

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XII-bis
n. 88

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2254 (2019)

La libertà dei media come premessa per elezioni democratiche

—————
Trasmessa il 31 gennaio 2019
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2254 (2019) ⁽¹⁾

Provisional version

Media freedom as a condition for democratic elections

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly emphasises once again that free elections are a pillar of every democratic society. The electorate cannot be said to have genuine freedom of choice if that choice is not a well-informed one; consequently, the right to freedom of information and media freedom are essential preconditions of the right to free elections, in accordance with Article 3 of the Protocol to the European Convention on Human Rights (ETS No. 9). The media must be free to inform the public, without being subject to any political, economic or other pressure, and with due regard for professional ethics.

2. The professional media are subject to various obligations designed to ensure balanced and impartial coverage of elections and fair participation in the election process of all candidates and political parties.

3. Alongside the professional media, new media players have arrived on the scene: social media. These are having an increasing impact on the public, including

during election campaigns: they enable political parties and candidates to pass on their messages « directly » to the electorate, and are a means for their supporters to disseminate those messages.

4. In many countries, social media are not subject to the general regulations governing the media or to the specific rules that apply at election times. Moreover, the particular nature of online communication makes it difficult to apply to social media the principles which the professional media must respect. Most attempts at regulation have failed to yield convincing results of compliance; other attempts have been heavy-handed and have amounted to censorship. Furthermore, sites which have been closed down can respond by creating « mirror sites » beyond national borders, which makes the sanctions adopted by the domestic authorities less effective. There is also a lack of self-regulation by social media, which often disregard the conventions that have been widely accepted by the professional media.

5. Given the existing legal gaps, the various forms of malevolent online communication endanger the smooth and fair conduct of the electoral process and, ultimately, of democracy itself. Today, there is sufficient proof that autocratic regimes and anonymous stakeholders or interest groups use social media to manipulate public opinion with false news, co-ordinated disinformation campaigns, and trolls or bots, to attack not only candidates in the opposing camp, but also human rights

(1) *Assembly debate* on 23 January 2019 (5th and 6th Sittings) (see Doc. 14669, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Gülsün Bilgehan; and Doc. 14809, opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Olena Sotnyk). *Text adopted by the Assembly* on 23 January 2019 (6th Sitting).

defenders, activists, civil society groups and journalists. Furthermore, even though recent research seems to show that social media users are exposed to more diverse information sources than those not using online sources, « filter bubbles » and « echo chambers » may hamper the potential benefits of such positive exposure, compartmentalise information flows, and undermine internet users' ability to think critically, thus reinforcing prejudices.

6. In order to respond effectively to these problems, member States should guarantee the right to information through independent media; in addition, they should implement effective strategies to protect the electoral process and democracy from the threat of information manipulation and undue propaganda through social media.

7. In this context, the Assembly reiterates the obligations deriving from Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), and the standards contained in numerous Council of Europe texts, including the following recommendations of the Committee of Ministers: Recommendation CM/Rec(2007)15 on measures concerning media coverage of election campaigns, Recommendation CM/Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society, Recommendation Rec(2004)16 on the right of reply in the new media environment, Recommendation CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content, and most recently Recommendation CM/Rec(2018)1 on media pluralism and transparency of media ownership, as well as Recommendation Rec (2000) 23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, and Recommendation No. R (97) 20 on « hate speech », along with General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, issued by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), and the Code of Good Practice in Electoral Matters of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). It also points to the 2009 Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions, the 2013 Report and the 2016 Guidelines for preventing and responding to the misuse of

administrative resources during electoral processes and the 2010 Guidelines on political party regulation, all three issued jointly by the Venice Commission and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR).

8. Accordingly, the Assembly calls on member States to review, where necessary, their regulatory frameworks governing media coverage of election campaigns, in order to bring them into line with Council of Europe standards, ensuring in particular that they:

8.1. promote a free, independent and pluralist media environment as an essential precondition for combating disinformation and undue propaganda;

8.2. avoid media concentration, also paying attention to the problem of cross ownership;

8.3. impose, where this has not already been done, on public and private broadcast media an obligation to cover election campaigns fairly and impartially, making sure that opposition parties benefit from balanced media coverage in current affairs and information programmes, and introduce, alongside this obligation, appropriate penalties, by setting up the necessary monitoring and rectification mechanisms to ensure that this is applied in practice;

8.4. limit to a strict minimum the use made of measures restricting freedom of expression, which must not only be provided for by law and have a legitimate aim, but also be necessary in a democratic society; this means that they should not be arbitrary or politically motivated;

8.5. guarantee for any party or candidate having been the victim of false information broadcast by the media, including on the internet, the right to a rapid correction of that information and the right to seek redress in court;

8.6. provide for a clear distinction between campaign activity and information activity of public and private media to

ensure equity among political competitors as well as a conscious and free choice for voters;

8.7. adopt strict rules on media coverage of government activities, to avoid media coverage of ceremonies attended or organised by the government resulting in preferential treatment and undue advantages for the parties in power and their candidates during elections;

8.8. guarantee, where political parties and candidates have the right to purchase advertising space for election purposes, equal treatment in terms of conditions and rates charged; in this context, there should be a requirement for paid political advertising to be readily recognisable as such;

8.9. ensure total transparency vis-à-vis the public when media are owned by political parties or politicians;

8.10. guarantee the editorial independence of public service media, putting an end to any attempts to influence them or transform them into governmental media: the use of public service media to promote a specific political party or candidate must be classified as illegal misuse of public funds;

8.11. enhance the operational capacities of media regulators which must be independent of the political and economic powers; in this regard:

8.11.1. ensure that the composition of these bodies is politically neutral and based on media expertise and competence;

8.11.2. seek to reinforce their role so that they can contribute more effectively to addressing the challenges posed by the use of social media as a vehicle of political communication and to counter information disorder.

9. Concerning more specifically the risks posed by disinformation and undue propaganda on internet and social media for the smooth conduct of the electoral process, the Assembly calls on member States to:

9.1. refrain from disseminating or encouraging the dissemination on internet of statements, communications or news which they know or reasonably should know to be disinformation or undue propaganda;

9.2. develop specific regulatory frameworks for internet content at election times and include in those frameworks provisions on transparency in relation to sponsored content published on social media, so that the public can be aware of the source that funds electoral advertising or any other information or opinion;

9.3. establish clear legal liability for the social media companies which publish illegal content harmful to candidates or violate essential rules of media communication during election times;

9.4. ensure that sanctions provided for in relation to unlawful content are not diverted to force self-censorship of opponents' opinions and critical views, and limit the application of extreme measures such as the blocking of entire websites, IP addresses, ports or network protocols to the most serious cases, in full compliance with the strict conditions set out in Article 10 of the European Convention on Human Rights;

9.5. provide specific training for electoral management bodies and media regulators, so that their members can gain a better understanding of the new media environment, with a view to enhancing implementation of regulations on political communication via social media;

9.6. encourage all stakeholders – including internet intermediaries, media outlets, civil society and academia – to develop participatory initiatives to enable the general public to have a better understanding of the danger of disinformation and undue propaganda on internet, and to seek together appropriate responses to these phenomena.

10. The Assembly calls on professionals and organisations in the media sector to:

10.1. develop self-regulation frameworks which should contain professional and ethical standards relating to their coverage of election campaigns, including respect for human dignity and the principle of non-discrimination;

10.2. ensure comprehensive and analytical coverage of the election campaign, candidates and their platforms, to enable the electorate to make a more informed choice at the ballot box;

10.3. make a clear separation between the activities of the powers in office and the activities of representatives of political parties running for election, ensuring that no preferential treatment is given to the powers in office;

10.4. adopt strict internal rules and sanctions against journalists and editors to prevent them from accepting money and other benefits in return for positive coverage of a candidate;

10.5. avoid disseminating messages based on unverified information or rumours designed to cause a scandal or for undue propaganda purposes; if such messages are deemed to be important or urgent, their dissemination should be accompanied by a warning that the information has not been verified;

10.6. expose any attempt to manipulate information during the election campaign in the professional media or on social media platforms and, in this context, establish strong and close co-operation within the profession in order to combat disinformation and undue propaganda.

11. The Assembly calls on internet intermediaries to:

11.1. develop initiatives offering users fact-checking services and tools to flag up misleading information, and review their advertising models to ensure that they do

not adversely impact diversity of opinions and ideas;

11.2. co-operate with civil society and organisations of all political affiliations specialising in the verification of content to ensure that all information is confirmed by an authoritative third-party source;

11.3. support the research and development of appropriate technological solutions to disinformation and undue propaganda which users may apply as they wish to detect disinformation and undue propaganda.

12. The Assembly calls on the European Federation of Journalists (EFJ) to promote among its members awareness of the issues addressed in this resolution and to facilitate the pooling of experience and good practices relating to the coverage of election campaigns. In this connection, the Assembly calls on the EFJ to promote among its members effective collaboration regarding fact-checking and myth-busting, particularly at election time.

13. The Assembly calls on the European Broadcasting Union (EBU) to continue to promote its guidelines and editorial principles and to encourage European public service media to fully apply them, keeping in mind their particular role during election campaigns as an independent source of impartial, accurate and relevant information and of a diverse range of political opinions. In this context, the EBU should support active co-operation between its members to combat disinformation and undue propaganda in general and in particular during election campaigns.

14. Finally, the Assembly believes that the Council of Europe World Forum for Democracy could offer an adequate platform to discuss different aspects related to media freedom, information and democracy challenges in the digital age, with the participation of media outlets, social media players, journalists' associations, civil society organisations, internet users and policy makers.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2254 (2019) ⁽¹⁾

Version provisoire

La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que les élections libres constituent un pilier de toute société démocratique. Le choix des électeurs n'est pas réellement libre s'il n'est pas un choix bien informé; dès lors, le droit à la liberté d'information et la liberté des médias constituent une condition nécessaire du droit à des élections libres, conformément à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n. 9). Les médias doivent être libres d'informer le public, sans pressions politiques, économiques ou d'autre nature, et dans le respect de l'éthique professionnelle.

2. Les médias professionnels sont soumis à diverses obligations visant à assurer une couverture équilibrée et impartiale des élections et une participation équitable au processus électoral de tous les candidats et partis politiques.

3. À côté des médias professionnels, de nouveaux acteurs médiatiques sont entrés en scène: les médias sociaux. Leur impact sur le public est de plus en plus important, y compris pendant les campagnes électorales: ils permettent aux partis politiques et aux candidats de faire passer leurs messages «directement» à l'électorat, et à leurs sympathisants de disséminer ces messages.

4. Dans bon nombre de pays, les médias sociaux ne sont pas soumis à la régulation des médias en général et aux règles spécifiques concernant la période électorale. Par ailleurs, la particularité de la communication sur internet rend difficile l'application aux médias sociaux des principes que les médias professionnels doivent respecter. La plupart des tentatives de régulation n'ont pas abouti à des résultats convaincants de conformité; d'autres tentatives ont manqué de souplesse et ont tenu de la censure. Par ailleurs, les sites qui font l'objet de décisions de fermeture peuvent répondre par la création de «sites miroirs» en dehors des frontières nationales, ce qui réduit l'efficacité des sanctions adoptées par les autorités nationales. L'autorégulation des médias sociaux s'avère, elle aussi, défailante car ces médias ne tiennent souvent pas compte des conventions largement acceptées par les médias professionnels.

5. Compte tenu des lacunes juridiques existantes, les formes de communication

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2019 (5^e et 6^e séances) (voir Doc. 14669, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Gülsün Bilgehan; et Doc. 14809, avis de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Olena Sotnyk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2019 (6^e séance).

malveillante en ligne mettent en danger le déroulement correct et équitable du processus électoral et, in fine, la démocratie elle-même. Aujourd'hui, il y a suffisamment d'éléments qui prouvent que les régimes autocratiques et des acteurs ou groupes d'intérêt anonymes utilisent les médias sociaux pour manipuler l'opinion publique avec des fausses nouvelles, des campagnes coordonnées de désinformation et des trolls ou bots pour attaquer des candidats du camp adverse, mais aussi des défenseurs des droits de l'homme, des militants, des groupes de la société civile et des journalistes. Par ailleurs, même si des recherches récentes semblent montrer que les utilisateurs de médias sociaux sont exposés à des sources d'informations plus diverses que ceux qui n'utilisent pas de sources en ligne, les «bulles de filtrage» et les «chambres d'écho» peuvent entraver les avantages potentiels d'une telle exposition positive, cloisonner les flux d'information et saper les facultés d'esprit critique des utilisateurs d'internet, en renforçant ainsi les préjugés.

6. Pour répondre efficacement à ces problèmes, les États membres doivent veiller à garantir le droit à l'information via des médias indépendants; ils doivent également mettre en œuvre des stratégies efficaces afin de protéger le processus électoral et la démocratie de la menace que la manipulation de l'information et la propagande induite à travers les médias sociaux représentent.

7. L'Assemblée rappelle, dans ce contexte, les obligations qui découlent de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n. 5) et les normes contenues dans de nombreux textes du Conseil de l'Europe, y compris les recommandations suivantes du Comité des Ministres: la Recommandation CM/Rec(2007)15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, la Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, la Recommandation Rec(2004)16 sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, la Recomman-

dation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, et plus récemment la Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, de même que la Recommandation Rec(2000)23 sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, la Recommandation n. R(97)20 sur le «discours de haine», ainsi que la Recommandation de politique générale n. 15 sur la lutte contre le discours de haine, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Elle rappelle également les Lignes directrices relatives à l'analyse des médias au cours de missions d'observation d'élections de 2009, le rapport de 2013 et les Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux de 2016 ainsi que les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de 2010. Ces trois textes ont été publiés conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

8. Dès lors, l'Assemblée appelle les États membres à revoir si nécessaire leur cadres de régulation en matière de couverture médiatique des campagnes électorales, en vue de les mettre en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, en veillant en particulier:

8.1. à promouvoir un environnement médiatique libre, indépendant et pluraliste, comme condition essentielle pour contrecarrer la désinformation et la propagande induite;

8.2. à éviter la concentration des médias, en faisant attention aussi au problème de la propriété croisée;

8.3. à établir, si cela n'a pas été fait, l'obligation des médias publics et privés du

secteur de la radiodiffusion de couvrir les campagnes électorales de manière équitable et impartiale, en assurant aux partis d'opposition une couverture médiatique équilibrée dans les programmes d'actualité et d'information, et assortir cette obligation de sanctions adéquates, en prévoyant les mécanismes de contrôle et de redressement nécessaires à en assurer l'application effective;

8.4. à limiter au strict minimum le recours aux mesures restrictives de la liberté d'expression qui doivent non seulement être prévues par la loi et avoir un but légitime, mais aussi être nécessaires dans une société démocratique; cela implique qu'elles ne doivent pas être arbitraires ni avoir une motivation politique;

8.5. à garantir à tout parti ou candidat victime d'une fausse information diffusée par les médias, y compris sur internet, le droit à une rectification rapide et le droit de demander réparation devant un tribunal;

8.6. à distinguer clairement les activités de campagne des activités d'information des médias publics et privés, afin d'assurer l'égalité des candidats politiques et le choix libre et conscient des électeurs;

8.7. à adopter des règles strictes en matière de couverture des activités gouvernementales par les médias, pour éviter que la couverture médiatique des cérémonies auxquelles le gouvernement assiste, ou qu'il organise, se traduise par un traitement préférentiel et par des avantages indus accordés aux partis au pouvoir et à leurs candidats en période électorale;

8.8. à garantir, là où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions et les tarifs; dans ce contexte, exiger que la publicité politique payante soit aisément reconnaissable en tant que telle;

8.9. à assurer une totale transparence vis-à-vis du public lorsque des médias sont

la propriété de partis ou d'hommes politiques;

8.10. à garantir l'indépendance éditoriale des médias de service public, en mettant fin à toute tentative de les influencer ou de les transformer en médias gouvernementaux: l'utilisation des médias de service publics pour promouvoir un parti politique ou un candidat précis doit être qualifiée comme un détournement illégal de fonds publics;

8.11. à renforcer les capacités opérationnelles des autorités de régulation des médias qui doivent être indépendantes vis-à-vis des forces politiques et économiques; à cet égard:

8.11.1. veiller à ce que la composition de ces instances soit politiquement neutre et basée sur l'expertise et la compétence en matière de médias;

8.11.2. chercher à renforcer leur rôle afin qu'ils puissent contribuer plus efficacement à relever les défis posés par l'utilisation des médias sociaux en tant que vecteur de communication politique et à lutter contre le désordre informationnel.

9. Concernant plus spécifiquement les risques que représentent pour le bon déroulement du processus électoral la désinformation et la propagande indue via l'internet et les média sociaux, l'Assemblée appelle les Etats membres:

9.1. à s'abstenir de diffuser ou d'encourager la diffusion sur internet des déclarations, communications ou nouvelles dont ils savent ou devraient raisonnablement savoir qu'elles représentent de la désinformation ou de la propagande indue;

9.2. à développer des cadres de régulation spécifiques concernant les contenus internet en période électorale, et à y inclure des dispositions concernant la transparence en matière de contenus sponsorisés publiés sur les médias sociaux, afin que le public puisse connaître la source qui finance une publicité électorale ou toute autre information ou opinion;

9.3. à établir une responsabilité juridique claire pour les sociétés de médias sociaux qui publient des contenus illégaux préjudiciables aux candidats ou violent les règles essentielles de la communication médiatique en période électorale;

9.4. à veiller à ce que les sanctions prévues en relation avec des contenus illicites ne soient pas détournées pour forcer l'autocensure des opinions et des positions critiques des opposants, et limiter l'application de mesures extrêmes telles que le blocage de sites web entiers, d'adresses IP, de ports et de protocoles internet aux cas les plus graves, en respectant pleinement les conditions strictes fixées par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme;

9.5. à prévoir des formations spécifiques pour les organes d'administration électorale et les instances de régulation des médias, afin que leurs membres puissent mieux comprendre le nouvel environnement médiatique, en vue de renforcer la mise en oeuvre de la réglementation sur la communication politique via les médias sociaux;

9.6. à encourager toutes les parties prenantes – y compris les intermédiaires d'internet, les médias, la société civile et le monde universitaire – à développer des initiatives participatives visant à mieux faire comprendre au grand public le danger de la désinformation et de la propagande indue véhiculées sur internet, et à rechercher ensemble des solutions adéquates à ces phénomènes.

10. L'Assemblée invite les professionnels et les organismes du secteur des médias:

10.1. à développer des cadres d'autorégulation et à y incorporer des normes professionnelles et éthiques concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment le respect de la dignité humaine et du principe de non-discrimination;

10.2. à assurer une analyse approfondie et une couverture complète de la campagne électorale, des candidats et de leurs plateformes, pour permettre aux électeurs de faire un choix en meilleure connaissance de cause le jour du scrutin;

10.3. à faire une séparation claire entre activités des pouvoirs en place et activités menées par des représentants de partis politiques se présentant à une élection, en veillant à ne pas accorder de traitement de faveur aux pouvoirs en place;

10.4. à adopter des règles internes strictes et des sanctions à l'égard des journalistes et directeurs de rédaction pour les empêcher d'accepter de l'argent et d'autres avantages en retour d'une couverture médiatique positive sur un candidat;

10.5. à éviter de diffuser des messages basés sur des informations non vérifiées ou des rumeurs, et censés provoquer le scandale ou visant des fins de propagande indue; au cas où de tels messages seraient jugés importants ou urgents, leur diffusion devrait s'accompagner d'un avertissement précisant l'absence de vérification;

10.6. à dénoncer toute tentative de manipulation de l'information pendant la campagne électorale, dans les médias professionnels ou sur les plateformes des médias sociaux, et, dans ce contexte, à instaurer une coopération forte et étroite au sein de la profession pour combattre la désinformation et la propagande indue.

11. L'Assemblée invite les intermédiaires d'internet:

11.1. à développer des initiatives proposant à l'utilisateur des services de vérification factuelle des informations et offrant aux usagers les outils pour signaler des informations trompeuses, et à revoir leurs modèles publicitaires pour s'assurer qu'ils ne nuisent pas à la diversité des opinions et des idées;

11.2. à coopérer avec la société civile et avec des organisations de toute tendance politique spécialisées dans la vérification des contenus pour s'assurer que toute information soit confirmée par une source tierce qui fait autorité;

11.3. à soutenir la recherche et le développement de solutions technologiques adéquates que l'utilisateur pourra appliquer à son gré pour détecter la désinformation et la propagande indue.

12. L'Assemblée invite la Fédération européenne des journalistes (FEJ) à promouvoir auprès de ses membres une prise de conscience des questions abordées dans la présente résolution et à faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques concernant la couverture des campagnes électorales. À ce propos, l'Assemblée invite la FEJ à promouvoir parmi ses membres une collaboration efficace concernant la vérification des faits et la démystification, surtout en période électorale.

13. L'Assemblée invite l'Union européenne de radio-télévision (UER) à continuer de promouvoir ses lignes directrices et principes éditoriaux et à encourager les médias européens de service public à les appliquer pleinement, en gardant à l'esprit leur rôle particulier lors des campagnes électorales, en tant que source indépendante d'informations impartiales, exactes et pertinentes et d'opinions politiques diverses. Dans ce contexte, l'UER devrait soutenir une coopération active entre ses membres pour contrecarrer le phénomène de la désinformation et de la propagande indue en général et lors des campagnes électorales en particulier.

14. Enfin, l'Assemblée estime que le Forum mondial de la démocratie du Conseil de l'Europe pourrait offrir une tribune appropriée pour examiner différents aspects relatifs à la liberté des médias, aux défis liés à l'information et à la démocratie à l'ère numérique, avec la participation des médias, des acteurs des médias sociaux, des associations de journalistes, des organisations de la société civile, des internautes et des décideurs.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2254 (2019) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

La libertà dei media come premessa per elezioni democratiche

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea Parlamentare sottolinea ancora una volta che le libere elezioni sono un pilastro per ogni società democratica. Non si può ritenere che gli elettori abbiano reale libertà di scelta se non sono ben informati; di conseguenza, il diritto alla libertà di informazione e la libertà dei media sono premesse essenziali del diritto a libere elezioni, conformemente all'articolo 3 del Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 9). I media devono essere liberi di informare il pubblico, senza subire pressioni politiche, economiche o di altro tipo e nel dovuto rispetto dell'etica professionale.

2. I media professionali sono soggetti a diversi obblighi previsti per garantire una copertura equilibrata e imparziale delle elezioni e un'equa partecipazione al processo elettorale da parte di tutti i candidati e i partiti politici.

3. A fianco dei media professionali, sulla scena mediatica sono emersi nuovi soggetti: i *social media*. Essi hanno un impatto crescente sul pubblico, anche du-

rante le campagne elettorali: permettono ai candidati e ai partiti politici di trasmettere i loro messaggi « direttamente » agli elettori e sono uno strumento utilizzato dai loro sostenitori per diffondere tali messaggi.

4. In molti paesi, i *social media* non sono soggetti alla regolamentazione generale che disciplina i media o alle norme specifiche che si applicano nei periodi elettorali. Inoltre, lo specifico carattere di comunicazione *online* rende difficile applicare ai *social media* i principi che i media professionali sono tenuti a rispettare. La maggior parte dei tentativi di regolamentazione non sono riusciti a produrre risultati convincenti; altri tentativi sono stati eccessivi finendo con l'equivalere a una forma di censura. Inoltre, i siti che sono stati chiusi possono reagire creando dei « siti specchio » al di là delle frontiere nazionali, il che rende meno efficaci le sanzioni adottate dalle autorità nazionali. Si riscontra anche una mancanza di auto-regolamentazione dei *social media*, che spesso non rispettano le convenzioni ampiamente accettate dai media professionali.

5. Dati i divari legali esistenti, le diverse forme di comunicazione online malevola mettono a rischio lo svolgimento regolare ed equo del processo elettorale e, in ultima analisi, della stessa democrazia. Oggi ci sono prove sufficienti che sistemi autocratici e attori interessati anonimi o gruppi di

(1) *Dibattito in Assemblea* del 23 gennaio 2019 (5^a e 6^a seduta) (v. Doc. 14669, relazione della Commissione Cultura, Scienza, Educazione e Media, relatrice: Gülsün BILGEHAN e Doc. 14809, parere della Commissione Affari Politici e Democrazia, relatrice: Olena SOTNYK). *Testo adottato dall'Assemblea* il 23 gennaio 2019 (6^a seduta).

interesse utilizzano i *social media* per manipolare l'opinione pubblica attraverso *fake news*, campagne di disinformazione coordinate e *troll* o *bot* (*account* automatici), per attaccare non solo i candidati del campo opposto, ma anche i difensori dei diritti umani, gli attivisti, i gruppi della società civile e i giornalisti. Inoltre, anche se recenti ricerche sembrano dimostrare che gli utenti dei social media sono esposti a fonti di informazione più diversificate rispetto a quelli che non utilizzano fonti *online*, « bolle di filtraggio » e « camere di risonanza » possono ostacolare i potenziali vantaggi di questa esposizione positiva, compartimentando i flussi di informazione e mettendo a rischio la capacità degli utenti di *internet* di pensare in maniera critica, rafforzando in tal modo i pregiudizi.

6. Per affrontare efficacemente questi problemi, gli Stati membri dovrebbero garantire il diritto all'informazione con mezzi di comunicazione indipendenti; dovrebbero, inoltre, attuare strategie efficaci per proteggere il processo elettorale e la democrazia dalla minaccia di manipolazione delle informazioni e di propaganda indebita attraverso i *social media*.

7. In questo contesto, l'Assemblea riafferma gli obblighi di cui all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5) e gli *standard* contenuti in numerosi testi del Consiglio d'Europa, comprese le seguenti raccomandazioni del Comitato dei Ministri: la Raccomandazione CM/Rec(2007)15 sulle misure riguardanti la copertura mediatica delle campagne elettorali, la Raccomandazione CM/Rec(2007)3 sul mandato dei media del servizio pubblico nella società dell'informazione, la Raccomandazione Rec(2004)16 sul diritto di replica nel nuovo ambiente mediatico, la Raccomandazione CM/Rec(2007)2 sul pluralismo mediatico e la diversità di contenuto dei media, e la più recente Raccomandazione CM/Rec(2018)1 sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media, nonché la Raccomandazione Rec(2000)23 sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore radio-

televisivo, e la Raccomandazione n. R(97)20 sui discorsi di odio (*hate speech*), e la Raccomandazione di Politica generale n. 15 sul contrasto ai discorsi di odio, redatta dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), il Codice di buone prassi nelle questioni elettorali della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) e le Linee guida sull'analisi dei media durante le missioni di osservazione elettorale, la Relazione 2013, le Linee Guida 2016 per la prevenzione e la risposta all'utilizzo abusivo delle risorse amministrative durante i processi elettorali e le Linee Guida 2010 sulla regolamentazione dei partiti politici, tutte e tre formulate congiuntamente dalla Commissione di Venezia e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR).

8. Di conseguenza, l'Assemblea invita gli Stati membri a rivedere, ove necessario, i propri quadri giuridici che disciplinano la copertura mediatica delle campagne elettorali, in modo da renderli conformi alle norme del Consiglio d'Europa, garantendo in particolare di:

8.1. promuovere un ambiente mediatico libero, indipendente e pluralista, come premessa essenziale per combattere la disinformazione e la propaganda indebita;

8.2. evitare la concentrazione dei media, anche prestando attenzione al problema della proprietà incrociata;

8.3. imporre, se non è stato ancora fatto, ai media radiotelevisivi pubblici e privati l'obbligo di coprire le campagne elettorali in maniera equa ed imparziale, garantendo che i partiti di opposizione beneficino di una copertura mediatica equilibrata nella cronaca e nei programmi di informazione, e introdurre, insieme a questo obbligo, sanzioni adeguate, con la creazione dei necessari sistemi di monitoraggio e rettifica per assicurarne l'effettiva applicazione;

8.4. limitare al minimo necessario l'uso di misure restrittive della libertà di

espressione, che non devono solo essere previste per legge e avere un fine legittimo, ma anche risultare necessarie in una società democratica; ciò significa che non dovrebbero essere arbitrarie o motivate politicamente;

8.5. garantire a qualsiasi partito o candidato vittima della diffusione di false informazioni da parte dei media, anche su *internet*, il diritto ad una rapida rettifica di tale informazione e il diritto a un risarcimento per via giudiziale;

8.6. operare una chiara distinzione tra l'attività di campagna e l'attività di informazione dei media pubblici e privati, per garantire l'equità tra i candidati politici e una scelta consapevole e libera agli elettori;

8.7. adottare regole severe sulla copertura mediatica delle attività governative, per evitare che l'attenzione dei media rivolta a eventi a cui partecipa il governo o organizzati da quest'ultimo si trasformi in un trattamento preferenziale e in vantaggi indebiti per i partiti al potere e i loro candidati durante le elezioni;

8.8. garantire, laddove i partiti politici e i candidati abbiano diritto a comprare spazi pubblicitari a fini elettorali, parità di trattamento in termini di condizioni e costi; in questo contesto, esigere che la pubblicità politica a pagamento sia facilmente riconoscibile;

8.9. assicurare la totale trasparenza nei confronti del pubblico quando i media sono di proprietà di partiti o personaggi politici;

8.10. garantire l'indipendenza editoriale dei media del servizio pubblico, mettendo fine ai tentativi di influenzarli o trasformarli in mezzi di comunicazione del governo: l'uso dei media del servizio pubblico per sostenere uno specifico partito politico o candidato deve essere classificato come un illecito uso improprio di fondi pubblici;

8.11. accrescere le capacità operative delle autorità di regolamentazione dei me-

dia che devono essere indipendenti dai poteri politici ed economici; in proposito:

8.11.1. assicurare che la composizione di tali organi sia politicamente neutrale e basata sull'esperienza e la competenza in materia di media;

8.11.2. cercare di rafforzare il loro ruolo in modo da poter contribuire più efficacemente ad affrontare le sfide poste dall'uso dei *social media* come mezzo di comunicazione politica e per contrastare il disordine informativo.

9. Riguardo, più nello specifico, ai rischi che rappresentano per il regolare svolgimento del processo elettorale la disinformazione e la propaganda indebita su *internet* e sui *social media*, l'Assemblea invita gli Stati membri a:

9.1. non diffondere o non incoraggiare la diffusione su *internet* di dichiarazioni, comunicazioni o notizie che sanno o che ragionevolmente dovrebbero sapere essere disinformazione o propaganda indebita;

9.2. sviluppare specifici quadri normativi sui contenuti *online* nei periodi elettorali e includere in tali quadri disposizioni in materia di trasparenza sui contenuti sponsorizzati pubblicati sui *social media*, in modo che il pubblico possa sapere qual è la fonte che finanzia la pubblicità elettorale o qualsiasi altra informazione od opinione;

9.3. stabilire una responsabilità legale chiara per le società dei *social media* che pubblicano contenuti illeciti lesivi per i candidati o violano le norme essenziali della comunicazione mediatica durante il periodo elettorale;

9.4. assicurare che le sanzioni previste per contenuti illeciti non siano deviate per costringere l'autocensura delle opinioni e delle critiche degli avversari e limitare l'applicazione di misure estreme, come il blocco di interi siti *web*, indirizzi IP, porte o protocolli di rete, ai casi più gravi, nel pieno rispetto delle ferme con-

dizioni di cui all'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

9.5. fornire formazione specifica agli organi di gestione delle elezioni e alle autorità di regolamentazione dei media, in modo che i loro componenti possano comprendere meglio il nuovo ambiente mediatico, al fine di migliorare l'attuazione delle regole in materia di comunicazione politica attraverso i *social media*;

9.6. incoraggiare tutte le parti coinvolte — compresi i fornitori di accesso a internet, gli organi di stampa, la società civile e le università — a sviluppare iniziative partecipative per consentire al grande pubblico di comprendere meglio i pericoli della disinformazione e della propaganda indebita su *internet* e cercare insieme le risposte più adeguate a questi fenomeni.

10. L'Assemblea esorta i professionisti e le organizzazioni del settore dei media a:

10.1. sviluppare quadri di autoregolamentazione che contengano norme professionali ed etiche relative alla copertura delle campagne elettorali, compreso il rispetto per la dignità umana e il principio di non discriminazione;

10.2. assicurare una copertura globale e analitica della campagna elettorale, dei candidati e delle liste, per consentire all'elettorato di fare una scelta informata al momento del voto;

10.3. operare una chiara separazione tra le attività delle forze al potere e quelle dei rappresentanti di partiti politici che partecipano alle elezioni, garantendo che non venga dato alcun trattamento preferenziale ai poteri in carica;

10.4. adottare norme interne severe e sanzioni contro i giornalisti e i redattori per impedire loro di accettare denaro o altri vantaggi in cambio della copertura positiva di un candidato;

10.5. evitare di diffondere messaggi basati su informazioni e voci non verificate per creare scandali o svolgere pro-

paganda indebita; se tali messaggi fossero ritenuti importanti o urgenti, la loro diffusione dovrebbe essere accompagnata dall'avvertimento che l'informazione non è stata verificata;

10.6. denunciare qualsiasi tentativo di manipolare le informazioni durante la campagna elettorale da parte dei media professionali o delle piattaforme dei *social media* e, in tale contesto, stabilire una cooperazione forte e stretta all'interno della categoria professionale per combattere la disinformazione e la propaganda indebita.

11. L'Assemblea chiede ai fornitori di accesso a internet di:

11.1. sviluppare iniziative che offrano agli utenti servizi di verifica dei fatti e strumenti per segnalare informazioni ingannevoli, e rivedere i modelli pubblicitari per assicurare che non abbiano un impatto negativo sulla diversità di opinioni e di idee;

11.2. collaborare con la società civile e le organizzazioni di tutte le affiliazioni politiche specializzate nella verifica dei contenuti per garantire che tutte le informazioni siano confermate da una fonte terza autorevole;

11.3. sostenere la ricerca e lo sviluppo di adeguate soluzioni tecnologiche che gli utenti possano applicare a loro piacimento per individuare disinformazione e propaganda indebita.

12. L'Assemblea chiede alla Federazione europea dei giornalisti (EFJ) di sensibilizzare i suoi componenti in merito alle questioni affrontate nella presente risoluzione e facilitare la condivisione di esperienze e buone pratiche per la copertura delle campagne elettorali. In proposito, l'Assemblea chiede alla EFJ di promuovere tra i suoi membri una effettiva collaborazione nel verificare i fatti e smascherare i falsi miti, soprattutto nei periodi elettorali.

13. L'Assemblea esorta l'Unione europea di radiodiffusione (EBU) a continuare a promuovere le proprie linee guida e i principi

editoriali e incoraggiare i media del servizio pubblico europei ad applicarli pienamente, tenendo conto del ruolo specifico che svolgono durante le campagne elettorali come fonte di informazioni imparziali, precise e pertinenti e di una diversa gamma di opinioni politiche. In tale contesto, l'EBU dovrebbe sostenere la cooperazione attiva tra i suoi componenti per contrastare la disinformazione e la propaganda indebita in generale e, in particolare, durante le campagne elettorali.

14. Infine, l'Assemblea ritiene che il Forum Mondiale per la Democrazia del Consiglio d'Europa possa offrire una piattaforma adeguata per dibattere su vari aspetti legati alla libertà dei media e alle sfide per l'informazione e la democrazia nell'era digitale, con la partecipazione delle testate dei media, degli attori dei *social media*, delle associazioni dei giornalisti, delle organizzazioni della società civile, degli utenti di *internet* e dei decisori politici.



180122054420