



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Risoluzione 2382 (2021)<sup>1</sup>

# Libertà dei mezzi di informazione, dovere di tutela dei beni comuni amministrati<sup>2</sup> e diritto dei cittadini alla conoscenza

Assemblea Parlamentare

1. La democrazia è una mera facciata in assenza di un esercizio informato del diritto di voto e del diritto dei cittadini a una responsabile partecipazione democratica ai processi decisionali e politici attraverso un approfondito dibattito pubblico e parlamentare come strumento fondamentale per un effettivo controllo democratico sulle azioni del governo e del legislatore.
2. Non c'è democrazia senza una reale possibilità di fare scelte consapevoli e questa può essere garantita soltanto se i cittadini sono debitamente informati e possono informarsi liberamente; se può realizzarsi un vero scambio di idee su un'ampia gamma di questioni sulla base di una conoscenza esatta e completa degli elementi di fatto; e se ciascuno ha le competenze e la cultura necessarie per analizzare criticamente i vari punti di vista e può esprimerli senza timore. Queste condizioni sono, inoltre, essenziali affinché i rappresentanti eletti dal popolo possano esercitare efficacemente e responsabilmente il proprio mandato.
3. Oggi, i nostri valori democratici e il funzionamento delle nostre istituzioni democratiche sono minacciati dal linguaggio della post-verità, dalla disinformazione, dalla concentrazione del potere di determinare le priorità e dai tentativi ricorrenti di manipolare l'opinione pubblica. Inoltre, sviluppi recenti hanno spesso eroso le prerogative parlamentari e il fondamentale ruolo di mediazione del Parlamento in una società democratica. Un crescente senso di separazione tra le istituzioni di

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea del 22 giugno 2021 (17<sup>a</sup> seduta) (vedi Doc. 15308, relazione della Commissione Cultura, Scienza, Istruzione e Mezzi di Informazione, relatore: Roberto Rampi). Testo adottato dall'Assemblea il 22 giugno 2021 (17<sup>a</sup> seduta). Vedi anche Raccomandazione 2204 (2021).

<sup>2</sup> n.d.r. "Public Trust".

governo e la collettività ha aumentato la sfiducia dell'opinione pubblica, mettendo a rischio il sistema di governo democratico e l'efficiente attuazione delle politiche pubbliche.

4. Per l'Assemblea Parlamentare è, quindi, necessario riconoscere un ampio "diritto alla conoscenza", definito come il diritto civile e politico dei cittadini di essere informati attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative, in modo da consentire una piena partecipazione democratica e assicurare che gli amministratori dei beni comuni rispondano delle loro scelte, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto.
5. I limiti imposti al diritto alla conoscenza, per proteggere la sicurezza nazionale, il diritto alla riservatezza o altri diritti umani, devono essere definiti rigorosamente.
6. L'attuazione del diritto alla conoscenza comprende tre dimensioni attive: gli obblighi diretti che le autorità pubbliche e le istituzioni pubbliche o private che esercitano funzioni pubbliche devono rispettare, indipendentemente da specifiche richieste; il diritto dei cittadini a essere informati, avere accesso alle informazioni rilevanti e contribuire alla formulazione e alla valutazione delle leggi, dei regolamenti e degli altri strumenti di attuazione della politica; e un ambiente educativo e culturale favorevole a promuovere e stimolare l'apprendimento continuo dei cittadini in una società dell'informazione.
7. Per dare piena efficacia al diritto alla conoscenza dei cittadini è necessario un insieme di strumenti di politica pubblica, compresi i meccanismi di consultazione, di informazione, di critica e di valutazione successiva dell'impatto delle scelte legislative e regolamentari.
8. L'entrata in vigore della Convenzione sull'Accesso ai Documenti Ufficiali (la "Convenzione di Tromsø") è un significativo passo avanti nella giusta direzione che l'Assemblea saluta con favore. Tuttavia, l'Assemblea osserva con preoccupazione che finora l'utilizzo della Convenzione di Tromsø è stato molto limitato.
9. I mezzi di informazione ricoprono un ruolo chiave nel fissare le priorità e nel fornire informazioni tempestive, plurali e affidabili. Essi non devono subire alcuna forma di pressione, compresi gli attacchi verbali e fisici, ma anche molestie giuridiche nelle forme di azioni giudiziarie strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP<sup>3</sup>). Le aggressioni nei confronti di giornalisti e le intimidazioni rivolte ai mezzi di informazione sono tra le maggiori minacce al diritto alla conoscenza. È quindi cruciale che gli standard del Consiglio d'Europa sulla libertà dei mezzi di informazione, il pluralismo e l'indipendenza editoriale; sulla protezione dei giornalisti; sulle fonti e le garanzie finanziarie; e sulla

---

<sup>3</sup> n.d.r. "Strategic Lawsuits Against Public Participation".

trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione siano pienamente attuati e adeguatamente verificati.

10. I cittadini devono sapere chi c'è dietro le notizie e conoscere l'intera struttura proprietaria degli organi di informazione, compresi i titolari effettivi, come pure eventuali accordi per lo scambio di informazioni tra l'organo di informazione e altre entità. Non è sempre facile reperire queste informazioni o risalirvi, specialmente se la proprietà dei mezzi di informazione è transnazionale. L'Assemblea ritiene che queste informazioni debbano essere rese di dominio pubblico.
11. Ugualmente, l'accesso alle informazioni contenute nei libri sociali delle imprese è estremamente utile per le sentinelle civiche<sup>4</sup> quali le associazioni della società civile contro la corruzione e i giornalisti investigativi per agevolare la loro ricerca di eventuali azioni illegali. Negare o limitare eccessivamente l'accesso ai dati riguardanti la proprietà e la struttura delle imprese, anche attraverso costi proibitivi, limita il diritto dell'opinione pubblica a conoscere e può agevolare corruzione, frode, riciclaggio di denaro, violazioni dei diritti umani e altre attività illegali.
12. Mentre il diritto alla conoscenza ha come obiettivo accrescere la partecipazione consapevole dei cittadini al processo decisionale, c'è la necessità di assicurare la trasparenza delle iniziative portate avanti con la partecipazione e il contributo dei gruppi organizzati di pressione, compresi i promotori professionali di interessi, delle associazioni industriali e delle organizzazioni della società civile.
13. L'Assemblea è preoccupata che, nella maggior parte degli Stati membri, non esistono regole sulla trasparenza che garantiscano che la società civile, i giornalisti e l'opinione pubblica possano ottenere informazioni sul modo in cui è utilizzata l'Intelligenza artificiale e su come i dati informatici affluiscono nel processo decisionale automatizzato. L'Assemblea, inoltre, è convinta che assicurare al più ampio pubblico libero e facile accesso al sapere scientifico e accademico importi significativi vantaggi per la società.
14. Oltre a ciò, il diritto alla conoscenza dei cittadini è intrinsecamente legato all'accesso libero, facile e continuo agli strumenti culturali, che sono mezzi indispensabili per lo sviluppo di una comprensione critica e indipendente delle informazioni e per una partecipazione attiva, inclusiva e consapevole in una società democratica. Le arti sono uno strumento utile per potenziare le capacità di pensiero critico. In tal senso, è necessario promuovere una vasta offerta culturale, quali biblioteche, teatri, musei e sale di musica dal vivo, favorendo l'inclusione di tutti gli attori della società nella vita culturale.
15. Il ruolo principale e la responsabilità primaria nella salvaguardia del diritto alla conoscenza spettano agli Stati membri e alle autorità pubbliche. Tuttavia, sono coinvolti anche altri soggetti, come i mezzi

---

<sup>4</sup> n.d.r. "Citizen Watchdogs".

di informazione pubblici e privati, gli istituti di istruzione e le istituzioni culturali, che devono assumersi la loro parte di responsabilità per educare cittadini attivi e informati. Le azioni dei vari attori coinvolti devono essere coerenti e sinergiche e sono quindi cruciali le collaborazioni fra questi diversi soggetti.

16. Conseguentemente, l'Assemblea esorta gli Stati membri:

16.1. a riconoscere il diritto alla conoscenza come un diritto civile e politico del cittadino ad essere informato attivamente su tutti gli aspetti e tutte le fasi dei processi di formazione delle decisioni politiche, amministrative e normative, in modo da consentire una piena partecipazione democratica e assicurare che gli amministratori dei beni comuni rispondano delle loro scelte, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto;

16.2. a ratificare la Convenzione di Tromsø, se non lo hanno già fatto, anche impegnandosi a rispettare le disposizioni facoltative sulla trasparenza legislativa e giudiziaria e a rendere le loro leggi in materia di accesso alle informazioni conformi agli standard più elevati della Convenzione;

16.3. a sostenere la rapida istituzione del Comitato di Controllo della Convenzione di Tromsø e a stanziare fondi sufficienti per renderlo pienamente operativo;

16.4. a promuovere e partecipare agli scambi di conoscenze in tutta l'Europa sulle migliori prassi riguardanti l'attuazione del diritto di accesso alle informazioni, che potrebbe anche essere di grande utilità per il Comitato di Controllo della Convenzione di Tromsø;

16.5. contemporaneamente al consolidamento dei principi esistenti fissati dalla Convenzione di Tromsø, a sviluppare e attuare misure complementari per l'effettiva salvaguardia del diritto alla conoscenza, conformemente ai principi contenuti nella presente Risoluzione e, in particolare, assicurare che le informazioni di pubblico interesse siano effettivamente raccolte, redatte e tempestivamente pubblicate, seguendo un approccio di "trasparenza sin dall'origine"<sup>5</sup>;

16.6. a ispirarsi alla Direttiva dell'Unione Europea 2014/95/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa del 22 ottobre 2014 che modifica la Direttiva 2013/34/EU per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e sulle pari opportunità<sup>6</sup> da parte di imprese e gruppi di grande dimensione, per adottare norme volte a estendere la legislazione in materia di accesso alle informazioni a tutti gli organismi privati che svolgono funzioni pubbliche o operano avvalendosi di fondi pubblici e per assicurare la pubblicazione da parte delle grandi società di informazioni dettagliate nei campi cruciali per l'interesse pubblico come il rispetto dei diritti

---

<sup>5</sup> n.d.r. "Transparency-by-design".

<sup>6</sup> n.d.r. "Diversity".

umani, il contrasto alla corruzione e alle tangenti, la protezione dell'ambiente, la responsabilità sociale, il trattamento dei dipendenti, le pari opportunità nei consigli di amministrazione in relazione all'età, al genere, al grado di istruzione e all'esperienza professionale;

16.7. ad adottare una legislazione che assicuri la trasparenza delle attività organizzate di pressione, in linea con la Raccomandazione CM/Rec (2017) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla regolamentazione giuridica delle attività organizzate di pressione nel contesto del processo decisionale pubblico;

16.8. a cooperare con il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) e altri pertinenti attori internazionali, nonché con la società civile, per sviluppare un quadro giuridico che consenta e faciliti l'accesso alle informazioni contenute nei libri sociali delle imprese, anche basandosi sulle migliori prassi sviluppate dai paesi che prevedono l'accessibilità dei libri sociali delle imprese;

16.9. a rendere la loro legislazione e le loro procedure conformi a quanto previsto dalla Risoluzione 2065 (2015) dell'Assemblea Parlamentare "Accrescere la trasparenza sulla proprietà dei mezzi di informazione" e la Raccomandazione CM/Rec (2018) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul pluralismo dei mezzi di informazione e la trasparenza della loro proprietà e delle loro fonti di finanziamento, per dare piena attuazione ai principi del Consiglio d'Europa sulla trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento dei mezzi di informazione, e a richiedere piena trasparenza nella stipula e nell'esecuzione degli accordi di condivisione delle informazioni che i mezzi di informazione concludono con soggetti terzi;

16.10. a istituire un sistema nazionale indipendente di controllo della legittimità, correttezza e completezza delle notizie diffuse dai mezzi di informazione nazionali e a pubblicare, almeno una volta al mese, i dati disaggregati ricavati dall'esercizio di questo controllo;

16.11. a rivedere i meccanismi di finanziamento ed evitare tagli di bilancio al settore dei mezzi di informazione, al fine di preservare ed estendere un panorama di mezzi di informazione pluralistico e aperto e a dare piena attuazione alle numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia;

16.12. a rendere la loro legislazione e le loro procedure conformi a quanto previsto dalla Raccomandazione CM/Rec (2020) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'impatto sui diritti umani dei sistemi che fanno uso di algoritmi e a organizzare dibattiti sulla trasparenza degli algoritmi utilizzati dalle società che gestiscono i canali aperti di comunicazione<sup>7</sup>, riunendo tutte le parti interessate per discutere su come garantire un controllo parlamentare e civico di tali algoritmi;

---

<sup>7</sup> n.d.r. "Social Media".

16.13. ad incoraggiare chi produce e trasmette il sapere a rendere disponibili i loro lavori gratuitamente e in formati aperti e a sostenere le buone prassi sul libero accesso, in modo che i risultati della ricerca siano accessibili a tutti gli attori della società, al fine di fornire al settore pubblico e privato i migliori e più innovativi dati scientifici;

16.14. a creare e rafforzare strumenti per l'ampia diffusione delle conoscenze culturali; a promuovere, al riguardo, il ruolo delle biblioteche, dei musei, dei teatri, delle sale per la musica dal vivo e di altre istituzioni culturali e a stabilire un livello minimo controllato di loro disponibilità per abitante.

17. I Parlamentari hanno un diritto di accesso alle informazioni rafforzato. I rappresentanti eletti possono avere accesso ad informazioni diversamente riservate e svolgere un ruolo fondamentale nel mediare il dibattito pubblico tra i diversi strati sociali e salvaguardare i diritti delle minoranze. Di conseguenza, l'Assemblea esorta i Parlamenti nazionali ad analizzare e valutare i meccanismi di partecipazione al processo decisionale a tutti i livelli, compresa la formazione dell'ordine del giorno dei lavori e i tempi assegnati ai dibattiti e alle interrogazioni parlamentari, cercando di fare in modo che le questioni di interesse pubblico siano discusse in modo esauriente e le informazioni di interesse pubblico siano rese di pubblico dominio.
18. L'Assemblea esorta i Parlamentari a impegnarsi in un dibattito coordinato per fissare norme condivise sull'applicazione e la revisione dei livelli di riservatezza negli Stati membri e nelle istituzioni politiche locali, in particolare rispetto alle procedure di voto, per contrastare la cultura della segretezza e scongiurare la sfiducia dell'opinione pubblica, così da rafforzare il diritto alla conoscenza dei cittadini.

#### **Nota del redattore**

La versione in lingua italiana che si propone, redatta da Ezechia Paolo Reale, Segretario Generale del "The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights", con il contributo della dott.ssa Chiara Gottardo, non è una traduzione letterale delle parole contenute nella Risoluzione ma la trasposizione in lingua italiana dei concetti giuridici e sociali a cui i termini si riferiscono.

Anche alcune espressioni che fanno specifico riferimento a teoriche o dottrine che non hanno ancora avuto sufficiente spazio nella cultura italiana sono state rese in italiano nel loro significato valoriale, privilegiando tale scelta rispetto a quella di riportarle con la loro denominazione in lingua inglese, riportata comunque in nota, che, possibilmente, non consente nel contesto culturale nazionale immediato rimando ai loro contenuti.

Si è preferito, inoltre, offrire una versione in lingua italiana anche di termini oramai di uso comune nella loro formulazione in lingua inglese quali *“media”*, *“lobby”*, e *“question time”*.

Le versioni alle quali fare esclusivo riferimento sono, ovviamente, l'originale in lingua inglese e la sua traduzione ufficiale in lingua francese che si riportano in allegato.

Si ringraziano gli uffici della Delegazione italiana al Consiglio d'Europa per aver fornito la base di lavoro sulla quale si è operato.



## Resolution 2382 (2021)<sup>1</sup>

# Media freedom, public trust and the people's right to know

Parliamentary Assembly

1. Without the informed exercise of the right to vote, and without citizens' entitlement to responsible democratic participation in policy-making and decision-making processes through broad public and parliamentary debate, as fundamental tools for effective democratic control over the actions of governments and legislators, democracy is only a facade.

2. There is no democracy without the real possibility to make conscious choices. This can only be ensured if the public is duly informed and can freely inform itself; if a real debate of ideas on a wide range of issues can take place on the basis of an exact and complete knowledge of factual elements; and if everyone has the necessary competences and culture to critically analyse the various points of view and can express themselves without fear. Furthermore, these conditions are essential if representatives elected by the people are to exercise their mandate effectively and responsibly.

3. Today, our democratic values and the functioning of our democratic institutions are challenged by post-truth narratives, disinformation, narrow agenda-setting powers and recurrent attempts to manipulate public opinion. Furthermore, recent developments have often eroded parliamentary prerogatives and parliament's fundamental mediating role in a democratic society. A growing sense of division between governing institutions and the general public has increased citizens' distrust, endangering democratic governance and the effective implementation of public policy.

4. Therefore, for the Parliamentary Assembly, there is a need to establish a wide "right to know", defined as a citizen's civil and political right to be actively informed of all aspects and all stages of policy-making and administrative/rule-making processes, in order to allow for full democratic participation, and hold the administrators of public goods to account, in accordance with the standards of human rights and the rule of law.

5. Limitations to the right to know, intended to protect national security, the right to privacy or other human rights, must be narrowly defined.

6. Implementation of the right to know has three active dimensions: direct obligations that public authorities, and public or private institutions which exercise public functions, have to respect, independently of specific requests; the right of citizens to be informed, have access to relevant information and contribute to the drafting and appraisal of laws, regulations and other policy instruments; and an educational and cultural environment that enhances and stimulates citizens' continued learning in an information society.

7. To give full effect to a citizen's right to know, a range of public policy instruments is required, including mechanisms for consultation, information and comment, impact assessments and *ex-post* regulatory and legislative evaluation.

8. The entry into force of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205, the "Tromsø Convention") is a significant step in the right direction, which the Assembly welcomes. However, it notes with concern that the number of accessions to the Tromsø Convention is very low.

---

1. *Assembly debate* on 22 June 2021 (17th sitting) (see [Doc. 15308](#), report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Roberto Rampi). *Text adopted by the Assembly* on 22 June 2021 (17th sitting). See also [Recommendation 2204 \(2021\)](#).





9. The media play a key role in agenda setting and providing timely, pluralist and reliable information. They must be free from any pressure, including direct verbal and physical attacks, but also from legal harassment in the form of strategic lawsuits against public participation (SLAPP). Assaults against journalists and intimidation of the media are major threats to the people's right to know. It is therefore crucial that Council of Europe standards on media freedom, pluralism and editorial independence; the protection of journalists; funding benchmarks and guarantees; and the transparency of media ownership are fully implemented and adequately monitored.
10. Citizens must be aware of who is behind the news and understand the entire ownership structure of media outlets, including beneficial owners, as well as information-sharing agreements between media outlets and other entities. This information is not always easy to find or track, especially if media ownership structures are transnational. The Assembly considers that this information must be made public.
11. Likewise, access to the information contained in company registers is essential for citizen watchdogs, such as anti-corruption civil society groups, and for investigative journalists to help them track possible illegal actions. Denying access to data on company ownership and structures, or significantly restricting it, including through prohibitive costs, limits the public's right to know, and may open the door to corruption, fraud, money laundering, human rights violations and other illegal activity.
12. While the right to know aims to enhance meaningful citizen participation in the decision-making process, there is a need to ensure the transparency of any participation initiatives carried out and the input from interest groups, including professional lobbyists, business associations and civil society organisations.
13. The Assembly is concerned that, in most member States, there are no transparency rules which guarantee that civil society, journalists and the public can obtain information about how artificial intelligence is being used and how data feed into automated decision making. Moreover, the Assembly is convinced that ensuring that the wider public has free and easy access to scientific and other scholarly knowledge significantly benefits society.
14. Moreover, a citizen's right to know is intrinsically linked to free, easy and lifelong access to cultural instruments, which are indispensable tools for the development of a critical and independent understanding of information and of active, inclusive and conscious participation in a democratic society. The Arts are a positive factor for the enhancement of critical thinking capabilities. To this end, the widespread presence of cultural places such as libraries, theatres, museums and live-music venues should be promoted and the inclusion of all societal actors in cultural life should be enhanced.
15. The primary role and responsibility for safeguarding the right to know lie with the member States and public authorities. However, other actors, such as public and private media or educational and cultural institutions, come into play and must assume their share of responsibility in educating active and knowledgeable citizens. The actions of the various stakeholders must be coherent and synergistic, hence partnerships between these actors are crucial.
16. Consequently, the Assembly calls on member States to:
  - 16.1. recognise the right to know as a citizen's civil and political right to be actively informed of all aspects and all stages of the policy-making and administrative/rule-making processes, in order to allow for full democratic participation, and hold the administrators of public goods to account according to the standards of human rights and the rule of law;
  - 16.2. ratify the Tromsø Convention, if they have not yet done so, and also commit themselves to the optional provisions on legislative and judicial transparency, and to bring their laws on access to information into line with the high standards laid down in the Tromsø Convention;
  - 16.3. support the rapid establishment of the Tromsø Convention Monitoring Committee and commit sufficient funds for it to be able to operate effectively;
  - 16.4. promote and participate in pan-European knowledge exchanges on best practices regarding the implementation of the right of access to information, which could also be of great value for the Tromsø Convention Monitoring Committee;
  - 16.5. develop and implement, in parallel with the consolidation of existing standards set by the Tromsø Convention, complementary measures for the effective safeguard of the right to know in accordance with the principles set out in this Resolution and, in particular, ensure the effective collection, compilation and timely publication of information of public interest, using a "transparency-by-design" approach;

16.6. take inspiration from the European Union Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups, so as to make provisions for extending access to information laws to all private bodies performing public functions or operating with public funds, and for ensuring publication by large companies of specific information in the crucial areas of public interest such as respect for human rights, the fight against corruption and bribery, environmental protection, social responsibility, treatment of employees and diversity within company boards in terms of age, gender, educational and professional background;

16.7. adopt legislation which ensures transparency of lobbying, in line with Recommendation CM/Rec(2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making;

16.8. co-operate with the Group of States against Corruption (GRECO) and other relevant international actors, as well as with civil society, to develop a legal framework allowing and facilitating access to information contained in company registers, also building on best practices developed by countries that have open company registers;

16.9. bring their legislation and practice into line with Parliamentary Assembly [Resolution 2065 \(2015\)](#) "Increasing transparency of media ownership" and Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership, in order to fully implement Council of Europe standards concerning transparency of media ownership and financing, and to request full transparency in the conditions and execution of information-sharing agreements that media conclude with third parties;

16.10. establish an independent national monitoring system of the legality, accuracy and completeness of information provided by all national media, and to make public the disaggregated data from this monitoring exercise on at least a monthly basis;

16.11. review funding mechanisms and avoid budget cuts in the media sector, with a view to preserving and strengthening an open and pluralistic media landscape, and to fully implement the many relevant Council of Europe recommendations on the matter;

16.12. bring their legislation and practice into line with Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems, and organise debates on the transparency of algorithms used by social media companies, bringing together relevant stakeholders, to discuss how to ensure parliamentary and citizen oversight of these algorithms;

16.13. encourage the producers and publishers of knowledge to make their works available free of charge in open formats, and to support good practices on open access, so that research results are available to all societal actors, with a view to delivering better scientific and innovative data to the public and private sectors;

16.14. create and strengthen instruments for the widespread dissemination of cultural knowledge; promote, in this respect, the role of libraries, museums, theatres, live-music venues and other cultural institutions, and establish a minimum monitored measure of their availability per capita.

17. Members of parliament have a greater right of access to information. Elected officials may be granted access to otherwise confidential information and play a crucial role in mediating public debate between different levels of society and safeguarding minority rights. Therefore, the Assembly calls on national parliaments to analyse and evaluate the mechanisms for participation in the decision-making process at all levels, including in the setting of the agenda and the time allocated to parliamentary debates and questions, with a view to ensuring that issues of public interest are fully debated and that information of public interest is made public.

18. The Assembly calls on members of parliament to engage in a co-ordinated debate on setting common rules regarding the application and revision of confidentiality standards in member States and regional institutions, in particular regarding voting procedures, aimed at countering the culture of secrecy and preventing public distrust and with a view to strengthening citizens' right to know.



## Résolution 2382 (2021)<sup>1</sup>

# La liberté des médias, la confiance du public et le droit de savoir des citoyens

Assemblée parlementaire

1. Sans l'exercice éclairé du droit de vote, sans le droit des citoyens de participer de façon responsable et démocratique à l'élaboration des politiques et aux processus décisionnels en se fondant sur un large débat public et parlementaire, sans ces outils fondamentaux de contrôle démocratique de l'action du gouvernement et du législateur, la démocratie n'est que façade.
2. Il n'y a pas de démocratie sans la possibilité réelle de faire des choix délibérés. Cette possibilité ne peut être assurée que si le public est dûment informé et peut s'informer librement; si un véritable débat d'idées, portant sur un vaste éventail de questions, peut avoir lieu sur la base de la connaissance exacte et complète d'éléments factuels; et si chacun possède les capacités et la culture nécessaires à l'analyse critique de différents points de vue, et peut s'exprimer sans crainte. De même, ces conditions sont essentielles pour que les représentants élus du peuple puissent exercer leur mandat de manière efficace et responsable.
3. Aujourd'hui, nos valeurs démocratiques et le fonctionnement de nos institutions démocratiques sont mis à rude épreuve par les récits post-vérités, la désinformation, les pouvoirs limités d'établissement de l'ordre du jour et les tentatives récurrentes de manipulation de l'opinion publique. En outre, des développements récents ont souvent érodé les prérogatives du parlement et son rôle fondamental de médiation dans une société démocratique. Le sentiment croissant d'un fossé entre les institutions gouvernementales et le public en général a renforcé la méfiance des citoyens, mettant en danger la gouvernance démocratique et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques.
4. En conséquence, pour l'Assemblée parlementaire, il est nécessaire d'établir un vaste «droit de savoir», défini comme le droit civil et politique du citoyen d'être activement informé sur tous les aspects concernant toutes les étapes des processus d'élaboration des politiques et des processus administratifs/réglementaires, afin de permettre une pleine participation démocratique et de tenir les administrateurs des biens publics comptables de leurs actes, dans le respect des normes des droits humains et de l'État de droit.
5. Les limitations au droit de savoir, destinées à protéger la sécurité nationale, le droit à la vie privée ou d'autres droits humains, doivent être étroitement définies.
6. La mise en œuvre du droit de savoir comporte trois dimensions actives: les obligations directes que les autorités publiques et les institutions publiques ou privées qui exercent des fonctions publiques doivent respecter, indépendamment de demandes spécifiques; le droit des citoyens d'être informés, d'avoir accès aux informations pertinentes et de contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des lois, règlements et autres instruments politiques; et un environnement éducatif et culturel tendant à améliorer et à stimuler l'apprentissage continu des citoyens dans une société de l'information.
7. Pour donner pleinement effet au droit de savoir du citoyen, il est nécessaire d'établir une gamme des instruments de politique publique, y compris des mécanismes de consultation, d'information et de commentaire, des évaluations d'impact et des évaluations *ex post* de la réglementation et des lois.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 juin 2021 (17<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15308](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Roberto Rampi). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 juin 2021 (17<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2204 \(2021\)](#).



8. L'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, la «Convention de Tromsø») est une avancée importante dans la bonne direction, que l'Assemblée salue. Toutefois, l'Assemblée observe avec préoccupation que le nombre d'adhésions à la Convention de Tromsø est très faible.

9. Les médias jouent un rôle essentiel dans la définition de l'ordre du jour et la fourniture en temps utile d'informations pluralistes et fiables. Ils doivent être à l'abri de toute pression, notamment des attaques verbales ou physiques directes, mais aussi du harcèlement judiciaire sous la forme de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (*strategic lawsuits against public participation – SLAPP*). Les agressions de journalistes et les actes d'intimidation contre les médias constituent de graves menaces pour le droit de savoir de la population. C'est pourquoi il est essentiel que les normes du Conseil de l'Europe relatives à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance éditoriale des médias, à la protection des journalistes, aux critères et garanties de financement et à la transparence de la propriété des médias soient pleinement mises en œuvre et contrôlées de manière adéquate.

10. Les citoyens doivent savoir qui se cache derrière l'information et connaître l'ensemble de la structure de propriété des médias, jusqu'aux bénéficiaires effectifs, ainsi que les accords de partage d'information entre les médias et d'autres entités. Ces informations ne sont pas toujours faciles à trouver ou à suivre, en particulier lorsque les structures de propriété des médias sont transnationales. L'Assemblée considère que ces informations doivent être rendues publiques.

11. De même, l'accès aux informations contenues dans les registres des sociétés est essentiel pour les organisations citoyennes de surveillance, comme les groupes de la société civile qui luttent contre la corruption, et pour les journalistes d'investigation qui enquêtent sur d'éventuelles activités illégales. Refuser de donner accès aux données sur la propriété et les structures des entreprises, ou restreindre cet accès de manière significative, y compris par des coûts prohibitifs, limite le droit de savoir du public et peut ouvrir la porte à la corruption, à la fraude, au blanchiment d'argent, aux violations des droits humains et à d'autres activités illégales.

12. Si le droit de savoir vise à renforcer la participation constructive des citoyens au processus décisionnel, il est nécessaire d'assurer la transparence des initiatives de participation et des contributions des groupes d'intérêt, y compris les lobbyistes professionnels, les associations professionnelles et les organisations de la société civile.

13. L'Assemblée constate avec préoccupation que, dans la plupart des États membres, il n'existe pas de règles sur la transparence garantissant que la société civile, les journalistes et le public puissent obtenir des informations sur la façon dont l'intelligence artificielle est utilisée et dont les données alimentent la prise de décision automatisée. En outre, l'Assemblée est convaincue que le fait de garantir au grand public un accès libre et facile aux connaissances scientifiques et autres sources de savoir présente des avantages considérables pour la société.

14. En outre, le droit de savoir du citoyen est intrinsèquement lié à l'accès libre, facile et tout au long de la vie aux instruments culturels, qui sont des outils indispensables au développement d'une compréhension critique et indépendante de l'information et à la participation active, inclusive et délibérée à une société démocratique. L'art est un facteur positif de renforcement des capacités de réflexion critique. À cet effet, il convient de promouvoir une large présence des lieux de culture tels que les bibliothèques, les théâtres, les musées et les salles de concert, et de renforcer l'inclusion de tous les acteurs de la société dans la vie culturelle.

15. Le rôle principal et la responsabilité première, pour garantir le droit de savoir, incombent aux États membres et aux autorités publiques. Cependant, d'autres acteurs tels que les médias publics et privés ou les institutions de l'éducation et de la culture entrent également en jeu et doivent assumer leur part de responsabilité dans l'éducation de citoyens actifs et informés. Les actions des différentes parties prenantes doivent être cohérentes et synergiques, d'où l'importance déterminante des partenariats entre ces acteurs.

16. En conséquence, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

16.1. à reconnaître le droit de savoir en tant que droit civil et politique du citoyen d'être activement informé sur tous les aspects concernant toutes les étapes des processus d'élaboration des politiques et des processus administratifs/réglementaires, afin de permettre une pleine participation démocratique et de tenir les administrateurs des biens publics comptables de leurs actes, dans le respect des normes des droits humains et de l'État de droit;

16.2. à ratifier la Convention de Tromsø, s'ils ne l'ont pas encore fait, et à s'engager également à respecter les dispositions facultatives sur la transparence législative et judiciaire, et à mettre leurs lois sur l'accès à l'information en conformité avec les normes les plus élevées de la Convention de Tromsø;

16.3. à soutenir la création rapide du comité de suivi de la Convention de Tromsø et à engager des fonds suffisants pour lui permettre d'œuvrer avec efficacité;

16.4. à promouvoir, en y participant, des échanges de savoir à l'échelle de la région Europe sur les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, ce qui pourrait également être d'une grande utilité pour le comité de suivi de la Convention de Tromsø;

16.5. à concevoir et à mettre en œuvre, parallèlement à la consolidation des normes existantes établies par la Convention de Tromsø, des mesures complémentaires visant à garantir de façon effective le droit de savoir conformément aux principes énoncés dans la présente résolution et, en particulier, à veiller à ce que l'information d'intérêt public soit collectée, réunie et rendue publique en temps utile et de façon effective, selon une approche intégrant le principe de transparence dès la conception;

16.6. à s'inspirer de la Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 22 octobre 2014 modifiant la Directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes afin de prendre des dispositions visant à étendre le champ d'application des lois sur l'accès à l'information à tous les organismes privés exerçant des fonctions publiques ou utilisant des fonds publics, et à assurer la publication par les grandes entreprises d'informations spécifiques dans les domaines d'intérêt public essentiels tels que le respect des droits humains, la lutte contre la corruption et les pots-de-vin, la protection de l'environnement, la responsabilité sociale, le traitement des employés et la diversité au sein des conseils d'administration en termes d'âge, de sexe, de formation et de parcours professionnel;

16.7. à adopter des lois qui assurent la transparence des activités de lobbying, conformément à la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique;

16.8. à coopérer avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et d'autres acteurs internationaux pertinents, ainsi qu'avec la société civile, pour élaborer un cadre juridique permettant et facilitant l'accès aux informations contenues dans les registres des sociétés, en s'appuyant également sur les bonnes pratiques développées par les pays qui disposent de registres des sociétés en libre accès;

16.9. à mettre leur législation et leur pratique en conformité avec la [Résolution 2065 \(2015\)](#) de l'Assemblée «Accroître la transparence de la propriété des médias» et la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, afin de mettre pleinement en œuvre les normes du Conseil de l'Europe relatives à la transparence de la propriété et au financement des médias, et à demander une transparence complète dans la définition et l'exécution des accords de partage d'information que les médias concluent avec des tiers;

16.10. à mettre en place un système national indépendant de contrôle de la légalité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations fournies par tous les médias nationaux, et à rendre publiques les données ventilées issues de ces contrôles au moins une fois par mois;

16.11. à revoir les mécanismes de financement et à éviter les coupes budgétaires dans le secteur des médias en vue de préserver et de renforcer un paysage médiatique ouvert et pluraliste, et à mettre pleinement en œuvre les multiples recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe en la matière;

16.12. à mettre leur législation et leur pratique en conformité avec la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, et à organiser des débats sur la transparence des algorithmes utilisés par les entreprises des médias sociaux, en réunissant les parties prenantes concernées, afin de débattre des moyens d'assurer un contrôle parlementaire et citoyen de ces algorithmes;

16.13. à encourager les acteurs qui produisent des connaissances et ceux qui les publient à mettre leurs travaux à disposition gratuitement et dans des formats en libre accès, et à soutenir les bonnes pratiques en matière de libre accès afin que les résultats de la recherche soient disponibles pour tous les acteurs de la société, dans le but de fournir de meilleures données scientifiques et des innovations aux secteurs public et privé;

16.14. à créer et à renforcer les instruments de diffusion de la connaissance culturelle à un vaste public; à promouvoir, à cet égard, le rôle des bibliothèques, des musées, des théâtres, des salles de concert et des autres institutions culturelles, et à établir une mesure minimale de leur disponibilité par habitant, soumise à contrôle.

17. Les parlementaires ont un droit renforcé d'accès à l'information. Les élus peuvent se voir donner accès à des informations qui restent confidentielles pour d'autres, et jouent un rôle crucial dans la médiation du débat public entre les différents niveaux de la société et dans la protection des droits des minorités. En conséquence, l'Assemblée invite les parlements nationaux à analyser et à évaluer les mécanismes de participation au processus décisionnel à tous les niveaux, y compris la fixation de l'ordre du jour et le temps alloué aux débats et aux questions parlementaires, en vue de garantir que les questions d'intérêt public sont pleinement débattues et que les informations d'intérêt public soient rendues publiques.

18. L'Assemblée appelle les parlementaires à engager un débat coordonné sur l'établissement de règles communes concernant l'application et la révision des normes en matière de confidentialité, dans les États membres et dans les institutions régionales, s'agissant notamment des procédures de vote, afin de lutter contre la culture du secret pour prévenir la méfiance du public, et en vue de renforcer le droit de savoir des citoyens.