

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **197**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2593

Le ingerenze straniere: una minaccia alla sicurezza democratica in Europa

Trasmessa il 14 aprile 2025

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2593 (2025) ⁽¹⁾

Provisional version

Foreign interference a threat to democratic security in Europe

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Intentional, covert and manipulative interference by foreign powers, their proxies or private actors jeopardises security, democratic values, and governance across Europe. This foreign interference aims to undermine sovereignty, destabilise political systems, weaken public trust, and distort democratic processes. These orchestrated efforts continue to increase in volume and velocity, targeting the foundations of European societies and attempting to exploit democratic principles as systemic vulnerabilities.

2. The Parliamentary Assembly recognises foreign interference, in its many forms, as a substantial and persistent threat to democratic security. It condemns deliberate and systematic efforts by foreign actors to undermine electoral and democratic processes and institutions.

3. The Assembly notes the escalation in hostile interference originating from the Russian Federation following the beginning of its full-scale war of aggression against Ukraine. This has been underlined by the

extensive efforts to spread disinformation, covertly fund political campaigns, and buy votes in the Republic of Moldova's presidential election and constitutional referendum of 20 October 2024. Furthermore, the disruption of Romania's presidential election of 24 November 2024 due to the manipulation of digital technology and artificial intelligence conducted from abroad highlights the urgent need to fortify democratic processes against hostile threats and co-ordinated inauthentic behaviour online.

4. This activity forms part of a wider pattern that has included attempts by the Russian Federation to interfere in electoral processes and referenda across the continent over the past decade, with evidence of covert interference during the 2016 Brexit referendum in the United Kingdom, the 2016 United States presidential election, the 2017 coup d'état from Catalanian regional government leaders against the Spanish constitutional order, the 2017 French presidential election, the 2024 Romanian and Moldovan presidential elections, and in German politics.

5. Social media serves as a key instrument for authoritarian regimes to disseminate false and misleading information as part of State policy. Among those engaged in such activities are so-called «journalists», «bloggers», and «influencers» who spread covert propaganda while being fi-

(1) *Assembly debate* on 8 April 2025 (12th and 13th sitting) (see Doc. 16131, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Zanda Kalniņa-Lukaševica). *Text adopted by the Assembly* on 8 April 2025 (13th sitting). See also Recommendation 2292 (2025).

nanced by Russian authorities. Presented as « independent journalists », and having a large audience, they systematically promote Russian propaganda to divide European society and destabilise European countries from the inside, to justify the Russian Federation's aggression against Ukraine, and to manipulate public opinion in favour of the Russian Federation.

6. In addition to interfering in electoral processes and referenda, the Russian Federation actively intervenes in the political and social life of Europe through hybrid methods, including the systematic dissemination of disinformation and propaganda. This is carried out via Russian State-funded media such as RT and Sputnik, as well as media outlets affiliated with or financed by the Russian Federation, alongside coordinated efforts on social media platforms.

7. Another form of foreign interference involves Russian oligarchs and influential figures who reside in Europe and use their assets to exert political and financial pressure on member States.

8. The Assembly recognises that the Russian Federation is using all the tools available to it to influence the foreign and domestic policies of European countries, including through the development of new technologies and new methods of deception, and it can use representatives of so-called anti-war movements in information and other special operations.

9. Democracies must defend themselves against the threat posed by foreign interference as part of an adaptation to this increasingly hostile international environment where the principles of sovereignty, selfdetermination and democracy are under attack. The resilience of democratic institutions is crucial in countering these dangers and ensuring that the values of human rights, democracy and the rule of law prevail.

10. At the same time, addressing foreign interference requires a delicate balance. Measures to counter undue influence or to enhance transparency must align with human rights standards, particularly those safeguarding freedom of expression, asso-

ciation, assembly, and freedom of thought, conscience, and religion. Overly restrictive laws designed without adequate attention to this balance risk stifling legitimate democratic activity and freedom of expression, chilling civil society engagement, or being misused for political purposes.

11. The Assembly underscores that building resilient societies with strong democratic institutions, an active and informed civil society, and transparent governance is the most effective way to counter foreign interference and ensure democratic security.

12. Measures to enhance the transparency in public life to combat foreign interference must be implemented in a manner that respects and upholds the freedoms and autonomy of civil society organisations. While safeguarding national interests is crucial, transparency measures should not be used as a pretext for imposing undue restrictions on civil society actors, who play a fundamental role in fostering democratic values, public accountability, and social cohesion.

13. The Assembly notes that the Council of Europe has a wide range of international standards and guidelines aimed at strengthening democratic resilience that are relevant for combating foreign interference. These include measures to ensure transparency and accountability in public life, international standards and guidelines for political party funding and elections, and strategies to combat disinformation. These tools are further strengthened by the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225, « the Vilnius Convention ») which aims to fill legal gaps that may result from rapid technological advances.

14. The Assembly recalls that, at their 4th Summit in Reykjavik in 2023, the Heads of State and Government of the Council of Europe reiterated their commitment to countering disinformation that poses a threat to democracy and peace, in a manner compatible with international law and the right to freedom of expression and freedom of opinion, as well as their commitment to

take appropriate measures against interference in electoral systems and processes.

15. The Assembly stresses the need for comprehensive and holistic strategies to combat the use of multiform foreign interference tactics. A whole-of-society approach that includes parliaments, governments, government agencies, local authorities, private enterprises, journalists, civil society and citizens is encouraged to foster societal resilience and counter foreign interference operations.

16. In light of the threat to democratic security posed by foreign interference, the Assembly calls on the member States of the Council of Europe to:

16.1. integrate foreign interference threats into national security frameworks that recognise the interconnected nature of hostile cyber, economic, political and information activities;

16.2. secure democratic institutions, critical infrastructure, and electoral systems against cyber threats;

16.3. enhance co-ordination between security agencies both nationally and internationally to detect and counter foreign interference activities;

16.4. consider updating laws and regulations to incorporate foreign interference offences for covert conduct on behalf of foreign actors aimed at having a manipulative effect.

17. As part of a whole-of-society approach to enhance resilience, reinforce public trust, and safeguard institutional integrity, the Assembly calls on member States to:

17.1. promote digital and media literacy initiatives aimed at countering disinformation and building resilience among citizens to empower them against manipulation;

17.2. introduce media literacy into national curricula from an early age to develop essential critical thinking skills for exercising judgment, evaluating the credibility of information sources, identifying biased or misleading content, and for critically

and effectively engaging with information online;

17.3. in line with its Resolution 2192 (2017) « Youth against corruption », devise appropriate empowerment strategies to raise young people's awareness and understanding of corruption and the ways it undermines democratic societies;

17.4. encourage and support pre-bunking and fact-checking systems, and partnerships with independent media organisations and civil society to counteract false narratives without undermining freedom of expression;

17.5. intensify actions to better protect journalists, safeguard press freedom, and to fund and promote media pluralism and independence, including by working with the European Union and other international stakeholders to ensure the continued funding of Radio Free Europe / Radio Liberty and other independent media;

17.6. in line with its Resolution 2552 (2024) « Strengthening democracy through participatory and deliberative processes », foster more robust civic engagement with deliberative technologies and participatory processes.

18. In light of the risks presented by disinformation as a strategic foreign interference tool to distort realities, divide societies, and weaken democracies, the Assembly:

18.1. welcomes the United Nations Global Principles for Information Integrity as a global initiative to foster healthier and safer information spaces, and calls for consultations with the public and with private industry on steps that may be taken to implement them;

18.2. calls on Council of Europe member and observer States who have not yet done so to sign and ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225, « the Vilnius Convention ») and ensure its implementation with due regard to the

impact of artificial intelligence technologies on the production and dissemination of disinformation and illegal propaganda;

18.3. encourages the use of artificial intelligence as a tool for democratic innovation, including for strengthening public participation, improving transparency and accountability in governance, supporting fact-checking and electoral integrity, and fostering inclusive, efficient, and resilient public services;

18.4. calls on member States to increase expertise and technical capabilities for combating disinformation online and to address emerging threats posed by artificial intelligence;

18.5. calls on member States to explore the development of information verification systems to safeguard online communities against deceptive artificial intelligence election content;

18.6. calls on online platforms to provide clear policies on political advertising, algorithmic amplification, and the removal of harmful content or disinformation, while safeguarding the freedom of expression and refraining from censorship;

18.7. considers that any measures in support of so-called anti-war movements should be applied only in exceptional cases and to persons who have genuine and substantiated evidence of persecution and pressure from the Russian authorities for their true and sincere anti-war beliefs.

19. In light of hostile actor attempts to interfere improperly or illicitly in democratic decision-making processes, the Assembly:

19.1. reiterates its condemnation of massive covert Russian funding of political parties and politicians in democratic countries that attempts to interfere in their democratic processes;

19.2. calls on member States to ensure legislative and policy frameworks that protect against interference in electoral systems, and to carry out comprehensive in-

vestigations into allegations of interference in elections and referenda;

19.3. calls on member States to review and enhance national frameworks governing financial contributions to political parties, advertising and electoral campaigns to mitigate the risk of inappropriate or illicit foreign financial interference;

19.4. in line with its Resolution 2406 (2021) « Fighting corruption – General principles of political responsibility », calls on national governments to enhance measures for preventing corruption and, in line with recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO), adopt and update codes of conduct for all holders of public office;

19.5. encourages member States to explore measures that increase the transparency and integrity of legitimate foreign influence activities;

19.6. encourages member States to consult at an early stage with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) when developing public governance tools to strengthen the transparency and integrity of foreign influence activities.

20. In light of the need for collective action to respond to the global challenge posed by foreign interference, the Assembly:

20.1. stresses the importance of cooperation among Council of Europe member States to address foreign interference as a shared threat. In this regard, it advocates for closer collaboration with the European Union, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), relevant expertise of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and other international organisations in developing coordinated responses;

20.2. encourages support to multi-partner rapid response initiatives to identify and respond to diverse and evolving threats to democracies, including through sharing information and analysis, and iden-

tifying opportunities for co-ordinated responses;

20.3. supports the use of targeted and co-ordinated sanctions against individuals, entities and State actors engaged in foreign interference including election meddling, media manipulation, illicit funding and cyberattacks;

20.4. calls for strengthened legal avenues to hold foreign and domestic actors accountable for facilitating interference in democratic processes;

20.5. encourages member States to assess the feasibility of developing a broad-

based, operational, non-binding definition of foreign interference to enhance co-ordination in countering related threats and to strengthen clarity on legitimate influence activities of member States;

20.6. welcomes the establishment, on its initiative, of the Parliamentary Alliance for Free and Fair Elections as an important step for addressing emerging challenges that threaten electoral integrity, enhancing co-operation with national and international partners on electoral matters, and promoting Council of Europe reference standards in this field.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2593 (2025) ⁽¹⁾

Version provisoire

L'ingérence étrangère une menace pour la sécurité démocratique en Europe

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. L'ingérence intentionnelle, secrète et manipulatrice exercée par des puissances étrangères, leurs mandataires ou des acteurs privés met en péril la sécurité, les valeurs démocratiques et la gouvernance dans toute l'Europe. Cette ingérence étrangère vise à porter atteinte à la souveraineté, à déstabiliser les systèmes politiques, à affaiblir la confiance du public et à altérer les processus démocratiques. Ces agissements orchestrés, qui sont de plus en plus fréquents et rapides, ciblent les fondements des sociétés européennes et tentent d'exploiter les principes démocratiques comme autant de vulnérabilités systémiques.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que l'ingérence étrangère, sous ses nombreuses formes, constitue une menace grave et persistante pour la sécurité démocratique. Elle condamne les manœuvres systématiques et intentionnelles d'acteurs étrangers qui cherchent à affaiblir les institutions et mécanismes démocratiques et électoraux.

3. L'Assemblée constate que les ingérences hostiles provenant de la Fédération de

Russie se sont intensifiées depuis le début de sa guerre d'agression à grande échelle lancée contre l'Ukraine. Cette tendance est illustrée par les efforts considérables qui ont été déployés pour manipuler l'information, financer secrètement des campagnes politiques et acheter des voix lors de l'élection présidentielle et du référendum constitutionnel qui se sont tenus en République de Moldova le 20 octobre 2024. En outre, la déstabilisation de l'élection présidentielle roumaine du 24 novembre 2024, par la manipulation de la technologie numérique et de l'intelligence artificielle orchestrée depuis l'étranger, mettent en évidence l'urgente nécessité de renforcer les processus démocratiques face aux menaces hostiles et aux comportements frauduleux coordonnés en ligne.

4. Cette activité s'inscrit dans un schéma plus large qui inclut des tentatives d'ingérence de la Fédération de Russie dans les processus électoraux et les référendums à travers le continent au cours de la dernière décennie, avec des preuves d'ingérence secrète lors du référendum sur le Brexit de 2016 au Royaume-Uni, de l'élection présidentielle américaine de 2016, du coup d'État de 2017 des dirigeants du gouvernement régional catalan contre l'ordre constitutionnel espagnol, de l'élection présidentielle française de 2017, des élections présiden-

(1) Discussion par l'Assemblée le 8 avril 2025 (12^e et 13^e séance) (voir Doc. 16131, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica). Texte adopté par l'Assemblée 8 avril 2025 (13^e séance). Voir également la Recommandation 2292 (2025).

tielles roumaines et moldaves de 2024, et dans la politique allemande.

5. Les médias sociaux sont un instrument clé pour les régimes autoritaires qui veulent diffuser des informations fausses et trompeuses dans le cadre d'une politique d'État. Parmi les personnes qui se livrent à des activités de ce type figurent des soi-disant « journalistes », « blogueurs » et « influenceurs » qui, financés par les autorités russes, diffusent une propagande déguisée. Présentés comme des « journalistes indépendants » et touchant un large public, ils contribuent systématiquement à la propagande russe pour diviser la société européenne et déstabiliser les pays européens de l'intérieur, justifier l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et manipuler l'opinion publique en faveur de la Fédération de Russie.

6. En plus de s'ingérer dans les processus électoraux et les référendums, la Fédération de Russie s'immisce activement dans la vie politique et sociale européenne en utilisant des méthodes hybrides, notamment la diffusion systématique de la désinformation et de la propagande. Pour ce faire, elle se sert de médias financés par l'État russe, dont RT et Sputnik, ainsi que de médias affiliés à la Fédération de Russie ou financés par elle, et mène des actions coordonnées sur les plateformes de réseaux sociaux.

7. Il existe une autre forme d'ingérence étrangère, exercée par des oligarques et des personnalités russes influentes qui résident en Europe et utilisent leurs avoirs pour exercer des pressions politiques et financières sur les États membres.

8. L'Assemblée reconnaît que la Fédération de Russie utilise tous les moyens à sa disposition pour influencer les politiques étrangères et intérieures des pays européens, y compris en développant de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de manipulation, et qu'elle peut utiliser des représentants des prétendus mouvements anti-guerre dans des opérations d'information et d'autres opérations spéciales.

9. Les démocraties doivent se défendre contre les menaces que constitue l'ingérence étrangère et chercher à s'adapter à cet

environnement international de plus en plus hostile où les principes de souveraineté, d'autodétermination et de démocratie sont attaqués. La résilience des institutions démocratiques est essentielle pour contrer ces dangers et faire en sorte que les valeurs des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit soient respectées.

10. Il est également indispensable de trouver un juste équilibre dans la lutte contre l'ingérence étrangère. En effet, les mesures qui visent à contrer l'abus d'influence ou à renforcer la transparence doivent être conformes aux normes des droits humains, en particulier celles qui protègent la liberté d'expression, d'association, de réunion, ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion. Des lois trop restrictives élaborées sans tenir compte de cet équilibre risquent d'étouffer les activités démocratiques légitimes et la liberté d'expression, d'affaiblir la mobilisation de la société civile ou d'être utilisées abusivement à des fins politiques.

11. L'Assemblée souligne que l'édification de sociétés résilientes dotées d'institutions démocratiques fortes, d'une société civile active et éclairée et d'une gouvernance transparente est le moyen le plus efficace de contrer l'ingérence étrangère et de garantir la sécurité démocratique.

12. Les mesures qui visent à améliorer la transparence dans la vie publique pour lutter contre l'ingérence étrangère doivent être mises en œuvre de manière à respecter et à préserver les libertés et l'autonomie des organisations de la société civile. Si la sauvegarde des intérêts nationaux est cruciale, les mesures de transparence ne doivent pas servir de prétexte pour imposer des restrictions injustifiées aux acteurs de la société civile, qui jouent un rôle fondamental dans la promotion des valeurs démocratiques, de la responsabilité publique et de la cohésion sociale.

13. L'Assemblée note que le Conseil de l'Europe dispose d'un large éventail de normes et de lignes directrices internationales qui visent à renforcer la résilience démocratique et qui sont pertinentes pour lutter contre l'ingérence étrangère. Il s'agit notamment des mesures dont l'objectif est

d'améliorer la transparence et de faire respecter le principe de responsabilité dans la vie publique, des normes et des lignes directrices internationales qui s'appliquent au financement des partis politiques et aux élections, ainsi que des stratégies de lutte contre la désinformation. Ces instruments sont renforcés par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225, « la Convention de Vilnius ») qui vise à combler les lacunes juridiques qui peuvent résulter de l'évolution rapide des technologies.

14. L'Assemblée rappelle que, lors de leur 4^e Sommet tenu à Reykjavík en 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur engagement à lutter contre la désinformation, qui constitue une menace pour la démocratie et la paix, d'une manière qui soit compatible avec le droit international et le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion, ainsi que leur engagement à prendre des mesures appropriées contre l'ingérence dans les systèmes et processus électoraux.

15. L'Assemblée souligne la nécessité de mettre en place des stratégies globales et intégrées pour lutter contre l'utilisation de tactiques d'ingérence étrangère multiformes. Elle recommande l'adoption d'une approche qui mobilise la société toute entière et inclue les parlements, les gouvernements, les organismes publics, les pouvoirs locaux, les entreprises privées, les journalistes, la société civile et les citoyens pour renforcer la résilience de la société et contrer les opérations d'ingérence étrangère.

16. Compte tenu de la menace que l'ingérence étrangère fait peser sur la sécurité démocratique, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

16.1. à intégrer les menaces d'ingérence étrangère dans des cadres de sécurité nationale qui tiennent compte de la nature interconnectée des activités hostiles qui sont menées dans les domaines cybernétique, économique, politique et informationnel;

16.2. à protéger les institutions démocratiques, les infrastructures critiques et

les systèmes électoraux contre les cybermenaces;

16.3. à renforcer la coordination entre les agences de sécurité, tant au niveau national qu'international, afin de détecter et de contrer les activités d'ingérence étrangère;

16.4. à envisager la mise à jour des dispositions législatives et réglementaires afin d'y inclure des infractions qui sont spécifiques à l'ingérence étrangère et qui visent les actions secrètes conduites pour le compte d'acteurs étrangers à des fins de manipulation.

17. Dans le cadre d'une approche qui mobilise la société toute entière aux fins d'améliorer la résilience, de renforcer la confiance du public et de protéger l'intégrité des institutions, l'Assemblée appelle les États membres:

17.1. à promouvoir les initiatives d'éducation à la culture et aux médias numériques, dans le but de contrer la désinformation et de renforcer la résilience des citoyens afin de leur donner les moyens de se prémunir contre la manipulation;

17.2. à introduire l'éducation aux médias numériques dans les programmes scolaires nationaux dès le plus jeune âge afin de développer les compétences essentielles de pensée critique nécessaires pour exercer son jugement, évaluer la crédibilité des sources d'information, identifier les contenus biaisés ou trompeurs, et pour utiliser l'information en ligne de manière critique et efficace;

17.3. conformément à sa Résolution 2192 (2017) « Les jeunes contre la corruption », à élaborer des stratégies d'autonomisation appropriées pour sensibiliser les jeunes à la corruption et leur faire comprendre comment elle sape les sociétés démocratiques;

17.4. à encourager et à soutenir les systèmes de contrôle préalable et de vérification des faits, ainsi que les partenariats avec des organisations de médias indépendantes et la société civile, afin de combattre

la désinformation sans entraver la liberté d'expression;

17.5. à intensifier les actions pour mieux protéger les journalistes, sauvegarder la liberté de la presse ainsi que financer et promouvoir le pluralisme et l'indépendance des médias, notamment en collaborant avec l'Union européenne et d'autres parties prenantes internationales afin de garantir la poursuite du financement de Radio Free Europe / Radio Liberty et d'autres médias indépendants;

17.6. conformément à sa Résolution 2552 (2024), « Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs », à encourager une participation citoyenne plus active grâce aux technologies délibératives et aux processus participatifs.

18. Compte tenu des risques posés par la désinformation en tant qu'outil stratégique d'ingérence étrangère pour déformer la réalité, diviser les sociétés et affaiblir les démocraties, l'Assemblée:

18.1. se félicite des Principes mondiaux des Nations Unies pour l'intégrité de l'information, qui est une initiative internationale visant à garantir des espaces d'information plus sains et plus sûrs, et demande que des consultations soient tenues avec le public et le secteur privé pour définir les actions nécessaires à leur mise en œuvre;

18.2. appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225, « la Convention de Vilnius »), et à veiller à sa mise en œuvre en tenant dûment compte de l'impact des technologies de l'intelligence artificielle sur la production et la diffusion de la désinformation et de la propagande illégale;

18.3. encourage l'utilisation de l'intelligence artificielle en tant qu'outil d'innovation démocratique, notamment pour renforcer la participation publique, améliorer la transparence et la responsabilité dans la

gouvernance, soutenir la vérification des faits et l'intégrité électorale, et promouvoir des services publics inclusifs, efficaces et résilients;

18.4. appelle les États membres à accroître leur expertise et leurs capacités techniques pour lutter contre la désinformation en ligne et faire face aux nouvelles menaces engendrées par l'intelligence artificielle;

18.5. appelle les États membres à étudier la mise en place de systèmes de vérification des informations afin de protéger les communautés en ligne contre les contenus électoraux trompeurs générés par l'intelligence artificielle;

18.6. demande aux plateformes en ligne de fournir des politiques claires sur la publicité politique, l'amplification algorithmique et la suppression de contenus nuisibles ou de désinformation, tout en protégeant la liberté d'expression et en s'abstenant de toute censure;

18.7. considère que l'application de toute mesure de soutien aux prétendus mouvements anti-guerre devrait être exceptionnelle et concerner uniquement des personnes qui détiennent des preuves réelles et vérifiées indiquant que, du fait de l'authenticité et de la sincérité de leurs convictions anti-guerre, elles sont persécutées et soumises à des pressions de la part des autorités russes.

19. Face aux tentatives des acteurs hostiles de s'ingérer de manière inappropriée ou illicite dans les processus démocratiques de prise de décision, l'Assemblée:

19.1. réaffirme sa condamnation du financement massif et dissimulé par la Fédération de Russie de partis et de responsables politiques dans des États démocratiques, dans le but d'influencer leurs processus démocratiques;

19.2. appelle les États membres à mettre en place des cadres législatifs et politiques afin de prévenir toute ingérence dans les systèmes électoraux et à mener des enquêtes approfondies sur les allégations

d'ingérence dans les élections et les référendums;

19.3. appelle les États membres à revoir et à renforcer les cadres nationaux qui réglementent les contributions financières aux partis politiques, la publicité et les campagnes électorales afin de réduire le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite;

19.4. conformément à sa Résolution 2406 (2021) « Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique », appelle les gouvernements nationaux à renforcer les mesures de prévention de la corruption et, en application des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), à adopter et à mettre à jour des codes de conduite pour tous les titulaires d'une fonction publique;

19.5. encourage les États membres à étudier des mesures visant à accroître la transparence et l'intégrité des activités légitimes d'influence étrangère;

19.6. encourage les États membres à consulter, à un stade précoce, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de l'élaboration d'instruments de gouvernance publique visant à renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère.

20. Compte tenu de la nécessité d'une action collective pour répondre au défi mondial posé par l'ingérence étrangère, l'Assemblée:

20.1. souligne l'importance de la coopération entre les États membres du Conseil de l'Europe pour faire face à la menace commune que représente l'ingérence étrangère. À cet égard, elle préconise une collaboration plus étroite avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les or-

ganes compétents de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et d'autres organisations internationales pour élaborer des réponses coordonnées;

20.2. prône un soutien aux initiatives de réponse rapide multipartites pour recenser les menaces diverses et évolutives qui pèsent sur nos démocraties et y réagir, notamment en partageant des informations et des analyses, et en identifiant les possibilités de réponse coordonnée;

20.3. soutient le recours à des sanctions ciblées et coordonnées visant des personnes, des entités et des acteurs étatiques qui se livrent à des ingérences étrangères, notamment des ingérences dans les élections, des manipulations de médias, des financements illicites et des cyberattaques;

20.4. appelle à un renforcement des moyens juridiques permettant de demander des comptes aux acteurs étrangers et nationaux qui facilitent l'ingérence dans les processus démocratiques;

20.5. encourage les États membres à évaluer la possibilité d'élaborer une définition large, opérationnelle et non contraignante de l'ingérence étrangère afin d'améliorer la coordination dans la lutte contre les menaces connexes et de préciser la nature des activités d'influence légitimes des États membres;

20.6. se félicite de la création, à son initiative, de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables, qui constitue une avancée majeure permettant de faire face aux nouveaux enjeux qui menacent l'intégrité du processus électoral, de renforcer la coopération avec les partenaires nationaux et internationaux en matière électorale et de promouvoir les normes de référence du Conseil de l'Europe en la matière.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2593 (2025) ⁽¹⁾

Le ingerenze straniere: una minaccia alla sicurezza democratica in Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Le ingerenze intenzionali, occulte e manipolatorie da parte di potenze straniere, di loro rappresentanti o di soggetti privati mettono a repentaglio la sicurezza, i valori democratici e la *governance* dell'Europa intera. L'obiettivo di tali ingerenze straniere è quello di minare la sovranità, destabilizzare i sistemi politici, indebolire la fiducia dell'opinione pubblica e distorcere i processi democratici. Queste azioni orchestrate, sempre più frequenti e improvvise, mirano alle fondamenta delle società europee e tentano di sfruttare i principi democratici come vulnerabilità sistemiche.

2. L'Assemblea Parlamentare riconosce che le ingerenze straniere, nelle loro molteplici forme, costituiscono una minaccia grave e persistente alla sicurezza democratica. Condanna ogni tentativo deliberato e sistematico da parte di attori stranieri di minare le istituzioni e i processi elettorali e democratici.

3. L'Assemblea rileva che le ingerenze ostili da parte della Federazione Russa sono aumentate in seguito all'inizio della sua guerra di aggressione su vasta scala contro l'Ucraina. Lo dimostrano gli ampi

sforzi profusi nella diffusione di notizie false, nel finanziamento occulto di campagne politiche e nell'acquisto di voti in occasione delle elezioni presidenziali e del referendum costituzionale del 20 ottobre 2024 nella Repubblica di Moldova. Inoltre, l'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania del 24 novembre 2024 a causa della manipolazione delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale da parte di attori stranieri evidenzia l'urgente necessità di rafforzare i processi democratici contro le minacce ostili e le condotte fraudolente coordinate online.

4. Tale attività fa parte di uno schema più ampio che comprende anche i tentativi da parte della Federazione Russa di interferire nei processi elettorali e nei referendum che hanno avuto luogo nell'intero continente negli ultimi dieci anni. Sono state rilevate prove di ingerenze occulte in occasione del referendum sulla *Brexit* tenutosi nel Regno Unito nel 2016, delle elezioni presidenziali statunitensi del 2016, del colpo di stato da parte dei leader del governo regionale catalano contro l'ordine costituzionale spagnolo nel 2017, delle elezioni presidenziali francesi del 2017, delle elezioni presidenziali in Romania e Moldova del 2024 e nell'ambito della politica tedesca.

5. I social media sono uno strumento fondamentale per i regimi autoritari, che li usano nell'ambito della loro politica di Stato per diffondere informazioni false e fuor-

(1) *Dibattito in Assemblea* dell'8 aprile 2025 (12^a e 13^a seduta) (cfr. Doc. 16129, relazione della Commissione Affari politici e Democrazia, relatrice: Zanda Kalniņa-Lukaševica). *Testo adottato dall'Assemblea* l'8 aprile 2025 (13^a seduta). Cfr. anche Raccomandazione 2292 (2025).

vianti. Tra i soggetti coinvolti in tali attività figurano i cosiddetti « giornalisti », « *blogger* » e « *influencer* » che diffondono propaganda occulta con il finanziamento delle autorità russe. Presentati come « giornalisti indipendenti » e capaci di raggiungere un vasto pubblico, essi promuovono sistematicamente la propaganda russa allo scopo di dividere la società europea e destabilizzare i Paesi europei dall'interno, giustificare l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina e manipolare l'opinione pubblica a favore della Federazione Russa.

6. Oltre a interferire con processi elettorali e referendum, la Federazione Russa interviene attivamente nella vita politica e sociale dell'Europa attraverso metodi ibridi, tra cui la diffusione sistematica di informazioni false e la propaganda. Tale attività viene svolta attraverso media finanziati dallo Stato russo, come RT e Sputnik, nonché attraverso organi di informazione affiliati o finanziati dalla Federazione Russa, a cui si aggiungono sforzi coordinati sulle piattaforme dei social media.

7. Un'altra forma di interferenza straniera riguarda gli oligarchi e alcune figure influenti che risiedono in Europa e usano i loro beni per esercitare pressioni politiche e finanziarie sugli Stati membri.

8. L'Assemblea riconosce che la Federazione Russa sta usando tutti gli strumenti a sua disposizione al fine di influenzare la politica estera e interna dei Paesi europei, anche attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie e nuovi metodi fraudolenti, ed è in grado di avvalersi di rappresentanti dei cosiddetti movimenti contro la guerra in operazioni di informazione e altre operazioni speciali.

9. Le democrazie devono difendersi dalla minaccia delle ingerenze straniere nel quadro di un processo di adattamento a un ambiente internazionale sempre più ostile, in cui i principi di sovranità, autodeterminazione e democrazia sono sotto attacco. La resilienza delle istituzioni democratiche è fondamentale per contrastare questi pericoli e garantire il rispetto dei valori dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

10. Allo stesso tempo, nell'ambito della lotta contro le ingerenze straniere è necessario mantenere un delicato equilibrio. Le misure per contrastare l'influenza indebita o aumentare la trasparenza devono essere in linea con le norme sui diritti umani, in particolare quelle che tutelano la libertà di espressione, di associazione, di riunione e la libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Leggi eccessivamente restrittive, concepite senza tenere in considerazione tale equilibrio, rischiano di soffocare la legittima attività democratica e la libertà di espressione, di scoraggiare l'impegno della società civile o di essere utilizzate in modo improprio per perseguire scopi politici.

11. L'Assemblea sottolinea che il modo più efficace per contrastare le ingerenze straniere e garantire la sicurezza democratica è costruire società resilienti dotate di forti istituzioni democratiche, una società civile attiva e informata, e una *governance* trasparente.

12. Le misure tese a rafforzare la trasparenza nella vita pubblica al fine di contrastare le ingerenze straniere devono essere attuate in modo tale da rispettare e difendere le libertà e l'autonomia delle organizzazioni della società civile. Benché sia cruciale tutelare gli interessi nazionali, è pur vero che le misure a favore della trasparenza non devono essere usate come un pretesto per imporre restrizioni ingiustificate agli attori della società civile, che svolgono un ruolo chiave nella promozione dei valori democratici, della responsabilità pubblica e della coesione sociale.

13. L'Assemblea rileva che il Consiglio d'Europa dispone di un ampio bacino di norme e linee guida internazionali tese a rafforzare la resilienza democratica che sono essenziali per contrastare le ingerenze straniere. Tra queste figurano misure per garantire la trasparenza e la responsabilità nella vita pubblica, norme e linee guida internazionali per il finanziamento dei partiti politici e delle elezioni, nonché strategie per contrastare la disinformazione. Questi strumenti sono ulteriormente rafforzati dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto

(STCE n. 225, « Convenzione di Vilnius ») che si prefigge di colmare gli eventuali vuoti giuridici dovuti ai rapidi progressi tecnologici.

14. L'Assemblea ricorda che, in occasione del loro 4° vertice tenutosi a Reykjavik nel 2023, i Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa hanno ribadito il proprio impegno nella lotta alla disinformazione in quanto minaccia per la democrazia e la pace, secondo modalità compatibili con il diritto internazionale e il diritto alla libertà di espressione e di opinione, e l'impegno ad adottare misure adeguate a contrastare le ingerenze nei sistemi e nei processi elettorali.

15. L'Assemblea sottolinea la necessità di adottare strategie globali e organiche per contrastare l'uso di tattiche multiformi di ingerenza straniera. Al fine di promuovere la resilienza della società e contrastare le operazioni di ingerenza straniera, è auspicabile adottare un approccio inclusivo capace di mobilitare l'intera società, compresi i parlamenti, i governi, le agenzie governative, le autorità locali, le imprese private, i giornalisti, la società civile e i cittadini.

16. Alla luce della minaccia alla sicurezza democratica rappresentata dalle ingerenze straniere, l'Assemblea chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa di:

16.1. integrare le minacce di ingerenza straniera nei quadri di sicurezza nazionale che riconoscono la natura interconnessa delle attività informatiche, economiche, politiche e di informazione ostili;

16.2. proteggere le istituzioni democratiche, le infrastrutture critiche e i sistemi elettorali contro le minacce informatiche;

16.3. rafforzare il coordinamento tra le agenzie per la sicurezza sia a livello nazionale che a livello internazionale, al fine di identificare e contrastare le attività di ingerenza straniera;

16.4. valutare l'eventualità di aggiornare le leggi e i regolamenti al fine di introdurre reati specifici di ingerenza straniera riguardanti azioni occulte compiute

da attori stranieri con l'obiettivo di manipolare le informazioni.

17. Nell'ambito di un approccio inclusivo capace di mobilitare l'intera società e volto a consolidare la resilienza, rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica e tutelare l'integrità istituzionale, l'Assemblea chiede agli Stati membri di:

17.1. promuovere iniziative di alfabetizzazione digitale e mediatica volte a contrastare la disinformazione e a rafforzare la resilienza tra i cittadini al fine di renderli più preparati contro la manipolazione delle informazioni;

17.2. introdurre l'alfabetizzazione mediatica nei programmi scolastici nazionali fin dall'infanzia al fine di sviluppare le capacità essenziali di pensiero critico necessarie per esercitare la capacità di giudizio, valutare la credibilità delle fonti di informazione, identificare eventuali contenuti capziosi o fuorvianti e interagire in modo critico ed efficace con le informazioni online;

17.3. elaborare, in linea con la sua Risoluzione 2192 (2017) « Giovani contro la corruzione », adeguate strategie di *empowerment* per aumentare la consapevolezza e la comprensione dei giovani in merito alla corruzione e ai modi in cui questa compromette le società democratiche;

17.4. incoraggiare e sostenere sistemi di contrasto preventivo della disinformazione (*prebunking*) e di verifica dei fatti (*fact-checking*), nonché i partenariati con gli organi di informazione indipendenti e la società civile al fine di combattere le false narrazioni senza compromettere la libertà di espressione;

17.5. incrementare le azioni per migliorare la tutela dei giornalisti, salvaguardare la libertà di stampa e finanziare e promuovere il pluralismo e l'indipendenza mediatici, anche collaborando con l'Unione europea e altri soggetti internazionali interessati al fine di garantire il finanziamento continuo di Radio Free Europe/Radio Liberty e di altri media indipendenti;

17.6. promuovere, in linea con la sua Risoluzione 2552 (2024) « Rafforzare la democrazia attraverso processi partecipativi e deliberativi », un impegno civico più solido attraverso tecnologie deliberative e processi partecipativi.

18. Alla luce dei rischi che la disinformazione comporta come strumento di ingerenza straniera strategica usato con l'obiettivo di distorcere le realtà, dividere le società e indebolire le democrazie, l'Assemblea:

18.1. accoglie con favore i Principi globali delle Nazioni Unite per l'integrità dell'informazione in quanto iniziativa globale tesa a promuovere spazi di informazione più sani e sicuri, e chiede consultazioni con il pubblico e con l'industria privata sulle misure da adottare per attuarli;

18.2. invita i membri del Consiglio d'Europa e gli Stati osservatori che non l'hanno ancora fatto a firmare e ratificare la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (STCE n. 225, « Convenzione di Vilnius ») e a garantirne l'attuazione tenendo debito conto dell'impatto delle tecnologie di intelligenza artificiale sulla produzione e la diffusione della disinformazione e della propaganda illegale;

18.3. incoraggia l'uso dell'intelligenza artificiale come strumento per l'innovazione democratica, anche allo scopo di rafforzare la partecipazione pubblica, migliorare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità nella *governance*, sostenere la verifica dei fatti (*fact checking*) e l'integrità elettorale, e promuovere servizi pubblici inclusivi, efficienti e resilienti;

18.4. invita gli Stati membri a incrementare le competenze e le capacità tecniche al fine di contrastare la disinformazione online e ad affrontare le nuove minacce poste dall'intelligenza artificiale;

18.5. invita gli Stati membri a esplorare lo sviluppo di sistemi di verifica dell'informazione al fine di tutelare le comunità online dai contenuti elettorali ingan-

nevoli creati attraverso l'intelligenza artificiale;

18.6. invita le piattaforme online a fornire politiche chiare in materia di pubblicità politica, di amplificazione algoritmica e di rimozione di contenuti dannosi o informazioni false, rispettando al contempo la libertà di espressione ed evitando la censura;

18.7. ritiene che le misure a sostegno dei cosiddetti movimenti contro la guerra debbano essere applicate solo in casi eccezionali e nei confronti di persone che abbiano prove concrete e documentate di persecuzioni e pressioni da parte delle autorità russe a causa delle loro reali e sincere convinzioni contro la guerra.

19. Alla luce dei tentativi di attori ostili di interferire in modo improprio o illecito nei processi decisionali democratici, l'Assemblea:

19.1. ribadisce la sua condanna nei confronti del massiccio finanziamento occulto da parte della Federazione Russa di partiti politici e personalità politiche nei Paesi democratici, con l'intento di interferire nei loro processi democratici;

19.2. invita gli Stati membri a istituire quadri legislativi e politici in grado di tutelare i sistemi elettorali dalle ingerenze e a condurre indagini approfondite sulle accuse di ingerenza nei processi elettorali e referendari;

19.3. invita gli Stati membri a rivedere e potenziare i quadri nazionali che disciplinano i contributi finanziari destinati ai partiti politici, alla pubblicità e alle campagne elettorali, al fine di mitigare il rischio di ingerenze finanziarie straniere improprie o illecite;

19.4. in linea con la sua Risoluzione 2406 (2021) « La lotta alla corruzione — Principi generali di responsabilità politica », invita i governi nazionali a rafforzare le misure di prevenzione contro la corruzione e, in linea con le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), ad adottare e aggiornare i codici

di condotta per tutti i titolari di cariche pubbliche;

19.5. incoraggia gli Stati membri a studiare misure in grado di aumentare la trasparenza e l'integrità delle attività di influenza estera lecite;

19.6. incoraggia gli Stati membri a consultarsi tempestivamente con la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) durante lo sviluppo di strumenti di *governance* pubblica al fine di rafforzare la trasparenza e l'integrità delle attività di influenza estera.

20. Alla luce della necessità di un'azione collettiva per rispondere alla sfida globale posta dalle ingerenze straniere, l'Assemblea:

20.1. sottolinea l'importanza della cooperazione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa per affrontare le ingerenze straniere come una minaccia condivisa. A questo proposito, sostiene una più stretta collaborazione con l'Unione europea, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), le autorità competenti dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e altre organizzazioni internazionali al fine di sviluppare risposte coordinate;

20.2. incoraggia il sostegno a iniziative di risposta rapida multipartner per identi-

ficare e rispondere alle numerose e mutevoli minacce che pesano sulle democrazie, anche attraverso la condivisione di informazioni e analisi e l'identificazione di possibili risposte coordinate;

20.3. sostiene l'uso di sanzioni mirate e coordinate contro individui, enti e attori statali coinvolti in ingerenze straniere, tra cui interferenze elettorali, strumentalizzazione dei media, finanziamenti illeciti e attacchi informatici;

20.4. chiede il rafforzamento delle vie legali al fine di perseguire gli attori stranieri e nazionali responsabili di aver agevolato eventuali ingerenze nei processi democratici;

20.5. incoraggia gli Stati membri a valutare la possibilità di sviluppare una definizione ampia, operativa e non vincolante di ingerenza straniera, al fine di rafforzare il coordinamento nella lotta contro tali minacce e chiarire ulteriormente la natura delle attività di influenza lecite degli Stati membri;

20.6. accoglie con favore l'istituzione, su sua iniziativa, dell'Alleanza parlamentare per elezioni libere e giuste, quale passo importante per rispondere alle nuove sfide che minacciano l'integrità elettorale, rafforzare la cooperazione con i partner nazionali e internazionali in materia elettorale e promuovere le norme di riferimento del Consiglio d'Europa in materia.

