftelseurkund bedriver en verksamhet som har direkt samband med en nationell minoritets kulturella autonomi eller som företräder eller tillvaratar en viss nationell minoritets intressen.”

5 Artikel 2 i lagen om insyn har följande lydelse:

”1. Varje förening eller stiftelse i den mening som avses i artikel 1.1 ska inom femton dagar informera om att den har omvandlats till en organisation som erhåller utländskt stöd när det stödbelopp som den har tagit emot under det aktuella året uppgår till två gånger det belopp som anges i artikel 6.1 b i 2017 års lag nr LIII om förebyggande och bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

2. En organisation som får utländskt stöd ska skicka en sådan anmälan som avses i punkt 1 till den domstol som är behörig på den ort där organisationen har sitt säte (nedan kallad registerdomstolen) och tillhandahålla de uppgifter som anges i bilaga I. Registerdomstolen ska föra in anmälan bland de uppgifter rörande föreningen eller stiftelsen som finns i registren över civila organisationer och andra organisationer som anses vara icke-kommersiella (nedan kallat registret) och den ska registrera föreningen eller stiftelsen som en organisation som erhåller utländskt stöd.

3. Genom en analog tillämpning av reglerna i punkt 1, ska den organisation som tar emot det utländska stödet samtidigt som stödet fastställs skicka en anmälan med de uppgifter som anges i bilaga I rörande stöd som mottagits under föregående år till registerdomstolen. Anmälan ska för det aktuella året innehålla följande:

- a) för stöd som uppgår till högst 500 000 [ungerska forint (HUF) (cirka 1 500 euro)] per givare, de uppgifter som avses i del II punkt A i bilaga I,
- b) för stöd som uppgår till minst 500 000 [HUF] per givare: de uppgifter som avses i del II punkt B i bilaga I.

4. Före den femtonde i varje månad ska registerdomstolen skicka uppgift om namn, säte och registreringsnummer för skatt för de föreningar eller stiftelser som har registrerats som organisationer som erhållit utländskt stöd under den föregående månaden till det ministerium som ansvarar för handhavandet av den civila informationsportalen. Detta ministerium ska utan dröjsmål sprida kännedom om den information som överförts till den och kostnadsfritt göra den tillgänglig för allmänheten på den elektroniska plattform som skapats för detta ändamål.

5. När den gjort en anmälan i den mening som avses i punkt 1, ska en organisation som erhåller utländskt stöd utan dröjsmål på sin hemsida och i sina publikationer och andra meddelanden till pressen, i den mening som avses i lagen om pressfrihet och grundläggande regler som är tillämpliga på innehåll som sprids av media, tillkännage att den anses vara en organisation som erhåller utländskt stöd i den mening som avses i denna lag.

6. En organisation som får utländskt stöd ska fortsätta att vara bunden av den skyldighet som föreskrivs i punkt 5 så länge den anses vara en organisation som erhåller utländskt stöd i den mening som avses i denna lag.”

6 Artikel 3 i lagen om insyn har följande lydelse:

”1. Om en förening eller stiftelse inte uppfyller de skyldigheter som föreskrivs i denna lag, ska åklagaren från och med den tidpunkt då han får kännedom om detta och i enlighet med de bestämmelser som är tillämpliga på dennes verksamhet, anmoda föreningen eller stiftelsen att uppfylla nämnda skyldigheter inom 30 dagar.

2. Om en organisation som får utländskt stöd inte uppfyller den skyldighet som den ålagts av åklagaren, ska åklagaren på nytt anmoda organisationen att inom 15 dagar uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i denna lag. Inom 15 dagar efter det att denna frist har löpt ut utan att något svar har inkommit, ska åklagaren framställa yrkande till registerdomstolen om att organisationen ska dömas till böter i enlighet med artikel 37.2 i civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(2011 års lag nr CLXXXI om registrering av civila samhällsorganisationer vid domstolarna och tillämpliga förfaranderegler)].

3. Efter att ha riktat en ny anmodan till organisationen i enlighet med punkt 2, ska åklagaren vidta åtgärder med iakttagande av kravet på proportionalitet och analogt tillämpa reglerna i gyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(2011 års lag nr CLXXV om föreningsrätt, ideella föreningars ställning och finansiering av civilsamhällesorganisationer)] och i 2011 års lag nr CLXXXI om registrering av civila samhällsorganisationer vid domstolarna och om tillämpliga förfaranderegler.”

7 Artikel 4 i lagen om insyn har följande lydelse:

”1. Om det tillskott av pengar eller andra tillgångar som organisationen som får utländskt stöd erhållit inte uppgår till två gånger det belopp som anges i artikel 6.1 b i 2017 års lag nr LIII om förebyggande och bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism, under året som följer efter det beskattningsår som avses i artikel 2.3, ska föreningen eller stiftelsen inte längre anses vara en organisation som får utländskt stöd och den ska tillkännage denna information – med en analog tillämpning av reglerna om anmälan – inom 30 dagar från godkännandet av dess årsredovisning för det år då denna omständighet uppkom. Registerdomstolen ska i enlighet med artikel 2.4 vidarebefordra även denna uppgift till det ministerium som ansvarar för handhavandet av den civila informationsportalen, som utan dröjsmål ska ta bort uppgifterna om organisationen i fråga från den elektroniska plattform som skapats för detta ändamål.

2. Efter den anmälan som avses i punkt 1, ska registerdomstolen utan dröjsmål ta bort uppgiften om att föreningen eller stiftelsen är en organisation som får utländskt stöd från registret.”

8 I del I i bilaga I till lagen om insyn anges att anmälan om ombildning av en civil samhällsorganisation till en organisation som erhåller utländskt stöd, i den mening som avses i artikel 2 i denna lag, ska innehålla uppgift om det år under vilket omvandlingen äger rum samt namn, säte och identifikationsnummer för den berörda organisationen.

- 9 I del II A i nämnda bilaga I föreskrivs dessutom att för det fall det totala stöd som erhållits från utlandet inte når upp till det tröskelvärde som avses i artikel 2.3 i nämnda lag, ska det i den aktuella anmälan för det första anges det totala penningtillskott som har erhållits, för det andra, det sammanlagda värdet av andra tillgångar som erhållits, och, för det tredje, det totala antalet givare från vilka dessa tillskott härrör.
- 10 I del II punkt B i nämnda bilaga I anges slutligen att för det fall det totala stöd som erhållits från utlandet uppgår till eller överstiger det tröskelvärde som avses i artikel 2.3 i samma lag, ska anmälan innehålla en detaljerad redovisning av storleken på och källan till varje mottaget stöd och, för det fall källan är en fysisk person, dennes namn, land och bostadsort eller, för det fall källan är en juridisk person, den sistnämndas firma och säte.

B. Lag nr CLXXV från år 2011

- 11 I artikel 3.3 i lag nr CLXXV från år 2011 om föreningsfrihet, ställning som ideell förening, samt drift och finansiering av civila samhällsorganisationer, till vilken det hänvisas i artikel 3 i lagen om insyn, föreskrivs följande:

”Utöandet av föreningsrätten ... får inte bestå i en överträdelse eller en uppmaning att begå en överträdelse...”

- 12 I artikel 11.4 i nämnda lag anges följande:

”Domstolen ska på begäran av åklagare upplösa föreningen om dess drift eller verksamhet strider mot artikel 3.3–3.5.”

C. Lag nr CLXXXI från 2011

- 13 Lag nr CLXXXI från år 2011 om registrering vid domstolar av civila samhällsorganisationer och tillämpliga processregler, till vilken det även hänvisas i artikel 3 i lagen om insyn, innehåller bland annat artikel 71/G.2, enligt vilken den behöriga domstolen kan vidta följande åtgärder gentemot en civil samhällsorganisation:

- a) ålägga organisationen eller företrädaren ... böter på mellan 10 000 och 900 000 [HUF (cirka 30–2 700 euro)] ...
- b) upphäva organisationens felaktiga beslut ... och om det är nödvändigt ålägga den att fatta ett nytt beslut där detta åläggande ska vara försett med uppgift om en lämplig tidsfrist,
- c) om det är sannolikt att organisationen åter kan få att fungera på ett korrekt sätt genom att sammankalla dess huvudorgan eller dess beslutsfattande organ eller genom att överlåta denna uppgift på en lämplig person eller organisation, på organisationens bekostnad,
- d) utse en förvaltare för en tid av högst 90 dagar om det inte på annat sätt kan säkerställas att organisationen fungerar på ett korrekt sätt och om det, med hänsyn till resultatet, framstår som särskilt motiverat med hänsyn till organisationens funktion och andra omständigheter,
- e) upplösa organisationen.”

D. Lag nr LIII från 2017

- 14 Det belopp som fastställs i artikel 6.1 b i 2017 års lag nr LIII om förebyggande och bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism, till vilket det hänvisas i artiklarna 1, 2 och 4 i lagen om insyn, uppgår till 7,2 miljoner HUF (cirka 20 800 euro).

II. Det administrativa förfarandet

- 15 Den 14 juli 2017 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern (nedan kallad den formella underrättelsen), i vilken kommissionen angav att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF och artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan genom att anta lagen om insyn. Kommissionen uppmanade Ungern att inkomma med yttrande inom en frist på en månad.
- 16 Den 17 juli 2017 begärde Ungern en förlängning av denna frist, vilket kommissionen avslog.
- 17 Den 14 augusti och den 7 september 2017 översände Ungern två yttranden till kommissionen angående den formella underrättelsen och bestred att de anmärkningar den innehöll var välgrundade.
- 18 Den 5 oktober 2017 avgav kommissionen ett motiverat yttrande (nedan kallat det motiverade yttrandet) i vilket den fann att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF och artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan genom att införa diskriminerande, omotiverade och icke nödvändiga restriktioner för utländska gåvor till civila samhällsorganisationer. Dessa restriktioner kom till uttryck genom bestämmelserna i lagen om insyn, som föreskriver krav på registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger ett visst tröskelvärde, och som föreskriver en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder för organisationer som inte efterlever dessa skyldigheter. Kommissionen förelade även Ungern att inom en månad vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet eller inkomma med yttrande.
- 19 Den 12 oktober 2017 begärde Ungern en förlängning av denna frist, vilket kommissionen avslog.
- 20 Den 5 december 2017 tillställde Ungern kommissionen sitt yttrande angående det motiverade yttrandet och bestred att de anmärkningar det innehöll var välgrundade.
- 21 Kommissionen övertygades inte av detta yttrande och beslutade därför den 7 december 2017 att väcka förevarande talan.

III. Förfarandet vid domstolen

- 22 Genom handling som inkom till domstolens kansli den 2 augusti 2018 ansökte Konungariket Sverige om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 23 Ungern yttrade sig över denna ansökan genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 22 augusti 2018.
- 24 Domstolens ordförande beviljade denna ansökan genom beslut av den 26 september 2018, kommissionen/Ungern (C-78/18, ej publicerat, EU:C:2018:790).

IV. Upptagande till sakprövning

A. Parternas argument

- 25 Ungern har i sitt svaromål gjort gällande att talan ska avvisas på grund av kommissionens agerande under det administrativa förfarandet och de rättsstridigheter som följer därav.
- 26 Ungern har i detta avseende anfört att kommissionen, för det första, ålade medlemsstaten att inkomma med sitt yttrande över den formella underrättelsen och därefter det motiverade yttrandet inom en månad, i stället för den frist på två månader som vanligtvis tillämpas inom ramen för administrativa förfaranden. För det andra avslog kommissionen Ungerns begäran om förlängning av denna frist i kortfattade och stereotypa ordalag som inte motiverade varför det förelåg krav på särskild skyndsamhet och för det tredje fattade kommissionen beslutet att väcka förevarande talan två dagar efter att ha mottagit Ungerns yttrande över det motiverade yttrandet.
- 27 Ungern har vidare gjort gällande att kommissionens agerande har medfört att det administrativa förfarandet är rättsstridigt. Detta beteende visar nämligen att kommissionen inte försökte höra Ungern på ett lämpligt sätt, i strid med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU och rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan. Beteendet har dessutom gjort det svårare för Ungern att bemöta kommissionens anmärkningar och utgör således ett åsidosättande av rätten till försvar.
- 28 I sin duplik har Ungern vidare påpekat att kommissionen har försökt motivera sitt beteende genom att åberopa att de ungerska myndigheterna inte ville upphäva lagen om insyn. En sådan omständighet kan emellertid uppkomma i alla fördragsbrottsförfaranden och gör det således inte möjligt att fastställa att det föreligger en situation som ställer krav på särskild skyndsamhet. Den kan inte heller åberopas för att motivera en förkortning av de frister som är tillämpliga på det administrativa förfarandet, utan att åsidosätta syftena med detta förfarande.
- 29 Kommissionen har med stöd av Konungariket Sverige bestritt att dessa argument skulle vara välgrundade.

B. Domstolens bedömning

- 30 Det förhållandet att kommissionen underställer det administrativa förfarandet korta tidsfrister medför, såsom framgår av domstolens praxis, inte i sig att en påföljande talan om fördragsbrott ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 januari 1984, kommissionen/Irland, 74/82, EU:C:1984:34, punkterna 12 och 13). Avvisning av talan är nämligen endast aktuellt om kommissionens agerande gjort det mycket svårare för den berörda medlemsstaten att bemöta kommissionens invändningar och därigenom medfört att rätten till försvar åsidosatts. Det ankommer på den berörda medlemsstaten att styrka ett sådant åsidosättande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2005, kommissionen/Belgien, C-287/03, EU:C:2005:282, punkt 14, och dom av den 21 januari 2010, kommissionen/Tyskland, C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 22).
- 31 I förevarande fall har Ungern inte bevisat att kommissionens agerande har gjort det svårare för medlemsstaten att bemöta kommissionens invändningar. En genomgång av det administrativa förfarandets förlopp, vilket det redogörs för i punkterna 15–20 ovan, visar för övrigt för det första att efter att först ha inkommit med yttrande angående den formella underrättelsen inom den av kommissionen föreskrivna fristen på en månad, inkom Ungern därefter med ett nytt yttrande angående den formella underrättelsen tre veckor senare. Dessa synpunkter godtogs av kommissionen. Därefter yttrade sig Ungern över det motiverade yttrandet inom två månader, motsvarande den frist som vanligtvis tillämpas inom ramen för de administrativa förfarandena, trots att medlemsstaten hade ålagts en frist på en månad för detta ändamål, och även dessa synpunkter godtogs av kommissionen.

En analys av de handlingar som utväxlades under det administrativa förfarandet och av ansökan genom vilken talan väcktes visar slutligen att kommissionen vederbörligen beaktade samtliga synpunkter som Ungern hade framfört under förfarandets olika skeden.

- 32 Det har således inte styrkts att kommissionens agerande har gjort det svårare för Ungern att bemöta kommissionens invändningar och att rätten till försvar därmed skulle ha åsidosatts.
- 33 Talan kan följaktligen upptas till sakprövning.

V. Bevisbördan

A. Parternas argument

- 34 Ungern har i sitt svaromål gjort gällande att talan, för det fall den kan tas upp till sakprövning, ska ogillas, eftersom den inte uppfyller de krav som ställs på bevisföringen. Det ankommer nämligen på kommissionen att styrka att det fördragsbrott som den lagför verkligen föreligger, utan att härvid kunna stödja sig på någon som helst presumtion. I förevarande fall har kommissionen emellertid inte lagt fram några bevis för att lagen om insyn har haft någon praktisk inverkan på den fria rörligheten för kapital som garanteras i artikel 63 FEUF.
- 35 Kommissionen har med stöd av Konungariket Sverige bestritt att dessa argument skulle vara välgrundade.

B. Domstolens bedömning

- 36 Såsom framgår av domstolens fasta praxis ankommer det på kommissionen att styrka att de påstådda fördragsbrotten föreligger, och kommissionen kan därvid inte stödja sig på någon presumtion (dom av den 25 maj 1982, kommissionen/Nederländerna, 96/81, EU:C:1982:192, punkt 6, och dom av den 13 februari 2014, kommissionen/Förenade kungariket, C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 60).
- 37 Att ett fördragsbrott föreligger kan, om detta har sitt ursprung i antagande av lagar eller förordningar vars existens eller tillämpning inte har bestritts, styrkas genom en rättslig analys av lagens eller förordningens bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2010, kommissionen/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, punkterna 52 och 55, och dom av den 19 december 2012, kommissionen/Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 35).
- 38 I förevarande fall har det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande mot Ungern sitt ursprung i antagandet av en lagstiftningsåtgärd vars existens och tillämpning denna medlemsstat inte har bestritt och vars bestämmelser är föremål för en rättslig analys i ansökan genom vilken talan väcktes.
- 39 Ungern har således inte fog för att klandra kommissionen för att inte ha lagt fram bevis för att lagen om insyn har haft någon praktisk inverkan på den fria rörlighet som garanteras i artikel 63 FEUF.

VI. Prövning i sak

A. Artikel 63 FEUF

1. Huruvida det föreligger en restriktion för den fria rörligheten för kapital

a) Parternas argument

- 40 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Sverige, för det första gjort gällande att lagen om insyn begränsar den fria rörligheten för kapital genom att indirekt diskriminera kapitalrörelser mellan å ena sidan Ungern och å andra sidan övriga medlemsstater och tredjeländer. Även om denna lag inte hänvisar till nationalitet, är den tillämplig med hänvisning till ett kriterium avseende förekomsten av kapitalrörelser från utlandet, närmare bestämt ekonomiskt stöd som betalas ut till civila samhällsorganisationer som är etablerade i Ungern av fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland.
- 41 Ungern saknar vidare stöd för sitt påstående att tillämpningen av detta kriterium återspeglar förekomsten av en objektiv skillnad mellan situationen för ungerska medborgare och situationen för medborgare i andra medlemsstater eller i tredjeländer, på grund av att det skulle vara lättare för de behöriga ungerska myndigheterna att kontrollera det ekonomiska stöd som beviljats av ungerska medborgare, vars bosättningsort eller säte är beläget i landet, än det stöd som beviljas av de sistnämnda. Etableringsorten kan nämligen inte användas som parameter vid bedömningen av huruvida två situationer är objektivt jämförbara.
- 42 Slutligen har kommissionen och Konungariket Sverige, i andra hand, gjort gällande att även om lagen om insyn inte betraktas som indirekt diskriminerande, måste det inte desto mindre konstateras att lagen inför ett antal skyldigheter som kan avskräcka inte endast civila samhällsorganisationer som är etablerade i Ungern, utan även fysiska eller juridiska personer som kan tänkas ge dem ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer, från att utöva den fria rörlighet för kapital som de garanteras genom artikel 63 FEUF. Skyldigheten för de berörda organisationerna att registrera sig under benämningen "organisationer som erhåller utländskt stöd" och att systematiskt framställa sig som sådana avskräcker dem nämligen från att fortsätta att ta emot sådant stöd. De skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som sammanhänger härmed medför dessutom att de personer som beviljar stöd avhålls från att fortsätta att göra det och avskräcker andra personer från att göra det.
- 43 Ungern har till sitt försvar understrukit att lagen om insyn inte kan anses vara indirekt diskriminerande. Tillämpningen av lagen är nämligen beroende av ett kriterium som inte är knutet till de personers nationalitet som beviljar ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer etablerade i Ungern, utan till källan till sådana stöd. Användningen av detta kriterium motiveras dessutom av att det ekonomiska stöd som betalas ut av personer som är etablerade i Ungern och det som beviljas av personer som är etablerade i utlandet befinner sig i olika situationer, eftersom behöriga ungerska myndigheter lättare kan kontrollera de förstnämnda än de sistnämnda och eftersom bestämmelser om förebyggande av penningtvätt och insyn inte nödvändigtvis är tillämpliga i de medlemsstater eller i de tredjeländer från vilka de sistnämnda kommer.
- 44 För det andra kan inte heller de skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande som införts genom lagen om insyn och de därtill knutna sanktionerna anses ha en avskräckande verkan på den fria rörligheten för kapital. Dessa skyldigheter är nämligen formulerade i objektiva och neutrala ordalag. Dessutom avser de uteslutande fysiska eller juridiska personer som utbetalar ekonomiskt stöd som överstiger vissa tröskelvärden, vilka är få till antalet.

b) Domstolens bedömning

- 45 Enligt artikel 63.1 FEUF ska alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland vara förbjudna.
- 46 Såsom framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse förutsätter ett åsidosättande såväl gränsöverskridande kapitalrörelser som en restriktion av den fria rörligheten för kapital.
- 47 Vad för det första gäller förekomsten av kapitalrörelser framgår det av domstolens fasta praxis att i avsaknad av en definition i EUF-fördraget av begreppet ”kapitalrörelser” ska detta förstås med beaktande – som vägledning och inte uttömmande – av den nomenklatur för kapitalrörelser som finns i bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i [EG]-fördraget [(artikeln upphävdes genom Amsterdamfördraget)] (EGT L 178, 1988, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44) (dom av den 27 januari 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punkt 24, och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 54).
- 48 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att arv och gåvor, vilka ingår under rubrik XI i nämnda bilaga 1, med lydelsen ”Personliga kapitalrörelser”, utgör kapitalrörelser utom i de fall då transaktionens olika moment är begränsade till en enda medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2012, van Putten, C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punkt 29, och dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Frankrike, C-485/14, ej publicerad, EU:C:2015:506, punkt 22).
- 49 Detta begrepp omfattar dessutom finansiella lån och krediter samt borgen och andra garantiförbindelser som i landet ej hemmahörande personer beviljar personer med hemvist i landet, vilka räknas upp i punkterna VIII och IX i nämnda bilaga I.
- 50 I förevarande fall är lagen om insyn enligt artikel 1.1 och 1.2 tillämplig, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i punkt 4 i denna artikel, när en förening eller en stiftelse med hemvist i Ungern erhåller ”tillskott av pengar eller andra tillgångar som direkt eller indirekt härrör från utlandet, oberoende av dess rättsliga benämning” och som uppnår ett visst tröskelvärde under ett visst beskattningsår.
- 51 Av detta följer att denna lag är tillämplig på kapitalrörelser med en gränsöverskridande dimension som, med hänsyn till att de omfattas ”oberoende av dess rättsliga benämning”, bland annat kan ha formen av gåvor, ansly, arv, lån, krediter, säkerheter eller borgensåtaganden som beviljas av fysiska eller juridiska personer.
- 52 Vad för det andra gäller förekomsten av en restriktion för den fria rörligheten av kapital så följer det av domstolens fasta praxis att begreppet ”restriktion” i artikel 63 FEUF innebär ett allmänt förbud mot alla hinder för kapitalrörelser mellan såväl medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 39 och där angiven rättspraxis) som mellan medlemsstater och tredjeland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, punkterna 19–21, och dom av den 26 februari 2019, X (mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 26).
- 53 Begreppet omfattar i synnerhet statliga åtgärder som är diskriminerande genom att de, direkt eller indirekt, inför en skillnad i behandling mellan nationella kapitalrörelser och gränsöverskridande kapitalrörelser som inte motsvarar en objektiv skillnad mellan situationerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, punkt 46, och dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Frankrike, C-485/14, ej publicerad, EU:C:2015:506, punkterna 25 och 26), och som således kan avhålla fysiska eller juridiska personer från andra medlemsstater eller tredjeländer från att genomföra gränsöverskridande kapitalrörelser.

- 54 Domstolen konstaterar i förevarande fall att lagen om insyn ålägger alla föreningar och stiftelser som omfattas av dess tillämpningsområde och som erhåller ekonomiskt stöd som kommer från en annan medlemsstat än Ungern eller från ett tredjeland en rad särskilda skyldigheter. Nämda skyldigheter består i att organisationerna ska registrera sig "som organisationer som erhåller utländskt stöd" vid behöriga domstolar (artikel 2.1), lämna in en deklaration varje år innehållande en mängd uppgifter om deras identitet, ekonomiskt stöd som uppgår till eller överstiger vissa belopp som de erhåller från fysiska eller juridiska personer som har sin bostadsort eller säte i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland samt uppgifter om dessa personers identitet (artikel 2.2 och 2.3) och att på hemsidor och i publikationer och andra meddelanden till pressen ange att de utgör en organisation som erhåller utländskt stöd (artikel 2.5).
- 55 Vidare föreskrivs i denna lag att det ministerium som ansvarar för driften av den civila informationsportalen ska sprida information om dessa föreningar och stiftelser på en elektronisk plattform som skapats för detta ändamål och som är tillgänglig gratis för allmänheten (artikel 2.4).
- 56 Slutligen föreskrivs att om de berörda föreningarna och stiftelserna inte uppfyller de skyldigheter som är tillämpliga på dem riskerar de att bli föremål för en rad sanktionsåtgärder, vilka innebär att behörig åklagare meddelar förelägganden med uppmaning om att efterleva reglerna, att behörig domstol påför böter på mellan 10 000 HUF och 900 000 HUF (cirka 30–2 700 euro) och att nämnda domstol på åklagarens begäran beslutar om att organisationen ska upplösas (artikel 3).
- 57 Dessa olika åtgärder har införts gemensamt och har ett gemensamt syfte. Med dessa åtgärder införs ett antal skyldigheter som, med hänsyn till deras innehåll och sammansättning, kan utgöra hinder för den fria rörligheten för kapital som kan åberopas av såväl de civila samhällsorganisationer som är etablerade i Ungern, i egenskap av mottagare av kapitalrörelser i form av ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer, som de fysiska eller juridiska personer som ger dem sådant ekonomiskt stöd och som således står bakom nämnda kapitalrörelser.
- 58 De bestämmelser som avses i punkterna 50 och 54–56 i förevarande dom inför närmare bestämt ett system som – på ett riktat och exklusivt sätt – är tillämpligt på föreningar och stiftelser som erhåller ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer med ett belopp som når upp till de tröskelvärden som föreskrivs i lagen om insyn. Bestämmelserna riktas till dem, i egenskap av "organisationer som erhåller utländskt stöd", genom att ålägga dem att anmäla sig, registrera sig och systematiskt presentera sig för allmänheten under denna benämning, vid äventyr av sanktioner som kan gå så långt som till att de upplöses. Genom att på detta sätt stigmatisera dessa föreningar och stiftelser, skapar bestämmelserna ett klimat präglat av misstro till dem, vilket kan avskräcka fysiska eller juridiska personer från andra medlemsstater eller från tredjeländer från att lämna ekonomiskt stöd till dem.
- 59 Systemet innebär vidare ytterligare formaliteter och administrativa bördor, som uteslutande belastar nämnda föreningar och stiftelser, på grund av att de ekonomiska stöd som de tar emot är av "utländskt" ursprung.
- 60 Nämnda bestämmelser inriktas dessutom mot personer som från andra medlemsstater eller tredjeländer ger ekonomiskt stöd till föreningar och stiftelser, på så sätt att de föreskriver att uppgifter om dessa personer och dessa ekonomiska stöd ska lämnas ut offentligt, vilket även kan avskräcka dessa personer från att lämna sådant stöd.
- 61 De aktuella bestämmelserna, betraktade i sin helhet, innebär således att inte bara föreningar och stiftelser med hemvist i Ungern som erhåller ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer behandlas annorlunda än föreningar och stiftelser med ungerskt ursprung som mottar ekonomiskt stöd med ursprung i Ungern, utan även personer som lämnar ekonomiskt stöd till dessa föreningar och stiftelser från en annan medlemsstat eller ett tredjeland, i förhållande till dem som lämnar sådant stöd från en bostadsort eller ett säte i Ungern.

- 62 Sådan särbehandling beroende på om de aktuella ekonomiska stöden är nationella eller kommer från "utlandet", det vill säga utifrån var de fysiska eller juridiska personer som ger stöden har sin bostadsort eller sitt säte, utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet (se analogt, i fråga om fri rörlighet för arbetstagare, dom av den 24 september 1998, kommissionen/Frankrike, C-35/97, EU:C:1998:431, punkterna 38 och 39, och dom av den 5 maj 2011, kommissionen/Tyskland, C-206/10, EU:C:2011:283, punkterna 37 och 38).
- 63 I motsats till vad Ungern har gjort gällande kan hemvistorten eller etableringsorten för de fysiska eller juridiska personer som ger nämnda ekonomiska stöd per definition inte utgöra ett giltigt kriterium för att fastställa att det föreligger en objektiv skillnad mellan de aktuella situationerna och för att följaktligen utesluta förekomsten av en sådan indirekt diskriminering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2011, kommissionen/Österrike, C-10/10, EU:C:2011:399, punkt 35).
- 64 Nämnda nationella bestämmelser utgör således indirekt diskriminerande åtgärder, eftersom de inför skillnader i behandling som inte motsvarar objektiva skillnader mellan situationerna.
- 65 Härav följer att de skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande som åligger "organisationer som erhåller utländskt stöd" enligt artiklarna 1 och 2 i lagen om insyn samt de sanktionsåtgärder som föreskrivs i artikel 3 i samma lag, tillsammans utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital som är förbjuden enligt artikel 63 FEUF såvida den inte är motiverad i enlighet med EUF-fördraget och rättspraxis.

2. Huruvida restriktionen kan motiveras

a) Parternas argument

- 66 Kommissionen och Konungariket Sverige har gjort gällande att den restriktion för den fria rörligheten för kapital som följer av lagen om insyn inte kan motiveras vare sig av något av de skäl som anges i artikel 65 FEUF eller av ett tvingande skäl av allmänintresse.
- 67 Kommissionen och denna medlemsstat har medgett att de mål som Ungern har åberopat, nämligen dels att öka insynen i finansieringen av civila samhällsorganisationer, dels att skydda allmän ordning och allmän säkerhet genom att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och, mer allmänt, organiserad brottslighet, i princip är legitima.
- 68 Det framgår emellertid klart i förevarande fall att dessa mål inte kan motivera sådana skyldigheter som de som införts genom lagen om insyn.
- 69 Enligt artikel 65.1 b FEUF får medlemsstaterna nämligen vidta åtgärder som är berättigade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet, men dessa skäl ska tolkas restriktivt och kan inte motivera en lagstiftning vars bestämmelser i princip och utan åtskillnad stigmatiserar "organisationer som erhåller utländskt stöd". Ungern har inte heller visat att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet eller att de skyldigheter som införts genom lagen om insyn gör det möjligt att effektivt bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och, mer allmänt, organiserad brottslighet.
- 70 När det gäller målet om insyn och i längden möjligheten att spåra kapitalrörelser till organisationer som deltar i det offentliga livet, kan detta anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. I en Europeisk union som bygger på gemensamma värden och som främjar medborgarnas aktiva deltagande i det offentliga livet, även i en annan medlemsstat än den där de är etablerade, kan detta syfte inte motivera att en nationell lagstiftning utgår från principen att civila samhällsorganisationer som erhåller ekonomiskt stöd från personer som är etablerade i andra medlemsstater är suspekta.

- 71 Under alla omständigheter går bestämmelserna i lagen om insyn utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå de mål som Ungern har åberopat.
- 72 Ungern har till sitt försvar för det första gjort gällande att lagen i första hand är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset och, i andra hand, av vissa av de skäl som anges i artikel 65 FEUF.
- 73 Lagen har nämligen antagits i ett sammanhang där finansieringen av civila samhällsorganisationer genom kapital från andra medlemsstater eller tredjeländer ökar – från 68,4 miljarder HUF (cirka 228 miljoner euro) år 2010 till 169,6 miljarder HUF (cirka 565 miljoner euro) år 2015 – och där lagstiftningsarbete pågår på såväl europeisk som nationell nivå, i syfte att säkerställa en ökad spårbarhet av kapitalrörelser. Lagen motiveras således av ett tvingande skäl av allmänintresse som består i att öka insynen i civila samhällsorganisationers finansiering, med hänsyn till deras inflytande på det offentliga livet.
- 74 Samma lag motiveras vidare av hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 65.1 b FEUF, vilka består i att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och, mer allmänt, organiserad brottslighet, genom att öka insynen i fråga om finansiering som kan dölja suspekta verksamheter.
- 75 För det andra är lagen om insyn nödvändig och proportionerlig i förhållande till dessa olika mål.

b) Domstolens bedömning

- 76 Såsom framgår av domstolens fasta praxis kan en statlig åtgärd som inskränker den fria rörligheten för kapital endast tillåtas under förutsättning att den, för det första, är motiverad av något av de skäl som anges i artikel 65 FEUF eller av tvingande skäl av allmänintresse, och, för det andra, att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att den ska vara ägnad att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 59–61 och där angiven rättspraxis).
- 77 Det ankommer vidare på den berörda medlemsstaten att visa att dessa två kumulativa villkor är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 62 och där angiven rättspraxis). Vad i synnerhet gäller villkoret att de aktuella bestämmelserna ska vara motiverade av något av de skäl som räknas upp i artikel 65 FEUF eller av tvingande hänsyn till allmänintresset, måste den nämnda medlemsstaten rent konkret med avseende på de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet styrka att bestämmelserna i fråga är motiverade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punkterna 66–69, och dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Polen, C-165/08, EU:C:2009:473, punkterna 53 och 57).
- 78 I förevarande fall har domstolen, när det gäller den motivering som Ungern har åberopat i första hand, redan slagit fast att syftet att öka insynen i de ekonomiska stöd som beviljas fysiska eller juridiska personer med offentliga medel som beviljas av unionen, genom skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande, med beaktande av principerna om öppenhet och insyn som ska vara vägledande för unionsinstitutionernas verksamhet, i enlighet med artikel 1 andra stycket FEU, artikel 10.3 FEU och artikel 15.1 och 15.3 FEUF, kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Ett sådant syfte bidrar till att förbättra informationen till medborgarna och att ge dem bättre möjligheter att delta i den offentliga debatten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkterna 68–71 och där angiven rättspraxis).

- 79 Såväl kommissionen, Konungariket Sverige som Ungern är eniga om att vissa civila samhällsorganisationer, med hänsyn till de mål som de eftersträvar och de medel som de förfogar över, kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten (Europadomstolen, 14 april 2009, Társaság a Szabadságjogokért mot Ungern, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § § 27, 36 och 38, och Europadomstolen, 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság mot Ungern, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 och 167). Målet att öka insynen i de ekonomiska stöd som beviljas sådana organisationer måste därför också anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse.
- 80 Det framgår för övrigt av domstolens praxis att målet att öka insynen i föreningars finansiering, i egenskap av tvingande skäl av allmänintresse, kan motivera antagandet av en nationell lagstiftning som medför en större inskränkning av den fria rörligheten för kapital från tredjeländer än för kapital från andra medlemsstater. Kapitalrörelser från tredjeländer skiljer sig nämligen från kapitalrörelser från andra medlemsstater på så sätt att de i sitt ursprungsland inte omfattas av de åtgärder för harmonisering och samarbete mellan nationella myndigheter som är tillämpliga i samtliga medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punkterna 36 och 37, och dom av den 26 februari 2019, X (mellanliggande bolag med säte i tredjeländer), C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 90).
- 81 I förevarande fall ska det emellertid för det första påpekas att de skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande samt de sanktionsåtgärder som föreskrivs i de bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan är tillämpliga utan åtskillnad på samtliga civila samhällsorganisationer som erhåller ekonomiskt stöd från någon annan medlemsstat än Ungern eller från något tredjeland med ett belopp som når upp till de tröskelvärden som föreskrivs i denna lag.
- 82 Ungern har emellertid inte, trots sin bevisbörda i fråga om motivering, förklarat varför målet att öka insynen i föreningars finansiering som Ungern har åberopat motiverar att nämnda skyldigheter tillämpas utan åtskillnad med avseende på allt ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer, så snart stödbeloppet når upp till de tröskelvärden som föreskrivs i lagen om insyn. Ungern har inte heller angett varför detta mål motiverar att de aktuella skyldigheterna tillämpas utan åtskillnad på alla organisationer som omfattas av denna lags tillämpningsområde, i stället för att inrikta sig på de organisationer som, med hänsyn till de mål som eftersträvas och de medel som de förfogar över, verkligen kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten.
- 83 För det andra föreskrivs i lagen om insyn att var och en av dessa organisationer systematiskt ska registrera och presentera sig under den särskilda benämningen ”organisation som erhåller utländskt stöd”. I ingressen till denna lag anges dessutom att det stöd som civila samhällsorganisationer beviljas av personer som är etablerade i ”utlandet” ”kan användas av utländska intressegrupper för att, genom dessa organisationers sociala inflytande, främja sina egna intressen i stället för gemensamma mål för det sociala och politiska livet i Ungern” och att detta stöd ”kan äventyra landets politiska och ekonomiska intressen samt rättsliga institutioners möjlighet att bedriva sin verksamhet utan inblandning”.
- 84 Av detta följer att Ungern har velat öka insynen i föreningars finansiering, eftersom den anser att ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer kan äventyra för Ungern betydande intressen.
- 85 Även om vissa av de ekonomiska stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer som beviljas de organisationer på vilka lagen om insyn är tillämplig skulle anses kunna äventyra för Ungern betydande intressen, kan de skäl som denna medlemsstat har åberopat för att öka insynen i föreningars finansiering och vilka det redogjorts för ovan i punkt 83, ändå inte anses motivera de skyldigheter som avses i denna punkt.

- 86 Hur legitimt målet att öka insynen i föreningars finansiering än må vara, kan detta nämligen inte motivera en lagstiftning i en medlemsstat som grundar sig på en principiell och odifferentierad presumtion om att allt ekonomiskt stöd som betalas ut av en fysisk eller juridisk person som är etablerad i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland och varje civil samhällsorganisation som tar emot sådant ekonomiskt stöd i sig kan äventyra den förstnämnda medlemsstatens politiska och ekonomiska intressen, liksom dess institutioners möjlighet att verka utan inblandning.
- 87 Målet att öka insynen i föreningars finansiering förefaller således inte, i förevarande fall, kunna motivera lagen om insyn med hänsyn till innehållet i och syftet med dess bestämmelser.
- 88 Vad gäller de hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet som nämns i artikel 65.1 b FEUF, vilka Ungern åberopat i andra hand, gör domstolen följande bedömning. Dylika skäl kan, såsom framgår av domstolens praxis, åberopas inom ett visst område under förutsättning att unionslagstiftaren ännu inte genomfört en full harmonisering av de bestämmelser som syftar till att säkerställa skyddet härav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2007, kommissionen/Tyskland, C-112/05, EU:C:2007:623, punkterna 72 och 73, och dom av den 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 60).
- 89 Domstolen har tidigare slagit fast att unionslagstiftaren endast genomfört en partiell harmonisering av de bestämmelser som syftar till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna har således fortfarande rätt att åberopa bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism för att göra gällande att nationella bestämmelser som innebär en restriktion av den fria rörligheten för kapital är motiverade av hänsyn till allmän ordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punkterna 61–64, och dom av den 31 maj 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 38).
- 90 På samma sätt kan, i avsaknad av en mer allmän harmonisering på detta område, kampen mot organiserad brottslighet åberopas av medlemsstaterna såsom motiverad av hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 65.1 b FEUF.
- 91 Det följer emellertid av domstolens fasta praxis att när de hänsyn till allmän ordning och säkerhet som nämns i artikel 65.1 b FEUF gör det möjligt att göra undantag från en grundläggande frihet som föreskrivs i EUF-fördraget, ska de tolkas restriktivt. Deras räckvidd kan därför inte bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av unionens institutioner. Sådana hänsyn kan därför endast åberopas då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17).
- 92 I förevarande fall har Ungern emellertid åberopat sammanställda sifferuppgifter om den ökade finansieringen av civila samhällsorganisationer som är etablerade i landet med kapital från andra medlemsstater eller tredjeländer mellan åren 2010–2015. Ungern har däremot inte anfört något konkret argument som visar att denna fastställda ökning har medfört ett sådant hot.
- 93 Såsom framgår av punkterna 83 och 86 ovan förefaller Ungern nämligen inte grunda lagen om insyn på att det föreligger ett verkligt hot, utan på en principiell och odifferentierad presumtion om att ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer och de civila samhällsorganisationer som mottar sådant ekonomiskt stöd kan utgöra ett sådant hot.
- 94 Även om det antas att det, i motsats till vad som följer av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 91 i förevarande dom, var möjligt att godta ett hot som, även om det inte är verkligt och aktuellt, trots allt utgör ett potentiellt hot, skulle detta hot, mot bakgrund av det krav på restriktiv tolkning som det erinras om i denna punkt, endast kunna motivera vidtagande av åtgärder som motsvarar hotets art och allvar. I förevarande fall har de finansiella tröskelvärden som utlöser tillämpningen av de skyldigheter som införts genom lagen om insyn fastställts till belopp som helt

uppenbart inte förefaller motsvara en situation där det föreligger ett tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen och som dessa skyldigheter är avsedda att förebygga.

- 95 Det har således inte visats att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse som gör det möjligt att återropa de hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet som anges i artikel 65.1 b FEUF.
- 96 Lagen om insyn kan således inte motiveras av vare sig tvingande skäl av allmänintresse av ökad insyn i föreningars finansiering eller av de hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet som nämns i artikel 65.1 b FEUF.
- 97 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF genom att anta de bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan.

B. Artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan

1. Huruvida stadgan är tillämplig

a) Parternas argument

- 98 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Sverige, i sina inlagor gjort gällande att eftersom lagen om insyn inskränker en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, krävs det även att den är förenlig med stadgan.
- 99 Kommissionen tillfrågades av domstolen vid den muntliga förhandlingen om räckvidden av detta krav, såsom det klargjorts i domen av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432), vilken meddelades efter det att den skriftliga delen av förfarandet i förevarande mål hade avslutats. Kommissionen besvarade frågan med att detta krav innebär att det ska fastställas huruvida lagen om insyn begränsar de rättigheter eller friheter som slås fast i stadgan och, om så är fallet, bedöma huruvida lagen om insyn, på grundval av den argumentation som återopats av Ungern, ändå framstår som motiverad.
- 100 Vid den muntliga förhandlingen angav Ungern, även det som svar på domstolens fråga, att den hade beaktat nämnda dom.

b) Domstolens bedömning

- 101 Det framgår av domstolens praxis att när en medlemsstat gör gällande att en åtgärd som den har vidtagit, och som inskränker en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, är motiverad på grundval av detta fördrag eller av ett tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i unionsrätten, ska en sådan åtgärd anses utgöra tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan och måste då vara förenlig med de grundläggande rättigheter som slås fast i stadgan (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkterna 63 och 64, och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 64 och 65).
- 102 I förevarande fall har Ungern, såsom påpekats i punkterna 72–74 ovan, gjort gällande att de skyldigheter som införts genom de bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan är motiverade av såväl tvingande skäl av allmänintresse som av de hänsyn som anges i artikel 65 FEUF.

- 103 Lagens bestämmelser måste således, såsom kommissionen och Konungariket Sverige med rätta har påpekat, vara förenliga med stadgan, vilket innebär att dessa bestämmelser inte får begränsa de rättigheter och friheter som fastställs i stadgan eller, om så är fallet, att begränsningarna är motiverade med hänsyn till de krav som anges i artikel 52.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkterna 66 och 70, och dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 39 och 41).
- 104 Det ska följaktligen prövas huruvida dessa bestämmelser begränsar de rättigheter som kommissionen har hänvisat till och, om så är fallet, huruvida de ändå är motiverade, såsom Ungern har gjort gällande.

2. Huruvida det föreligger begränsningar av de rättigheter som slås fast i stadgan

a) Parternas argument

- 105 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Sverige, gjort gällande att lagen om insyn för det första begränsar den rätt till föreningsfrihet som garanteras i artikel 12.1 i stadgan och för det andra rätten till respekt för privatlivet och familjelivet samt rätten till skydd av personuppgifter som avses i artikel 7 respektive artikel 8.1 i stadgan.
- 106 När det gäller föreningsfriheten har kommissionen inledningsvis anfört att utövandet av denna rätt inte endast omfattar möjligheten att bilda och upplösa en förening, utan även möjligheten att under tiden låta en förening existera och fungera utan omotiverat statligt ingripande. Kommissionen har vidare anfört att möjligheten att ta emot ekonomiska resurser är avgörande för föreningars verksamhet. Slutligen anser kommissionen, i förevarande fall, för det första att de skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som införts genom lagen om insyn kan göra det betydligt svårare för civila samhällsorganisationer etablerade i Ungern att driva sin verksamhet, för det andra att de skyldigheter att registrera sig och använda beteckningen ”organisation som erhåller utländskt stöd” som följer med dessa skyldigheter stigmatiserar dessa organisationer och, för det tredje, att de sanktionsåtgärder som är kopplade till åsidosättandet av dessa olika skyldigheter medför ett rättsligt hot mot deras existens då de inbegriper en möjlighet att upplösa de aktuella organisationerna.
- 107 När det gäller rätten till respekt för privatlivet och familjelivet samt rätten till skydd av personuppgifter anser kommissionen att dessa rättigheter begränsas genom lagen om insyn då denna lag föreskriver skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som innebär att uppgifter ska lämnas till behöriga domstolar och till det ministerium som ansvarar för driften av den civila informationsportalen. Nämda skyldigheter innebär även ett krav på att i ett senare skede lämna ut uppgifter till allmänheten som, beroende på omständigheterna, ska innehålla information om fysiska personers namn, bosättningsland och hemort eller firmanamn och sätesort för juridiska personer som – från en annan medlemsstat eller ett tredjeland – har lämnat ekonomiskt stöd med ett belopp som når upp till vissa tröskelvärden till civila samhällsorganisationer etablerade i Ungern.
- 108 Till sitt försvar har Ungern för det första gjort gällande att lagen om insyn inte begränsar föreningsfriheten. I denna lag föreskrivs nämligen endast bestämmelser om den verksamhet som bedrivs av civila samhällsorganisationer etablerade i Ungern och sanktionsåtgärder för det fall reglerna åsidosätts. De skyldigheter i fråga om registrering och offentliggörande som föreskrivs i lagen är dessutom avfattade i neutrala ordalag och hänför sig till en objektiv omständighet, nämligen att dessa organisationer erhåller ekonomiskt stöd från utländska källor av viss storlek. Slutligen är varken dessa skyldigheter eller benämningen ”organisation som erhåller utländskt stöd” stigmatiserande. Tvärtom framgår det klart av ingressen till lagen om insyn att erhållande av ekonomiskt stöd från utlandet inte i sig är klandervärt.

109 För det andra kan de uppgifter som enligt denna lag ska lämnas till behöriga domstolar och offentliggöras för allmänheten inte, tagna var för sig, betraktas som personuppgifter som omfattas av artikel 8.1 i stadgan eller som uppgifter vars utlämnande eller offentliggörande begränsar den rätt till respekt för privatlivet och familjelivet som garanteras i artikel 7 i stadgan. Dessutom ska de personer som lämnar ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer, i den mån de därigenom syftar till att påverka det offentliga livet, betraktas som offentliga personer som åtnjuter ett mindre långtgående skydd för sina rättigheter än enskilda.

b) Domstolens bedömning

110 Vad för det första gäller föreningsfriheten fastställs denna i artikel 12.1 i stadgan, där det anges att var och en har rätt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området.

111 Denna rättighet motsvarar den som garanteras i artikel 11.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950. Den ska således, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, ha samma innebörd och räckvidd som sistnämnda rättighet.

112 I detta hänseende framgår det för det första av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att föreningsfriheten utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt inom områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl (Europadomstolen, 17 februari 2004, Gorzelik m.fl. mot Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 och 92, och Europadomstolen, 8 oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti och Israfilov mot Azerbajdzjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § § 52 och 53).

113 Vidare omfattar denna rätt inte endast en möjlighet att bilda eller upplösa en förening (Europadomstolen, 17 februari 2004, Gorzelik m.fl. mot Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, och Europadomstolen, 8 oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti och Israfilov mot Azerbajdzjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), utan den omfattar även möjligheten för denna förening att bedriva sin verksamhet utan omotiverat statligt ingripande (Europadomstolen, 5 oktober 2006, Branche de Moscou de l'Armée du Salut mot Ryssland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § § 73 och 74).

114 Slutligen framgår det av Europadomstolens praxis att lagstiftning som, även om den eventuellt kan motiveras, gör det betydligt svårare för föreningar att agera och bedriva sin verksamhet – oavsett om det rör sig om stärkta krav på registrering för föreningar (Europadomstolen, 12 april 2011, Parti républicain de Russie mot Ryssland, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, § 79–81), begränsningar av föreningars möjlighet att ta emot finansiella resurser (Europadomstolen, 7 juni 2007, Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde mot Frankrike, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37 och 38), skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande av information i syfte att ge en negativ bild (Europadomstolen, 2 augusti 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani mot Italien, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, § 13 och 15) eller genom att utsätta föreningar för en risk för sanktionsåtgärder, bland annat upplösning (Europadomstolen, 5 oktober 2006, Branche de Moscou de l'Armée du Salut mot Ryssland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73) – inte desto mindre betraktas som inblandning i föreningsfriheten och följaktligen som en begränsning av denna rätt såsom den följer av artikel 12 i stadgan.

- 115 Det är mot bakgrund av dessa uppgifter som det ska avgöras huruvida de skyldigheter som införts genom de bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan utgör inskränkningar i föreningsfriheten i förevarande fall, bland annat på grund av att de gör det betydligt svårare för de föreningar och stiftelser som omfattas av dem att agera och bedriva sin verksamhet, såsom kommissionen har hävdad.
- 116 De skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som införts genom dessa bestämmelser begränsar möjligheten för de aktuella föreningarna och stiftelserna att motta ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer, med hänsyn till den avskräckande verkan dessa skyldigheter och de sanktionsåtgärder som följer av att de inte iakttas har.
- 117 Vidare ska de systematiska skyldigheter som åläggs föreningar och stiftelser som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om insyn att registrera och presentera sig under benämningen ”organisation som erhåller utländskt stöd”, såsom Ungern själv har medgett, bedömas mot bakgrund av ingressen till denna lag, vars innehåll har återgetts ovan i punkt 83.
- 118 De aktuella systematiska skyldigheterna kan i detta sammanhang – såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 120–123 i sitt förslag till avgörande – ha en avskräckande verkan på givare med hemvist i andra medlemsstater eller i tredjeländer att delta i finansieringen av civila samhällsorganisationer som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om insyn. Nämnda skyldigheter kan på så sätt utgöra hinder för dessa organisationers verksamhet och de mål som de eftersträvar. Dessutom skapar de en allmän känsla av misstro i Ungern mot de aktuella föreningarna och stiftelserna och stigmatiserar dem.
- 119 De bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan begränsar således den rätt till föreningsfrihet som skyddas i artikel 12.1 i stadgan.
- 120 För det andra har kommissionen åberopat rätten till skydd för privat- och familjeliv tillsammans med rätten till skydd av personuppgifter, vilka begränsas av de skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som föreskrivs i lagen om insyn.
- 121 Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8.1 i stadgan föreskrivs vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.
- 122 Rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, som stadfästs i artikel 7 i stadgan, motsvarar den rättighet som garanteras i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och ska följaktligen ges samma innebörd och räckvidd (dom av den 5 oktober 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punkt 53, och dom av den 26 mars 2019, *SM (Barn som omhändertagits enligt institutet kafala i algerisk rätt)*, C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 65).
- 123 Enligt Europadomstolen innebär denna rätt att offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje omotiverat ingrepp i personers privatliv och familjeliv och i relationerna dem emellan. Den medför således en negativ och ovillkorlig skyldighet för offentliga myndigheter, som inte behöver genomföras genom särskilda bestämmelser, till vilken emellertid en positiv skyldighet kan läggas att vidta rättsliga åtgärder som syftar till att skydda privatlivet och familjelivet (Europadomstolen, 24 juni 2004, *Von Hannover mot Tyskland*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, och Europadomstolen, 20 mars 2007, *Tysięc mot Polen*, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 och 110).
- 124 Domstolen har emellertid slagit fast att bestämmelser som föreskriver eller tillåter utlämnande av personuppgifter såsom fysiska personers namn, bostadsort eller ekonomiska resurser till en offentlig myndighet – om dessa fysiska personer inte har lämnat sitt samtycke och oavsett hur uppgifterna i fråga senare används – ska anses utgöra intrång i privatlivet och följaktligen en begränsning av den

rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan, utan att detta påverkar frågan om de eventuellt kan anses berättigade. Detsamma gäller bestämmelser som föreskriver spridning av sådana uppgifter till allmänheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2003, Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294, punkterna 73–75 och 87–89, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkterna 56–58 och 64, och dom av den 2 oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punkterna 48 och 51).

- 125 Däremot kan utlämnande av namn- och finansiella uppgifter om juridiska personer till en myndighet och spridning av sådana uppgifter till allmänheten endast begränsa den rätt som garanteras i artikel 7 i stadgan om dessa juridiska personers rättsliga namn inbegriper namnet på en eller flera fysiska personer (dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 53).
- 126 Rätten till skydd av personuppgifter som stadfästs i artikel 8.1 i stadgan är nära knuten till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet som garanteras i artikel 7 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 47, och dom av den 24 november 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 och C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 41). Förstnämnda rättighet utgör hinder för att sprida uppgifter om identifierade eller identifierbara fysiska personer till tredjeman, oavsett om det rör sig om offentliga myndigheter eller den stora allmänheten, såvida inte spridningen sker med stöd av en lagenlig behandling av uppgifterna som uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 8.2 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 49). Med undantag för detta fall ska således den nämnda spridningen – som utgör behandling av personuppgifter – anses begränsa rätten till skydd av personuppgifter som garanteras i artikel 8.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punkt 51).
- 127 I förevarande fall konstaterar domstolen för det första följande. De uppgifter som avses med skyldigheterna rörande anmälan och offentliggörande enligt lagen om insyn omfattar namn, land och bostadsort för de fysiska personer som beviljar ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer etablerade i Ungern med ett belopp som når upp till vissa tröskelvärden samt storleken på detta ekonomiska stöd, såsom framgår av punkterna 5 och 10 ovan. De omfattar även, såsom anges i samma punkter, förutom namn och säte för de juridiska personer som beviljar sådant ekonomiskt stöd, firmanamnet för dessa juridiska personer, vilket i sin tur kan innehålla namnet på fysiska personer.
- 128 Sådana uppgifter omfattas emellertid av rätten till skydd för privatlivet som garanteras i artikel 7 i stadgan, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 124 och 125 ovan.
- 129 Vidare är det riktigt, såsom Ungern har påpekat, att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att i den mån medborgarna har rätt till information och denna rätt under särskilda omständigheter även kan avse aspekter av en offentlig persons privatliv, såsom en politiker, kan offentliga personer inte göra anspråk på samma skydd för sitt privatliv som privatpersoner (Europadomstolen, 24 juni 2004, Von Hannover mot Tyskland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, och Europadomstolen, 7 februari 2012, Von Hannover mot Tyskland (nr 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110).
- 130 Begreppet ”offentlig person” definieras emellertid strikt. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har exempelvis, såsom framgår av de domar som nämnts i föregående punkt, utslutit att en person som inte utövar någon politisk funktion ska anses som en offentlig person, även om vederbörande är mycket välkänd.

- 131 Den omständigheten att fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland ger civila samhällsorganisationer som är etablerade i Ungern ekonomiskt stöd med ett belopp som når upp till de tröskelvärden som föreskrivs i lagen om insyn innebär inte att dessa personer kan betraktas som offentliga personer. Även om det antas att vissa av dessa organisationer och personer, med hänsyn till de konkreta mål som de eftersträvar, ska anses delta i det offentliga livet i Ungern, är det inte desto mindre så att beviljande av sådant ekonomiskt stöd inte innebär utövande av någon politisk funktion.
- 132 De skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som föreskrivs i lagen om insyn begränsar följaktligen rätten till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i stadgan.
- 133 Även om målet att öka insynen i föreningars finansiering kan anses svara mot ett allmänintresse, såsom framgår av punkt 79 ovan, måste genomförandet av detta mål, när det medför en behandling av personuppgifter, inte desto mindre uppfylla de krav på lagenlig behandling som anges i artikel 8.2 i stadgan. I förevarande fall har Ungern emellertid inte gjort gällande att de bestämmelser som föreskriver dessa skyldigheter uppfyller dessa krav.
- 134 Under dessa omständigheter, och mot bakgrund av övervägandena i punkterna 126 och 127 ovan, ska nämnda skyldigheter även anses begränsa den rätt till skydd av personuppgifter som garanteras i artikel 8.1 i stadgan.

3. Huruvida begränsningen kan motiveras

a) Parternas argument

- 135 Kommissionen och Konungariket Sverige har gjort gällande att de begränsningar som lagen om insyn medför för de rättigheter som slås fast i artiklarna 12, 7 respektive 8.1 i stadgan inte framstår som motiverade med hänsyn till kraven i artikel 52.1 i stadgan.
- 136 Även om de mål om öppenhet och skydd för allmän ordning och allmän säkerhet som Ungern har åberopat i princip kan anses utgöra sådana mål av allmänt samhällsintresse som unionen erkänt vid tillämpning av denna bestämmelse, har denna medlemsstat i förevarande fall inte visat att dessa mål motiverar en begränsning av föreningsrätten, rätten till respekt för privatlivet och familjelivet samt rätten till skydd av personuppgifter, på så sätt som sker i lagen om insyn.
- 137 Lagen uppfyller under alla omständigheter inte kravet på proportionalitet i artikel 52.1 i stadgan.
- 138 Ungern har till sitt försvar anfört att ökad insyn i föreningars finansiering ska anses vara ett mål av allmänt samhällsintresse som unionen erkänt i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Dessutom uppfyller de åtgärder som införts genom lagen om insyn de övriga krav som anges i denna bestämmelse.

b) Domstolens bedömning

- 139 Det framgår bland annat av artikel 52.1 i stadgan att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan måste svara mot mål av allmänt samhällsintresse som unionen erkänt.
- 140 Domstolen har i punkt 96 ovan konstaterat att de bestämmelser i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan inte kan motiveras av något av de av Ungern åberopade mål av allmänt samhällsintresse som unionen erkänt.

- ¹⁴¹ Nämnda bestämmelser – som förutom att medföra en restriktion av den grundläggande frihet som skyddas i artikel 63 FEUF även begränsar de rättigheter som skyddas i artiklarna 12, 7 respektive 8.1 i stadgan – svarar följaktligen såsom domstolen påpekat i punkterna 119, 132 och 134 ovan inte mot nämnda mål av allmänt samhällsintresse.
- ¹⁴² Av detta följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan genom att anta dessa bestämmelser.

C. Slutsats

- ¹⁴³ Mot denna bakgrund konstaterar domstolen följande. Genom att anta bestämmelserna i lagen om insyn som avses i punkt 65 ovan – vilka föreskriver skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger en viss nivå och som föreskriver en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttar dessa skyldigheter – har Ungern infört diskriminerande, omotiverade och icke nödvändiga restriktioner mot utländskt stöd som beviljas civila samhällsorganisationer, detta i strid med de skyldigheter som åvilar Ungern enligt artikel 63 FEUF och artiklarna 7, 8 och 12 i stadgan.

VII. Rättegångskostnader

- ¹⁴⁴ Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Ungern i detta fall har tappat målet, ska denna medlemsstat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med vad kommissionen har yrkat.
- ¹⁴⁵ Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat i tvisten bära sina rättegångskostnader. Konungariket Sverige ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Genom att anta bestämmelserna i a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (lag nr LXXVI från år 2017 om insyn i de organisationer som mottar stöd från utlandet) – vilka föreskriver skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger en viss nivå och som föreskriver en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttar dessa skyldigheter – har Ungern infört diskriminerande, omotiverade och icke nödvändiga restriktioner mot utländskt stöd som beviljas civila samhällsorganisationer, detta i strid med de skyldigheter som åvilar Ungern enligt artikel 63 FEUF och artiklarna 7, 8 och 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**
- 2) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter