

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis  
n. 151

ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2561 (2024)

Sfide per la democrazia in Georgia

*Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024*



## Resolution 2561 (2024)<sup>1</sup>

Provisional version

# Challenges to democracy in Georgia

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly expresses its deep concern about the recent developments in Georgia that raise serious doubts about the country's commitment to international democratic norms and Euro-Atlantic integration, and about its willingness to honour its membership obligations and accession commitments to the Council of Europe.
2. The Assembly takes note of and expresses its full support for the urgent Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Law on transparency of foreign influence, and considers that this law, as well as the manner in which it was adopted by the Georgian Parliament, are incompatible with European democratic and human rights standards, as reflected in the obligations and commitments of Georgia to the Council of Europe. The Assembly is of the view that this law has nothing to do with financial transparency of non-commercial entities, including civil society organisations and media – for which a comprehensive legal framework already exists in Georgia – nor with preventing nefarious covert foreign interference, rather, it allows undue political control by the authorities over civil society and the media. The law should therefore be repealed in its entirety without any delay.
3. The Assembly is deeply concerned about the excessive and disproportional use of force by the police and the violent attacks and intimidation campaigns against demonstrators, civil society activists, journalists, and members of parliament, which amount to a crackdown on legitimate displays of disagreement and dissent. It is also concerned that these attacks and acts of intimidation are not sufficiently investigated and condemned by the authorities and that this could lead to a climate of impunity for such acts. The Assembly stresses that such actions have no place in a democratic society. It is now urgent that all reports of excessive use of force, violent attacks and intimidation campaigns be fully and transparently investigated by the appropriate authorities and that perpetrators be brought to justice. The authorities should without delay take every necessary measure and precaution to uphold and protect the safety of all protesters, civil society activists, journalists, and members of parliament, irrespective of their opinion on this law.
4. In that context the Assembly reiterates its concerns expressed in [Resolution 2438 \(2022\)](#) as regards the Georgian Law on Administrative Offences, which is fundamentally flawed and allows for an overbroad application of administrative detention and excessively high fines, and which is vulnerable to abuse. The number of persons arrested or issued with – high – fines under this law during the recent demonstrations is consequently to be deplored.
5. The Assembly is concerned moreover that the controversial adoption of the Law on transparency of foreign influence is not an isolated event, but the culmination of a series of developments that clearly indicate a democratic backsliding by the country. This trend needs to be reversed. The Assembly urges the Georgian authorities to recommit in clear terms to the country's democratic consolidation and further European integration, and to honour Georgia's membership obligations and accession commitments to the Council of Europe, not only in words but also by concrete and tangible actions.

---

1. *Assembly debate* on 27 June 2024 (21st sitting) (see [Doc. 16018](#), report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteur: Mr Claude Kern and Ms Edite Estrela). *Text adopted by the Assembly* on 27 June 2024 (21st sitting).



6. The adoption of the Law on transparency of foreign influence cannot be seen in isolation from the upcoming parliamentary elections in Georgia that will take place on 26 October 2024. The Assembly fears this law is bound to have an adverse effect on the conduct of these elections and on the trust of the stakeholders and public in their outcome, which could affect the legitimacy of the elections. This is especially the case as the adoption of this law, despite the widespread opposition against it within the Georgian society, has inevitably turned the upcoming elections into a de facto referendum on Georgia's democratic trajectory and foreign alignment, considerably raising the stakes in these elections and adding to polarisation and tensions in the pre-electoral climate.

7. The Assembly underscores furthermore its concern about the recent adoption – despite recommendations by the Venice Commission to the contrary – of amendments to the legal framework for elections in Georgia that change the manner in which the chairperson and the non-partisan members of the Central Election Commission (CEC) are elected, and that abolished the position of a vice president of the CEC appointed by the opposition. These changes will make it possible for the ruling majority, by itself, to select and appoint the chairperson and non-partisan members of the CEC, which would, in effect, give it a majority of members on the CEC. The concerns of the Assembly are compounded by last minute amendments to the Electoral Code, adopted in a hasty manner without consultation with the stakeholders, which altered the legally required majorities for decision making by the CEC. Combined with the changes to the election process of the chairperson and non-partisan CEC members, these amendments would potentially give the ruling majority control over all CEC decisions.

8. It is clear that these changes to the Electoral Code will have a major impact on the perception and trust of the stakeholders in the impartiality and fairness of the election administration. This, in turn, will impact the manner in which the legitimacy and fairness of the elections, and their results, will be perceived and accepted by the stakeholders and the Georgian public at large.

9. Against this backdrop, the Assembly is concerned about the real possibility that – as a result of the Law on transparency of foreign influence – respected civil society organisations, with a long-standing and extensive experience in election observation, might no longer be able to observe the elections. Their exclusion as election observers would, in the eyes of the Assembly, be entirely unacceptable and certainly counterproductive.

10. The Assembly expresses furthermore its strong apprehension as regards the current draft laws on the “protection of family values and minors”, which are incompatible with international human rights standards, and in particular the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). The presentation of these controversial draft laws on such emotionally charged issues during a pre-electoral period is regrettable. In that context the Assembly expresses its deep concern about the political manipulation of LGBTI-phobia in the run-up to elections. It calls upon the authorities to take full account of the concerns and recommendations contained in the Venice Commission Opinion on these laws.

11. The Assembly would like to pay tribute to the commitment of Georgian citizens to the country's democratic development and further Euro-Atlantic integration, which they have continued to demonstrate during the recent developments, despite the hostile and repressive political climate. The hopes and aspirations of the Georgian citizens for a democratic future firmly anchored within the European family cannot be put aside: they must be recognised and respected.

12. The Assembly expresses its strong hope for Georgia's democratic consolidation and further Euro-Atlantic integration. It reiterates its commitment to co-operation and a constructive and open dialogue with the authorities, as well as with all other political forces and sectors of Georgia's society, to reverse the recent backsliding and to uphold the honouring of Georgia's membership obligations and commitments to the Council of Europe.

13. The Assembly is aware of and concerned about already existing, or initiatives to adopt, similar problematic legislation in other member States that would allow for political control by the authorities over civil society and the media. The Assembly urges all member States to remain mindful of their membership obligations and refrain from adopting legislation that run counter to the democratic and human rights standards of the Council of Europe.

14. The Assembly invites its Monitoring Committee to continue to closely follow the ongoing developments in Georgia, including with regard to the upcoming parliamentary elections and their outcome, and report back to it immediately if the developments so warrant.



## Résolution 2561 (2024)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Les défis pour la démocratie en Géorgie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par les événements récents survenus en Géorgie, qui suscitent de sérieux doutes quant à l'engagement du pays à l'égard des normes démocratiques internationales et de l'intégration euro-atlantique, et quant à sa volonté d'honorer ses obligations et engagements découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée prend note et exprime son plein soutien à l'avis urgent de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la Loi sur la transparence de l'influence étrangère et considère que cette loi, ainsi que la manière dont elle a été adoptée par le Parlement géorgien, sont incompatibles avec les normes européennes en matière de démocratie et de droits humains, telles qu'elles ressortent des obligations et engagements pris par la Géorgie à l'égard du Conseil de l'Europe. L'Assemblée estime que cette loi n'a rien à voir avec la transparence financière des entités non commerciales, notamment des organisations de la société civile et des médias – pour lesquels la Géorgie dispose déjà d'un cadre juridique très complet –, ni avec le souci de prévenir une ingérence étrangère secrète et néfaste. En revanche, elle permet aux autorités d'exercer un contrôle politique excessif sur la société civile et les médias. Cette loi devrait donc être abrogée dans son intégralité sans plus attendre.

3. L'Assemblée est profondément préoccupée par l'usage excessif et disproportionné de la force par la police ainsi que par les attaques violentes et les campagnes d'intimidation contre les manifestants, les militants de la société civile, les journalistes et les députés, ces actes revenant en fait à réprimer les manifestations légitimes de désaccord et les critiques. Elle est également préoccupée par le fait que ces attaques et actes d'intimidation ne font pas l'objet d'enquêtes suffisantes et ne sont pas condamnés par les autorités, et cela pourrait conduire à un climat d'impunité pour de tels actes. L'Assemblée affirme avec insistance que de tels agissements n'ont pas leur place dans une société démocratique. Il est maintenant urgent que tous les signalements faisant état d'un recours excessif à la force, d'attaques violentes et de campagnes d'intimidation doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies et transparentes de la part des autorités compétentes, et les responsables devraient être traduits en justice. Les autorités devraient prendre sans délai toutes les mesures et précautions nécessaires pour maintenir et protéger la sécurité de tous les manifestants, les militants de la société civile, les journalistes et les députés, quelle que soit leur opinion sur cette loi.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée réitère ses préoccupations exprimées dans sa [Résolution 2438 \(2022\)](#) au sujet de la Loi géorgienne sur les infractions administratives, qui comporte des lacunes fondamentales et permet un recours excessif à la détention administrative et à des amendes trop élevées, et qui est susceptible d'être employée de manière abusive. Le nombre de personnes arrêtées ou condamnées à des amendes – élevées – en application de cette loi lors des récentes manifestations est dès lors à déplorer.

5. L'Assemblée constate en outre avec préoccupation que l'adoption controversée de la Loi sur la transparence de l'influence étrangère n'est pas un événement isolé, mais le point culminant d'une série d'événements qui sont clairement le signe d'un recul de la démocratie dans le pays. Il est urgent d'inverser cette tendance. L'Assemblée invite instamment les autorités géorgiennes à s'engager à nouveau, en termes

---

1. *Discussion par l'Assemblée le 27 juin 2024 (21<sup>e</sup> séance)* (voir [Doc. 16018](#), rapport de Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteurs: M. Claude Kern et Mme Edite Estrela). *Texte adopté par l'Assemblée le 27 juin 2024 (21<sup>e</sup> séance)*.



clairs, en faveur de la consolidation démocratique du pays et à la poursuite de l'intégration européenne, et au respect des obligations et engagements découlant de l'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe, non seulement en paroles, mais aussi en actes concrets et tangibles.

6. L'adoption de la Loi sur la transparence de l'influence étrangère ne peut être dissociée des prochaines élections législatives en Géorgie, qui se tiendront le 26 octobre 2024. L'Assemblée craint que cette loi n'entrave la conduite de ces élections et qu'elle n'entame la confiance des parties prenantes et du public dans leur résultat, ce qui pourrait affecter la légitimité du scrutin. C'est d'autant plus vrai que l'adoption de cette loi, malgré l'opposition généralisée qu'elle suscite dans la société géorgienne, a inévitablement fait de ces élections à venir un référendum de fait sur la trajectoire démocratique et la politique étrangère de la Géorgie, ce qui accroît considérablement les enjeux de ce scrutin, en ajoutant une polarisation et des tensions au climat préélectoral.

7. L'Assemblée se dit par ailleurs particulièrement préoccupée par l'adoption récente – malgré les recommandations contraires de la Commission de Venise – de modifications concernant le cadre juridique des élections en Géorgie, qui introduisent des changements dans le mode d'élection de la présidence et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC) et suppriment le poste de vice-président de la CEC, désigné par l'opposition. Ces changements permettront à la majorité au pouvoir de choisir et de nommer elle-même le président et les membres non partisans de la CEC, ce qui lui donnerait, de fait, la majorité des membres au sein de cette commission. Les préoccupations de l'Assemblée sont aggravées par les modifications de dernière minute apportées au Code électoral et adoptées à la hâte et sans consultation des parties prenantes, qui ont introduit des changements dans les majorités légalement requises pour la prise de décision par la CEC. Ces modifications, combinées aux changements apportés au mode d'élection de la présidence et des membres non partisans de la CEC, pourraient donner à la majorité au pouvoir le contrôle de toutes les décisions de la CEC.

8. Il ne fait aucun doute que ces modifications du Code électoral auront des répercussions majeures sur la façon dont les parties prenantes perçoivent l'impartialité et l'équité de l'administration électorale et sur la confiance qu'elles ont en elle. Cela aura à son tour un impact sur la manière dont les parties prenantes et le public géorgien dans son ensemble percevront la légitimité et l'équité des élections et en accepteront les résultats.

9. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par la possibilité réelle que, du fait de la Loi sur la transparence de l'influence étrangère, des organisations respectées de la société civile ayant une longue et vaste expérience de l'observation électorale ne soient plus en mesure d'observer les élections. Leur exclusion en tant qu'observateurs électoraux serait, aux yeux de l'Assemblée, tout à fait inacceptable et certainement contre-productive.

10. L'Assemblée exprime en outre sa vive appréhension face aux projets de loi actuels sur la «protection des valeurs familiales et des mineurs», qui sont incompatibles avec les normes internationales en matière de droits humains, et en particulier avec la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). La présentation de ces projets de loi controversés sur des questions aussi passionnelles en période pré-électorale est regrettable. Dans ce contexte, l'Assemblée exprime sa profonde inquiétude quant à la manipulation politique de la LGBTI-phobie à l'approche des élections. Elle appelle les autorités à prendre pleinement en compte les préoccupations et les recommandations contenues dans l'avis de la Commission de Venise sur ces lois.

11. L'Assemblée tient à rendre hommage à l'engagement des citoyens géorgiens en faveur du développement démocratique du pays et de la poursuite de l'intégration euro-atlantique, engagement qu'ils ont continué à démontrer au cours des récents événements, et ce malgré le climat hostile et politiquement répressif. Les aspirations des citoyens géorgiens à un avenir démocratique fermement ancré dans la famille européenne et leurs espoirs de voir un tel avenir se concrétiser ne peuvent être mis de côté: ils doivent être reconnus et respectés.

12. L'Assemblée exprime son vif espoir quant à la consolidation démocratique de la Géorgie et à la poursuite de l'intégration euro-atlantique du pays. Elle réaffirme sa volonté de coopérer et de dialoguer de manière constructive et ouverte avec les autorités ainsi qu'avec toutes les autres forces politiques et tous les secteurs de la société géorgienne, afin d'enrayer les récents reculs et d'assurer le respect des obligations et engagements contractés par la Géorgie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

13. L'Assemblée est consciente et préoccupée par l'existence, ou les initiatives visant à adopter, dans d'autres États membres, des législations problématiques similaires qui permettraient aux autorités d'exercer un contrôle politique sur la société civile et les médias. L'Assemblée invite instamment tous les États

membres à ne pas perdre de vue leurs obligations en tant que membres et à s'abstenir d'adopter des législations qui vont à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie et de droits humains.

14. L'Assemblée invite sa commission de suivi à continuer de suivre de près l'évolution de la situation en Géorgie, s'agissant notamment des prochaines élections législatives et de leur résultat, et à lui rendre compte immédiatement si les événements le justifient.

## Risoluzione 2561 (2024)<sup>1</sup>

# Sfide per la democrazia in Georgia

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare esprime profonda preoccupazione per i recenti sviluppi in Georgia che sollevano seri dubbi sull'impegno del Paese nei confronti delle regole democratiche internazionali e dell'integrazione euro-atlantica, nonché sulla sua volontà di onorare gli obblighi di appartenenza e gli impegni di adesione al Consiglio d'Europa.

2. L'Assemblea prende atto ed esprime pieno sostegno al parere urgente della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) sulla legge sulla trasparenza dell'influenza straniera e ritiene che questa legge, così come il modo in cui è stata adottata dal Parlamento georgiano, siano incompatibili con gli standard europei in materia di democrazia e diritti umani, come rispecchiati negli obblighi e negli impegni della Georgia nei confronti del Consiglio d'Europa. L'Assemblea ritiene che questa legge non abbia nulla a che fare con la trasparenza finanziaria delle entità non commerciali, comprese le organizzazioni della società civile e i media - per i quali già esiste un quadro giuridico completo in Georgia - né con la prevenzione di nefaste interferenze straniere occulte; piuttosto, consente un indebito controllo politico da parte delle autorità sulla società civile e sui media. La legge dovrebbe quindi essere interamente abrogata senza alcun indugio.

3. L'Assemblea è profondamente preoccupata per l'uso eccessivo e sproporzionato della forza da parte della polizia e per gli attacchi violenti e le campagne di intimidazione contro manifestanti, attivisti della società civile, giornalisti e parlamentari, che equivalgono a una repressione delle manifestazioni legittime di disaccordo e dissenso. È inoltre preoccupata che non ci siano sufficienti indagini su questi attacchi e atti di intimidazione e conseguenti condanne da parte delle autorità e che ciò possa portare a un clima di impunità per tali atti. L'Assemblea sottolinea che tali azioni non hanno posto in una società democratica. È urgente che le autorità competenti indaghino in modo completo e trasparente su tutte le denunce di uso eccessivo della forza, attacchi violenti e campagne di intimidazione e che i responsabili siano assicurati alla giustizia. Le autorità dovrebbero adottare senza indugio tutte le misure e le precauzioni necessarie per sostenere e proteggere la sicurezza di tutti i manifestanti, attivisti della società civile, giornalisti e parlamentari, a prescindere da cosa ne pensano di questa legge.

4. In tale contesto, l'Assemblea ribadisce le preoccupazioni espresse nella Risoluzione 2438 (2022) in merito alla legge georgiana sui reati amministrativi, che è fondamentalmente viziata e consente un'applicazione troppo ampia della detenzione amministrativa e multe eccessivamente elevate ed è vulnerabile agli abusi. È di conseguenza da deplorare il numero di persone arrestate o a cui sono state comminate multe - elevate - in base a questa legge durante le recenti manifestazioni.

5. L'Assemblea è inoltre preoccupata per il fatto che la controversa adozione della legge sulla trasparenza dell'influenza straniera non è un evento isolato, ma il culmine di una serie di sviluppi che indicano chiaramente un arretramento democratico del Paese. Questa tendenza deve essere invertita. L'Assemblea esorta le autorità georgiane a impegnarsi chiaramente per il consolidamento democratico del Paese e per la successiva

---

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea del 27 giugno 2024 (21° seduta) (V. [Doc. 16018](#), relazione della Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di Monitoraggio), correlatori: On. Claude Kern e On. Edite Estrela). Testo adottato dall'Assemblea il 27 giugno 2024 (21° seduta).

integrazione europea, nonché a rispettare gli obblighi di adesione della Georgia al Consiglio d'Europa, non solo a parole ma anche con azioni concrete e tangibili.

6. L'adozione della legge sulla trasparenza dell'influenza straniera non può essere considerata separatamente rispetto alle prossime elezioni parlamentari in Georgia, che si terranno il 26 ottobre 2024. L'Assemblea teme che questa legge possa avere un effetto negativo sullo svolgimento di queste elezioni e sulla fiducia delle parti interessate e dell'opinione pubblica nei loro risultati, il che potrebbe compromettere la legittimità delle elezioni. Ciò vale a maggior ragione in quanto l'adozione di questa legge, nonostante l'ampia opposizione della società georgiana, ha inevitabilmente trasformato le prossime elezioni in un referendum di fatto sul percorso democratico della Georgia e sul suo allineamento con l'estero, alzando notevolmente la posta in gioco di queste elezioni e aumentando la polarizzazione e le tensioni nel clima pre-elettorale.

7. L'Assemblea sottolinea inoltre la sua preoccupazione per la recente adozione - nonostante le raccomandazioni contrarie della Commissione di Venezia - di emendamenti al quadro giuridico per le elezioni in Georgia che modificano le modalità di elezione del presidente e dei membri indipendenti della Commissione elettorale centrale (CEC) e che hanno abolito la posizione di un vicepresidente della CEC nominato dall'opposizione. Questi cambiamenti permetteranno alla maggioranza al potere di scegliere e nominare da sola il presidente e i membri indipendenti della CEC, il che le darebbe di fatto la maggioranza dei membri della Commissione. Le preoccupazioni dell'Assemblea sono aggravate dagli emendamenti dell'ultimo minuto al Codice elettorale, adottati in modo frettoloso senza consultare le parti interessate, che hanno alterato le maggioranze legalmente richieste per il processo decisionale della CEC. Insieme alle modifiche al processo di elezione del presidente e dei membri indipendenti della CEC, questi emendamenti potrebbero dare alla maggioranza al potere il controllo su tutte le decisioni della CEC.

8. È chiaro che queste modifiche al Codice elettorale avranno un forte impatto sulla percezione e sulla fiducia delle parti interessate nell'imparzialità e nella correttezza dell'amministrazione elettorale. Ciò, a sua volta, avrà un impatto sul modo in cui la legittimità e l'equità delle elezioni, e i loro risultati, saranno percepiti e accettati dalle parti interessate e dall'opinione pubblica georgiana in generale.

9. In questo contesto, l'Assemblea è preoccupata per la possibilità concreta che, a seguito della legge sulla trasparenza dell'influenza straniera, rispettate organizzazioni della società civile, con una lunga e vasta esperienza nell'osservazione elettorale, non siano più in grado di osservare le elezioni. La loro esclusione come osservatori elettorali sarebbe, agli occhi dell'Assemblea, del tutto inaccettabile e certamente controproducente.

10. L'Assemblea esprime inoltre forte apprensione per gli attuali progetti di legge sulla "protezione dei valori familiari e dei minori", che sono incompatibili con gli standard internazionali dei diritti umani, in particolare con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5). La presentazione in un periodo pre-elettorale di questi controversi progetti di legge su temi così emotivamente coinvolgenti è deplorabile. In questo contesto, l'Assemblea esprime profonda preoccupazione per la manipolazione politica della LGBTI-fobia in vista delle elezioni. Invita le autorità a tenere pienamente conto delle preoccupazioni e delle raccomandazioni contenute nel parere della Commissione di Venezia su queste leggi.

11. L'Assemblea desidera rendere omaggio all'impegno dei cittadini georgiani in favore dello sviluppo democratico del Paese e dell'ulteriore integrazione euro-atlantica, di cui hanno continuato a dare prova durante i recenti sviluppi, nonostante il clima politico ostile e repressivo. Le speranze e le aspirazioni dei cittadini georgiani per un futuro democratico saldamente ancorato alla famiglia europea non possono essere ignorate: devono essere riconosciute e rispettate.

12. L'Assemblea esprime forte speranza per il consolidamento democratico della Georgia e per un'ulteriore integrazione euro-atlantica. Ribadisce il proprio impegno alla cooperazione e a un dialogo costruttivo e aperto con le autorità, nonché con tutte le altre forze politiche e tutti i settori della società georgiana, per invertire i recenti arretramenti e sostenere il rispetto degli obblighi e degli impegni di adesione della Georgia al Consiglio d'Europa.

13. L'Assemblea è consapevole e preoccupata per l'esistenza di una legislazione problematica simile in altri Stati membri o per iniziative volte ad introdurla, che consentirebbe il controllo politico da parte delle autorità sulla società civile e sui media. L'Assemblea esorta tutti gli Stati membri a rimanere consapevoli dei loro obblighi di appartenenza e ad astenersi dall'adottare leggi che vadano contro gli standard democratici e dei diritti umani del Consiglio d'Europa.

14. L'Assemblea invita la Commissione di monitoraggio a continuare a seguire da vicino gli sviluppi in corso in Georgia, anche per quanto riguarda le prossime elezioni legislative e il loro esito, e a riferirle immediatamente se gli sviluppi lo richiedano.