

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis**  
**n. 75**

## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

—————

**Risoluzione n. 2162 (2017)**

**Evoluzioni inquietanti in Ungheria: progetto di legge  
sulle ONG che pone limiti alla società civile e possibile  
chiusura della Central European University**

—————  
Trasmessa il 10 maggio 2017  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2162 (2017) <sup>(1)</sup>

### Provisional version

#### Alarming developments in Hungary: draft NGO law restricting civil society and possible closure of the European Central University

##### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Concerned by recent developments in Hungary, the Parliamentary Assembly recalls its Resolution 2096 (2016) « How can inappropriate restrictions on NGO activities in Europe be prevented ? » and reiterates the importance of the role of a dynamic civil society for the good functioning of democracy.

2. Freedom of association, freedom of expression, as well as the right to privacy, are fundamental rights and freedoms guaranteed by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), vital to the proper functioning of civil society. Their respect should be effectively ensured by all States Parties to the Convention, in the light of the case law of the European Court of Human Rights, Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe and the Joint guidelines on freedom of association, adopted in Decem-

ber 2014 by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OCSE/ODIHR).

3. In recent years, the Assembly has denounced the dramatic deterioration of the situation of civil society in certain Council of Europe member States, in particular following the adoption of restrictive laws and regulations regarding registration, operating and financing. In its Resolution 2096 (2016), the Assembly explicitly criticised the so-called « foreign agents law », modifying the Russian legislation on non-commercial organisations, as well as changes to the legislation on non-governmental organisations (NGOs) in Azerbaijan imposing inappropriate restrictions on their activities.

4. Regrettably, this alarming trend seems to be spreading in Europe. Today, the Assembly is thus concerned with developments in Hungary and in particular the proposal for a draft law on « Transparency of Organisations Receiving Foreign Funding ». The Assembly agrees that NGOs must be transparent about their sources of funds, but cannot accept the allegations that civil society organisations serve fo-

---

(1) *Assembly debate* on 27 April 2017 (16th Sitting) (see Doc. 14298, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Mogens Jensen). Text adopted by the Assembly on 27 April 2017 (16th Sitting).

reign interest groups, rather than the public interest, and may endanger the national security and sovereignty of a country simply because they receive foreign funding over a certain yearly threshold.

5. The Assembly notes that the Hungarian draft law, although inspired by the corresponding Russian law, does not include some of the latter's elements criticised by the Venice Commission, such as the use of the controversial term « foreign agent » or the specific and thus discriminatory reference to NGOs defending human rights, and that it provides for a judicial, rather than administrative, review.

6. The Assembly is concerned, however, about a number of issues that the Hungarian draft law raises with respect to freedoms of association and of expression, as well as the right to privacy, in particular as regards:

6.1. the lack of public consultation prior to its submission to parliament;

6.2. the obligation for NGOs receiving foreign funding to indicate this on all the materials published or distributed;

6.3. the obligation for NGOs to submit detailed personal data of foreign donors, including private individuals;

6.4. the gravity of the sanctions provided in the draft, including ultimately the dissolution of the association for non-compliance with administrative obligations;

6.5. the scope of application of the draft law, which applies to certain associations and excludes others, such as sports and religious organisations.

7. The Assembly also regrets the overall accusatory and labelling rhetoric by Hungarian public officials surrounding the drawing up and discussion of the draft law, which raises doubts about the real aims of the proposed legislation.

8. The Assembly notes the numerous reactions by Hungarian and international civil society, as well as intergovernmental organisations raising concerns about the proposed draft. These include the Council of Europe Conference of International Non-Governmental Organisations which,

on 24 April 2017, called on the Hungarian authorities not to adopt the draft Act on the Transparency of Organisations Receiving Foreign Funding in view of its incompatibility with international and European standards.

9. The Assembly is all the more concerned about developments in Hungary in light of the recent vote by the Hungarian Parliament on amendments to the National Higher Education Act, which could, according to the Central European University, founded by George Soros in 1991 and operating in Budapest, lead to the termination of its activities.

10. The Assembly notes that the European Commission decided, on 26 April 2017, to take legal action on the Act amending the Hungarian National Higher Education Act, based on its conclusion that « the law is not compatible with the fundamental internal market freedoms, notably the freedom to provide services and the freedom of establishment but also with the right of academic freedom, the right to education and the freedom to conduct a business, as provided by the Charter of Fundamental Rights of the European Union ».

11. In conclusion, the Assembly believes that recent developments in Hungary merit its close attention as well as the mobilisation of Council of Europe expertise to help the Hungarian authorities ensure compliance with relevant Council of Europe and international standards in the field of freedom of association and expression. The Assembly therefore:

11.1. requests the opinion of the Venice Commission on the compatibility with Council of Europe standards of the Hungarian draft law on the Transparency of Organisations Receiving Foreign Funding, as well as of the Act of 4 April 2017 amending the National Higher Education Act;

11.2. calls on the Hungarian authorities to co-operate with the Venice Commission and suspend, pending the adoption of the latter's Opinion, the implementation of the Act amending the National Higher Education Act and the parliamentary de-

bate on the draft law on the Transparency of Organisations Receiving Foreign Funding;

11.3. calls on the Hungarian Government to engage in an open dialogue with civil society and international human rights NGOs, as well as the Council of

Europe and other intergovernmental organisations, on both pieces of legislation and refrain from measures which might be detrimental to the development of civil society in Europe.

12. The Assembly resolves to continue to follow closely developments in Hungary.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2162 (2017) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Évolutions inquiétantes en Hongrie: projet de loi sur les ONG restreignant la société civile et possible fermeture de l'Université d'Europe centrale

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Préoccupée par les récents développements en Hongrie, l'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 2096 (2016) « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? » et réaffirme l'importance du rôle d'une société civile dynamique pour le bon fonctionnement de la démocratie.

2. La liberté d'association, la liberté d'expression ainsi que le droit au respect de la vie privée constituent des libertés et droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) essentiels au bon fonctionnement de la société civile. Le respect de ces droits et libertés devrait être effectivement garanti par tous les États parties à la Convention, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe et aux Lignes direc-

trices conjointes sur la liberté d'association adoptées en décembre 2014 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

3. Ces dernières années, l'Assemblée n'a cessé de dénoncer la profonde dégradation de la situation de la société civile dans certains États membres du Conseil de l'Europe, notamment à la suite de l'adoption de lois et de réglementations restrictives en matière d'enregistrement, de fonctionnement et de financement. Dans sa Résolution 2096 (2016), l'Assemblée critique expressément la « loi relative aux agents étrangers », qui modifie la législation russe applicable aux organisations à but non lucratif, ainsi que les modifications apportées à la législation relative aux organisations non gouvernementales (NGO) en Azerbaïdjan, qui impose des restrictions inappropriées aux activités de ces organisations.

4. Cette tendance alarmante semble malheureusement se propager en Europe. L'Assemblée est ainsi aujourd'hui préoccupée par l'évolution de la situation en Hongrie et en particulier par le dépôt d'un

(1) Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2017 (16<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 14298, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Mogens Jensen). Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2017 (16<sup>e</sup> séance).

projet de loi sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers. Si elle convient que les ONG doivent faire preuve de transparence en ce qui concerne leurs sources de financement, elle ne saurait accepter les allégations selon lesquelles les organisations de la société civile serviraient des intérêts étrangers et non l'intérêt général et représenteraient un risque pour la sécurité nationale et la souveraineté d'un pays, simplement du fait qu'elles reçoivent des fonds étrangers au-delà d'un certain seuil annuel.

5. L'Assemblée relève que le projet de loi hongrois s'inspire de la loi équivalente russe sans toutefois reprendre certains des éléments de cette dernière qui ont suscité les critiques de la Commission de Venise, tels que le recours au terme controversé d'« agents étrangers » ou la référence expresse et donc discriminatoire aux ONG qui ouvrent en faveur des droits de l'homme. Elle observe en outre que le projet de loi prévoit un contrôle judiciaire plutôt qu'administratif.

6. Cela étant, l'Assemblée est préoccupée par un certain nombre de questions soulevées par le projet de loi hongrois en matière de liberté d'association, de liberté d'expression et de droit au respect de la vie privée, notamment en ce qui concerne:

6.1. l'absence de consultation publique avant le dépôt du projet de loi au parlement;

6.2. l'obligation, pour les ONG recevant des fonds étrangers, de mentionner ce fait sur tous les supports qu'elles publient ou diffusent;

6.3. l'obligation, pour les ONG, de communiquer des informations personnelles détaillées sur les donateurs étrangers, y compris les particuliers;

6.4. la gravité des sanctions prévues par le projet de loi, notamment, en dernier ressort, la dissolution de l'association pour non-respect des obligations administratives;

6.5. le champ d'application du projet de loi, qui s'applique à certaines associa-

tions mais pas à d'autres, par exemple les organisations sportives et religieuses.

7. L'Assemblée déplore également que l'élaboration et l'examen du projet de loi s'inscrivent sur fond de discours globalement accusateurs et dénigrants des responsables publics hongrois, suscitant des doutes quant aux objectifs réels de la législation proposée.

8. L'Assemblée prend acte des nombreuses réactions de préoccupation que le projet de loi a suscitées au sein de la société civile hongroise et internationale et des organisations intergouvernementales. La Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe notamment a, le 24 avril 2017, appelé les autorités hongroises à ne pas adopter le projet de loi sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers, eu égard à son incompatibilité avec les normes européennes et internationales.

9. L'Assemblée est d'autant plus préoccupée par les développements en Hongrie que le parlement hongrois vient d'adopter des amendements à la loi sur l'enseignement supérieur national qui pourraient, selon l'Université d'Europe centrale, fondée par George Soros en 1991, et opérant à Budapest, entraîner la cessation de ses activités.

10. L'Assemblée note que la Commission européenne a décidé, le 26 avril 2017, d'intenter une action en justice contre la loi portant modification de la loi hongroise sur l'enseignement supérieur national, fondée sur sa conclusion selon laquelle « la loi n'est pas compatible avec les libertés fondamentales du marché intérieur, notamment la libre prestation des services et la liberté d'établissement, mais aussi le droit à la liberté d'enseignement, le droit à l'éducation et la liberté de mener une activité, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

11. En conclusion, l'Assemblée estime que l'évolution de la situation en Hongrie mérite sa pleine et entière attention ainsi que la mobilisation de la compétence du Conseil de l'Europe afin d'aider les auto-

rités hongroises à se conformer aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe et des instances internationales dans le domaine de la liberté d'association et de la liberté d'expression. Par conséquent, l'Assemblée:

11.1. demande à la Commission de Venise de rendre un avis sur la compatibilité du projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers avec les normes du Conseil de l'Europe, ainsi que sur la compatibilité de la loi du 4 avril 2017 portant modification de la loi sur l'enseignement supérieur national;

11.2. invite les autorités hongroises à coopérer avec la Commission de Venise et à suspendre, dans l'attente de l'adoption de l'avis de cette dernière, la mise en oeuvre

de la loi portant modification de la loi sur l'enseignement supérieur national ainsi que l'examen parlementaire du projet de loi sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers;

11.3. invite le gouvernement hongrois à engager un dialogue ouvert sur ces deux textes de loi avec la société civile et les ONG internationales de défense des droits de l'homme ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales, et à s'abstenir de prendre toute mesure qui pourrait porter préjudice au développement de la société civile en Europe.

12. L'Assemblée est déterminée à continuer à suivre de près les développements en Hongrie.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RISOLUZIONE 2162 (2017) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

Evolutioni inquietanti in Ungheria: progetto di legge sulle ONG che pone limiti alla società civile e possibile chiusura della Central European University

ASSEMBLEA PARLAMENTARE.

1. Preoccupata dai recenti sviluppi in Ungheria, l'Assemblea parlamentare richiama la sua Risoluzione 2096 (2016) « Come impedire l'indebita restrizione delle attività delle ONG in Europa? » e riafferma l'importanza del ruolo di una società civile dinamica per il buon funzionamento della democrazia.

2. La libertà di associazione, la libertà di espressione e il diritto al rispetto della vita privata costituiscono libertà e diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE no 5) ed essenziali per il buon funzionamento della società civile. Il rispetto di questi diritti e di queste libertà dovrebbe essere effettivamente garantito da tutti gli Stati parte alla Convenzione, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2007)14 sullo status giuridico delle organizzazioni non

governative in Europa e alle Linee guida congiunte per la libertà di associazione adottate a dicembre 2014 dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) e dall'Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR).

3. In questi ultimi anni, l'Assemblea ha continuato a denunciare il profondo peggioramento della situazione della società civile in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare a seguito dell'adozione di leggi e normative restrittive in materia di registrazione, funzionamento e finanziamento. Nella Risoluzione 2096 (2016), l'Assemblea critica espressamente la « legge sugli operatori stranieri » che modifica la legislazione russa applicabile alle organizzazioni senza scopo di lucro, come pure le modifiche alla legislazione sulle organizzazioni non governative (ONG) in Azerbaijan, che impone restrizioni indebite alle attività di queste organizzazioni.

4. Questa allarmante tendenza sembra purtroppo diffondersi in Europa. L'Assemblea è quindi ora preoccupata per l'evoluzione della situazione in Ungheria e, in particolare, per la presentazione di un progetto di legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono fondi dall'e-

---

(1) *Dibattito in Assemblea* del 27 aprile 2017 (16<sup>a</sup> seduta) (V. Doc. 14298, relazione della Commissione affari politici e democrazia, relatore: On. Mogens Jensen). Testo adottato dall'Assemblea il 27 aprile 2017 (16<sup>a</sup> seduta).



stero. Benché appaia opportuno che le ONG diano prova di trasparenza riguardo alle fonti di finanziamento, risultano inaccettabili le asserzioni secondo cui le organizzazioni della società civile servono interessi stranieri e non l'interesse generale e rappresentano un rischio per la sicurezza nazionale e la sovranità di un paese, semplicemente perché ricevono fondi dall'estero oltre una certa soglia annuale.

5. L'Assemblea rileva che il progetto di legge ungherese si ispira alla corrispondente legge russa, senza tuttavia riprenderne alcuni elementi che hanno suscitato le critiche della Commissione di Venezia, quali il ricorso al controverso termine « operatori stranieri » o il riferimento esplicito — e quindi discriminatorio — alle ONG che operano a difesa dei diritti umani, Osserva inoltre che il progetto di legge prevede un controllo giudiziario più che amministrativo.

6. Alla luce di quanto premesso, l'Assemblea è preoccupata da alcune aspetti sollevati dal progetto di legge ungherese in materia di libertà di associazione, libertà di espressione e diritto al rispetto della vita privata, in particolare per quanto riguarda:

6.1. l'assenza di una consultazione pubblica prima della presentazione del progetto di legge al parlamento;

6.2. l'obbligo, per le ONG che ricevono fondi dall'estero, di farne menzione su tutto il materiale che pubblicano o distribuiscono;

6.3. l'obbligo per le ONG di comunicare informazioni personali dettagliate sui donatori stranieri, compresi i privati;

6.4. la gravità delle sanzioni previste dal progetto di legge, segnatamente, in ultima istanza, lo scioglimento dell'associazione per il mancato rispetto degli obblighi amministrativi;

6.5. il campo di applicazione del progetto di legge, che si applica ad alcune associazioni ma non ad altre, ad esempio le organizzazioni sportive e religiose.

7. L'Assemblea deplora altresì che l'elaborazione e l'esame del progetto di legge s'iscrivano nel quadro del discorso gene-

ralmente accusatorio e denigratorio dei responsabili pubblici ungheresi, suscitando dubbi riguardo agli obiettivi reali della legislazione proposta.

8. L'Assemblea prende atto delle numerose reazioni di preoccupazione suscitate dal progetto di legge nella società civile ungherese e internazionale e tra le organizzazioni intergovernative. In particolare, il 24 aprile 2017, la Conferenza delle organizzazioni internazionali non governative del Consiglio d'Europa ha chiesto alle autorità ungheresi di non adottare il progetto di legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono fondi dall'estero, tenuto conto della sua incompatibilità con le norme europee e internazionali.

9. L'Assemblea è ancor più preoccupata per gli sviluppi in Ungheria, in quanto il parlamento ungherese ha appena adottato degli emendamenti alla legge sull'insegnamento superiore nazionale che, secondo la Central European University, fondata da George Soros nel 1991 a Budapest, potrebbero portare alla cessazione delle sue attività.

10. L'Assemblea osserva che la Commissione europea ha deciso, il 26 aprile 2017, di intentare un'azione legale contro la legge recante modifica della legge ungherese sull'insegnamento superiore nazionale, sulla base della conclusione secondo cui « la legge non è compatibile con le libertà fondamentali del mercato interno, in particolare la libertà di erogare servizi e di stabilirsi, ma anche il diritto all'insegnamento, il diritto all'istruzione e la libertà di svolgere un'attività, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ».

11. In conclusione, l'Assemblea ritiene che l'evoluzione della situazione in Ungheria meriti la sua piena e completa attenzione, nonché la mobilitazione delle competenze del Consiglio d'Europa per aiutare le autorità ungheresi a conformarsi alle norme in materia del Consiglio d'Europa e delle istanze internazionali nel campo della libertà di associazione e di espressione. Di conseguenza, l'Assemblea:

11.1. chiede alla Commissione di Venezia di emettere un parere sulla compa-

tibilità con le norme del Consiglio d'Europa, nonché la compatibilità della legge del 4 aprile 2017;

11.2. collaborare con la Commissione di Venezia e sospendere, in attesa dell'adozione del parere di quest'ultima, l'attuazione della legge recante modifica della legge sull'insegnamento superiore nazionale e l'esame parlamentare del progetto di legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono fondi dall'estero;

11.3. invita le autorità ungheresi a avviare un dialogo aperto su questi due testi di legge con la società civile e le ONG internazionali di difesa dei diritti umani, come pure con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni intergovernative e a astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa danneggiare lo sviluppo della società civile in Europa.

12. L'Assemblea è decisa a continuare a seguire da vicino gli sviluppi in Ungheria.

PAGINA BIANCA



\*170122020350\*