

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis  
n. 198**

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

—————

**Risoluzione n. 2334**

**Verso l'istituzione di un difensore civico per Internet**

—————  
Trasmessa il 18 settembre 2020  
—————

# PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

## RESOLUTION 2334 (2020) <sup>(1)</sup>

Provisional version

### Towards an Internet Ombudsman institution

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. With the emergence of social media platforms, harmful content on the internet has become more and more widespread. In some cases, for instance incitement to terrorism, hate speech, harassment and cyber bullying, it is clearly illegal, while in others, it is more difficult to determine whether internet content is legal or illegal. On the one hand, legitimate calls on social media to take greater responsibility for the content they publish are increasing, with the « right to be forgotten » ruling of the Court of Justice of the European Union being a perfect example of the growing pressure on internet intermediaries. On the other, the idea of controlling content on social media poses a serious challenge in terms of preserving free speech, in particular since the internet is a global

medium connecting people with different histories, traditions and legal cultures.

2. In order to avoid freedom of expression being limited in a discriminatory manner while at the same time making efforts to take down illegal content on the internet, the Parliamentary Assembly is proposing that consideration be given to establishing an Ombudsman institution (or equivalent) with the requisite independence, powers and authority to assess whether internet content is legal or illegal. Internet intermediaries could submit questionable cases to the institution for its recommendations on how to deal with them.

3. The damage caused by the dissemination of harmful content on the internet can quickly become irreversible. The establishment of an Internet Ombudsman institution should speed up the removal of such content. Moreover, by complying with the Ombudsman's recommendations, internet intermediaries could avoid possible criminal penalties. They would therefore have good reason to support the Ombudsman institution financially.

4. Given the transnational nature of the web, Ombudsman institutions set up in

---

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 15 September 2020 (see Doc. 15085, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Frédéric Reiss).*

the member States should co-operate and network. In spite of the wide range of legal frameworks and sociocultural traditions among member States, the European Convention on Human Rights (in particular, Article 10 on freedom of expression) and the case law of the European Court of Human Rights offer a sound basis for useful co-operation between Ombudsman institutions in the various countries and for harmonised, if not uniform, approaches to resolving disputed cases.

5. While recognising the difficulties involved in setting up such an institution, the Assembly believes that it could play a key part in the online communication process by maintaining balance between freedom of expression and other fundamental rights.

6. The Assembly therefore calls on member States to consider establishing in their domestic legal orders an Internet Ombudsman institution, either as a separate body or by expanding the remit of an existing body such as a data protection agency, a media regulator or a conventional human rights Ombudsman institution.

7. The member States should *inter alia* identify the mechanisms, procedures and measures for guaranteeing:

7.1. the political independence of the Internet Ombudsman institution;

7.2. constructive interaction between the institution and the legislature, executive and judiciary, as well as the national data protection authority;

7.3. the economic independence of the institution, by examining various funding arrangements and, in this context, through discussion with representatives of the major social media platforms on the issue of the financial support which these operators could provide to ensure the sustainability of the Ombudsman institution;

7.4. transparency of the Ombudsman's opinions and of the decisions taken by intermediaries on the basis thereof;

7.5. the specific legal, technical or other skills required for the effective ope-

ration of the Ombudsman institution and its administration;

7.6. forms of co-operation between the institution and pre-screening agencies, which could help with the swift detection of manifestly illicit content.

8. In this same context, the Assembly also calls on member States to study:

8.1. the co-ordination mechanisms and measures that should be put in place to ensure close co-operation and, if possible, networking by national Ombudsman institutions;

8.2. the establishment of an insurance-type mechanism to provide compensation for internet users adversely affected by unlawful decisions and enable internet intermediaries to avoid unnecessary legal proceedings.

9. The Assembly calls on the European Union, following its Recommendation (EU) 2018/334, to consider whether an Internet Ombudsman institution should be set up at European Union level and, while respecting the competences of its member States, to foster harmonisation of legislation on internet content.

10. The Assembly calls on the major internet platforms and other internet intermediaries concerned to:

10.1. indicate their support for the idea of setting up an Internet Ombudsman institution and their willingness to support it financially, given the advantages it would involve;

10.2. develop co-operation to expand online communication that is both unfettered and free from illegal content;

10.3. pool resources in terms of teams of moderators and scientific researchers;

10.4. co-operate in the area of developing algorithms capable of helping moderators effectively with their task of detecting illegal content.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RÉSOLUTION 2334 (2020) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

### Vers une institution d'Ombudsman de l'internet

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Avec l'émergence des plateformes des médias sociaux, on trouve sur internet de plus en plus souvent des contenus préjudiciables. Dans certains cas, ceux-ci sont manifestement illicites comme l'incitation au terrorisme, le discours de haine, le harcèlement, ou les vexations. Dans d'autres cas, il est plus difficile de qualifier la nature légale ou illégale des contenus sur internet. D'une part, les médias sociaux sont légitimement invités à assumer davantage la responsabilité des contenus qu'ils publient et la décision sur « le droit à l'oubli » par la Cour de Justice de l'Union européenne est un parfait exemple des pressions croissantes exercées sur les intermédiaires internet. D'autre part, l'idée de contrôler les contenus publiés sur les médias sociaux soulève un grave problème face à la nécessité de préserver la liberté d'expression, notamment parce que le web est un média mondial reliant des personnes avec des histoires, des traditions et des cultures juridiques différentes.

---

(1) *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 15 septembre 2020 (voir Doc. 15085, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Frédéric Reiss).

2. Pour éviter que la liberté d'expression soit limitée de façon discriminatoire, tout en s'attachant à combattre les contenus illicites sur internet, l'Assemblée parlementaire propose de réfléchir à l'établissement d'une institution d'Ombudsman (ou similaire) ayant l'indépendance, les compétences et l'autorité nécessaires à l'évaluation de la nature légale ou illégale des contenus publiés sur internet. Les intermédiaires internet pourraient soumettre les cas douteux à cette institution pour recevoir ses recommandations sur la manière de les traiter.

3. Les préjudices causés par la diffusion sur internet de contenus dommageables peuvent vite devenir irréversibles. La création d'une institution de l'Ombudsman chargée des questions liées à l'internet devrait permettre d'en accélérer le retrait. Par ailleurs, en se conformant à l'avis de l'Ombudsman, les intermédiaires internet pourraient se soustraire à d'éventuelles sanctions pénales. Ils auraient, ainsi, une bonne raison de soutenir financièrement l'institution de l'Ombudsman.

4. Compte tenu du caractère transnational du web, les institutions d'Ombudsman établies dans les États membres devraient coopérer et travailler en réseau. Malgré la diversité des cadres juridiques et des traditions socio-culturelles parmi les

États membres, la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 10 sur la liberté d'expression, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offrent une base solide pour une coopération utile entre les institutions d'Ombudsman de différents pays et pour des approches harmonisées, sinon uniformes, dans la résolution des cas litigieux.

5. L'Assemblée, tout en étant consciente des difficultés que la mise en place d'une telle institution soulève, estime que celle-ci pourrait jouer un rôle important dans le processus de communication en ligne, en sauvegardant l'équilibre entre la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux.

6. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres à réfléchir à l'établissement, dans leurs ordres juridiques nationaux d'une institution d'Ombudsman de l'internet, soit en tant qu'institution autonome, soit en élargissant le mandat d'une instance préexistante, telle qu'un bureau de la protection des données, une institution de régulation des médias, ou encore une instance d'Ombudsman classique chargée de la protection des droits de l'homme.

7. Les États membres devraient, entre autres, identifier les mécanismes, procédures et mesures pouvant garantir:

7.1. l'indépendance politique de l'institution d'Ombudsman de l'internet;

7.2. des interactions constructives entre cette institution et le Législatif, l'Exécutif et le système judiciaire, ainsi que l'autorité nationale chargée de la protection des données;

7.3. l'indépendance économique de l'institution, en examinant diverses modalités de financement et, dans ce contexte, la discussion avec des représentants des grandes plateformes des médias sociaux sur la question du soutien financier que ces opérateurs pourraient offrir afin d'assurer la viabilité de l'institution de l'Ombudsman;

7.4. la transparence des avis de l'Ombudsman et des décisions que prennent les intermédiaires sur la base de ces avis;

7.5. les compétences spécifiques – juridiques, techniques ou autres – requises pour un fonctionnement efficace de l'institution de l'Ombudsman et de son administration;

7.6. des formes de collaboration entre cette institution et les agences de pré-filtrage, qui pourraient contribuer à identifier rapidement les cas de contenus manifestement illicites.

8. Par ailleurs, dans le contexte de cette réflexion, l'Assemblée invite les États membres à étudier:

8.1. les mécanismes et mesures de coordination qu'il conviendrait de mettre en place pour assurer une collaboration suivie et si possible un fonctionnement en réseaux des institutions d'Ombudsman nationales;

8.2. la création d'un mécanisme de compensation de type assurance permettant aux utilisateurs de l'internet lésés par des décisions illégales d'être dédommagés et aux intermédiaires internet d'éviter des procédures judiciaires inutiles.

9. L'Assemblée invite l'Union européenne, suite à sa Recommandation (UE) 2018/334, à examiner l'opportunité de créer une institution d'Ombudsman de l'internet au niveau de l'Union et, dans le respect des compétences de ses États membres, à favoriser l'harmonisation de la législation en matière de contenu publié sur internet.

10. L'Assemblée invite les grandes plateformes technologiques de l'internet et les autres intermédiaires internet concernés:

10.1. à manifester leur appui à l'idée de la création de l'institution d'Om-

budsman de l'internet et leur disponibilité à soutenir financièrement cette institution, au vu des avantages que celle-ci présenterait;

10.2. à développer une coopération pour amplifier une communication en ligne à la fois libre et exempte de contenus illicites;

10.3. à procéder à une mutualisation des ressources en termes d'équipes de modérateurs et de chercheurs scientifiques;

10.4. à coopérer dans le domaine du développement des algorithmes capables d'assister efficacement les modérateurs dans leur travail de détection des contenus illicites.

# ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

## RISOLUZIONE 2334 (2020) <sup>(1)</sup>

Versione provvisoria

### Verso l'istituzione di un difensore civico per Internet

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Con l'affermarsi delle piattaforme dei social media, i contenuti nocivi su internet sono diventati sempre più diffusi. In alcuni casi sono chiaramente illegali, come ad esempio nei casi di incitamento al terrorismo, discorso d'odio, molestie e cyberbullismo, mentre in altri è più difficile stabilire se i contenuti online sono di natura legale o illegale. Da un lato, stanno aumentando le legittime richieste rivolte ai social media di assumersi maggiori responsabilità per i contenuti che pubblicano, con la sentenza sul "diritto all'oblio" della Corte di giustizia dell'Unione europea che è un perfetto esempio della crescente pressione esercitata sugli intermediari di internet. Dall'altro, l'idea di controllare i contenuti sui social media pone una grave sfida rispetto alla necessità di preservare la libertà di espressione, in particolare perché internet è un mezzo globale che connette persone con storie, tradizioni e culture giuridiche diverse.

2. Al fine di evitare che la libertà di espressione sia limitata in modo discrimi-

natorio e, allo stesso tempo, impegnandosi per contrastare i contenuti illegali su internet, l'Assemblea parlamentare propone di valutare l'opportunità di istituire un Mediatore (o organo simile) dotato della indipendenza, poteri e autorità necessari per valutare se il contenuto pubblicato su internet è legale o illegale. Gli intermediari di internet potrebbero sottoporre al Mediatore i casi dubbi e riceverne raccomandazioni su come affrontarli.

3. I danni causati dalla diffusione su internet di contenuti nocivi possono diventare rapidamente irreversibili. L'introduzione dell'istituto del Mediatore di internet dovrebbe permettere di accelerare la rimozione di tali contenuti. Inoltre, rispettando il parere del Mediatore, gli intermediari di internet potrebbero evitare possibili sanzioni penali. Essi avrebbero pertanto buone ragioni per sostenere finanziariamente l'istituto del Mediatore.

4. Data la natura transnazionale del web, gli istituti del Mediatore negli Stati membri dovrebbero cooperare e fare rete. Nonostante l'ampia gamma di quadri giuridici e tradizioni socioculturali tra gli Stati membri, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in particolare l'articolo 10 sulla libertà di espressione) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti

(1) Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 15 settembre 2020 (V. Doc. 15085 relazione della Commissione Cultura, relatore: Frédéric Reiss).

dell'uomo offrono una base solida per una cooperazione proficua tra gli istituti del Mediatore nei vari paesi e per mettere a punto strategie armonizzate, se non uniformi, per risolvere i casi controversi.

5. Pur riconoscendo le difficoltà che implica la creazione di un simile istituto, l'Assemblea ritiene che potrebbe svolgere un ruolo chiave nel processo di comunicazione online, mantenendo l'equilibrio tra la libertà di espressione e gli altri diritti fondamentali.

6. L'Assemblea invita, pertanto, gli Stati membri a valutare l'opportunità di introdurre nei loro ordinamenti giuridici nazionali l'istituto del Mediatore di internet, come organo separato oppure ampliando il mandato di un organismo già esistente, come ad esempio dell'autorità per la protezione dei dati, o di un'autorità di regolamentazione dei media o anche di un tradizionale Mediatore per i diritti umani.

7. Gli Stati membri dovrebbero, tra l'altro, individuare i meccanismi, le procedure e le misure atte a garantire:

7.1. l'indipendenza politica dell'istituto del Mediatore di internet;

7.2. l'interazione costruttiva tra il Mediatore e il legislatore, l'esecutivo e la magistratura, nonché l'autorità nazionale per la protezione dei dati;

7.3. l'indipendenza economica dell'istituto, esaminando varie modalità di finanziamento e, in questo contesto, attraverso discutendo con i rappresentanti delle principali piattaforme di social media della questione del sostegno finanziario che tali operatori potrebbero fornire per garantire la sostenibilità dell'istituto del Mediatore;

7.4. la trasparenza dei pareri del Mediatore e delle decisioni prese dagli intermediari su tale base;

7.5. le specifiche competenze giuridiche, tecniche o di altro tipo richieste per l'efficace funzionamento dell'istituto del Mediatore e della sua amministrazione;

7.6. forme di cooperazione tra il Mediatore e le agenzie pre-screening, che potrebbero contribuire alla rapida individuazione di contenuti manifestamente illeciti.

8. In questo stesso contesto, l'Assemblea invita, inoltre, gli Stati membri a studiare:

8.1. i meccanismi e le misure di coordinamento che dovrebbero essere messi in atto per garantire una stretta cooperazione e, se possibile, la creazione di reti tra gli istituti nazionali del Mediatore;

8.2. l'istituzione di un meccanismo di tipo assicurativo per fornire un indennizzo agli utenti di internet colpiti negativamente da decisioni illecite e consentire agli intermediari di internet di evitare procedimenti legali non necessari.

9. L'Assemblea invita l'Unione europea, a seguito della sua Raccomandazione (UE) 2018/334, a valutare se debba essere introdotto a livello dell'Unione europea l'istituto di un Mediatore di internet e, nel rispetto delle competenze dei suoi Stati membri, a promuovere l'armonizzazione della legislazione sui contenuti pubblicati su internet.

10. L'Assemblea invita le principali piattaforme e gli altri intermediari internet interessati a:

10.1. manifestare il loro sostegno all'idea di istituire un Mediatore di internet e la loro volontà di sostenerlo finanziariamente, alla luce dei vantaggi che comporterebbe;

10.2. sviluppare la cooperazione per espandere una comunicazione online che sia libera e priva di contenuti illegali;

10.3. mettere insieme risorse, in termini di équipe di moderatori e ricercatori scientifici;

10.4. cooperare nel settore dello sviluppo di algoritmi in grado di aiutare efficacemente i moderatori nel loro compito di rilevamento dei contenuti illegali.

