

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis
n. 114

ASSEMBLEA PARLAMENTARE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2535 (2024)

Il diritto alla libertà di informazione: assicurare l'accesso ai documenti
storici

Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024



Resolution 2535 (2024)¹

The right to freedom of information: ensuring access to historical documents

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly highlights the importance of the principle of transparency, including access to historical information held by public authorities, for fostering a common historical heritage and a collective memory of the past, supporting reconciliation and rehabilitation processes, facilitating research and academic activities, and improving public confidence in State institutions, good governance and accountability.
2. The Assembly unequivocally recognises the right of access to information as a universal human right, particularly when it comes to State-held information. As a general rule, all information held by public authorities should be freely accessible.
3. Recalling its [Resolution 1954 \(2013\)](#) “National security and access to information”, the Assembly considers that only legitimate, well-defined limitations to the right of access to information, such as genuine national security interests and appropriate protection of individuals’ privacy, may be held to be valid grounds for preventing public access to information held by public authorities. Full disclosure must be the rule and limitations for legitimate reasons must be the exception. Exceptions shall be interpreted restrictively; they must be provided for by law, pursue a legitimate purpose and be necessary in a democratic society. Exceptions based on national security and privacy grounds may cease to be legitimate or necessary after a certain period of time and in any event cannot be applied indefinitely. The burden of demonstrating the legitimacy of withholding information rests on the relevant public authority.
4. Information about serious violations of human rights or humanitarian law and crimes committed by State agents should not be withheld on national security grounds in any circumstances, especially when such violations or crimes occurred in the past under authoritarian regimes. In such cases, the right of society at large to historical truth should always prevail.
5. The Assembly recalls that the right of access to State-held information is constantly evolving at the international level. This means that non-compliance with developing jurisprudence of the European Court of Human Rights (the Court), the United Nations Human Rights Committee and other human rights bodies may lead to findings of a violation of the right to freedom of information and expression. In this respect, the Assembly notes that the Court has developed its case law to further recognise the right of access to State-held information as part of the right to freedom of expression, in particular the freedom to receive and impart information, guaranteed by Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). This recognition is based on the circumstantial factors of each case, including the purpose of the request, the nature of the information sought, the role of the person requesting the information and whether the information requested is readily available to the State. Non-governmental organisations (NGOs), journalists, academic researchers and authors enjoy a high level of protection if they disseminate information of public interest.

1. *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 7 March 2024 (see [Doc. 15929](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Klotilda Bushka).*
See also [Recommendation 2270 \(2024\)](#).



6. The Assembly calls on member States to uphold the main principles that govern access to information and to apply them in the context of historical documents. These are: maximum disclosure; proactive publication of information; strict guidance on exceptions; and a reasonable cost for accessing information.
7. Member States should actively develop policies that advance everyone's right to freedom of information. The public, especially those individuals and groups who may be affected by such changes, should be duly informed of any changes in the legal framework on access to information or in the archival system. Any changes in law and policy on access to historical information should only be approved after extensive consultation with historians, researchers, NGOs and civil society organisations that rely on having access to such information.
8. A request for an explanation of the reasons for asking for specific information or for an outline of research topics may be useful in identifying the relevant documents to be furnished. However, the provision of detailed reasons should not be a requirement for accessing information that is clearly in the public interest, such as historical documents. Access to historical documents should be granted regardless of the reasons for seeking such information.
9. Specifying reasons for requests for access to classified historical documents may also help the competent authorities to apply limitations of access restrictively, as required. Any denial of access to historical documents should be duly justified, open to appeal before an independent national authority and ultimately subject to judicial review.
10. Access to historical documents for researchers, historians, NGOs and all those who obtain them with a view to disseminating them in the public interest should be expeditious and not overly burdensome or involve complicated bureaucratic procedures.
11. The Assembly calls on all member States of the Council of Europe which have not yet signed or ratified the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205, "Tromsø Convention") to do so as rapidly as possible. This includes those whose legislation already complies with the standards therein, as such ratification would strengthen international safeguards for the right of access to State-held information. The Assembly also supports the activities of the Council of Europe's Access Info Group in securing signatures and ratifications of the Tromsø Convention through the promotion of best practices of member States regarding laws on access to information, including archives and historical documents. Recalling its [Resolution 1954 \(2013\)](#) "National security and access to information", the Assembly invites member States to consider introducing specific improvements to the Tromsø Convention in the spirit of the Global Principles on National Security and the Right to Information ("Tshwane Principles") and other international legal developments on the right of access to information.
12. The Assembly underlines the importance of open archives and public information for transparency, democracy and the rule of law. It calls on member States to demonstrate the political will to allow the widest possible access to historical documents.
13. Historical documents and archives should be kept in their countries of origin. In cases where they are held in other countries due to State succession and border changes, they should be returned to mitigate the difficulties relating to the physical distance which can hinder the establishment of historical truth. The Assembly calls on member States to negotiate the return of their archives in good faith. Meanwhile, governments and civil society should foster international collaboration in opening archives for public inspection, irrespective of their location.
14. The Assembly further underlines the importance of civil society groups working to preserve historical memory and urges member States to support this work, including financially.
15. Individuals and civil society organisations involved in the research and preservation of historical memory must, moreover, be protected from harassment or persecution. In this respect, the Assembly strongly condemns the dissolution, in the Russian Federation, of the human rights organisation Memorial, and the persecution of numerous members engaged in documenting the crimes committed during the Soviet era and beyond.
16. The Assembly underlines the importance of co-operation with civil society and between States in order to achieve transparency and ensure that different perspectives are taken into account.
17. Finally, the Assembly urges member States to digitalise their archives and allow as many documents as possible to be accessible online.



Résolution 2535 (2024)¹

Le droit à la liberté d'information: garantir l'accès aux documents historiques

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance du principe de transparence, notamment l'accès aux informations historiques détenues par les autorités publiques, pour préserver le patrimoine historique commun et la mémoire collective du passé, favoriser les processus de réconciliation et de réhabilitation, faciliter la recherche et les activités académiques, et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'État, la bonne gouvernance et la responsabilité.
2. L'Assemblée reconnaît sans équivoque que le droit d'accès à l'information est un droit humain universel, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations détenues par l'État. En règle générale, toutes les informations détenues par les autorités publiques devraient être librement accessibles.
3. Rappelant sa [Résolution 1954 \(2013\)](#) «La sécurité nationale et l'accès à l'information», l'Assemblée considère que seules des restrictions légitimes et clairement définies au droit d'accès à l'information – telles que de véritables intérêts en matière de sécurité nationale et une protection adéquate de la vie privée des personnes – peuvent être considérées comme des motifs valables pour empêcher l'accès public aux informations détenues par les autorités publiques. La divulgation complète doit être la règle et les restrictions pour des motifs légitimes doivent être l'exception. Les exceptions doivent être interprétées de manière restrictive; elles doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique. Les exceptions fondées sur des motifs de sécurité nationale et de respect de la vie privée peuvent ne plus être légitimes ni nécessaires après un certain temps, et elles ne peuvent en aucun cas être appliquées indéfiniment. Il incombe à l'autorité publique concernée de démontrer la légitimité de la rétention d'informations.
4. Les informations relatives aux violations graves des droits humains ou du droit humanitaire, ainsi qu'aux crimes commis par des agents de l'État, ne devraient en aucun cas être retenues pour des motifs de sécurité nationale, en particulier lorsque ces violations ou crimes ont été commis dans le passé sous des régimes autoritaires. Dans de tels cas, le droit de la société dans son ensemble à la vérité historique devrait toujours prévaloir.
5. L'Assemblée rappelle que le droit d'accès aux informations détenues par l'État est en constante évolution au niveau international. Cela signifie que le non-respect des développements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et d'autres organismes de protection des droits humains peut conduire à des constatations de la violation du droit à la liberté d'information et d'expression. À cet égard, l'Assemblée note que la Cour a développé sa jurisprudence pour que le droit d'accès aux informations détenues par l'État soit davantage reconnu comme faisant partie du droit à la liberté d'expression, en particulier la liberté de recevoir et de communiquer des informations, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Cette reconnaissance est fondée sur les facteurs circonstanciels de chaque cas, notamment l'objet de la demande, la nature de l'information recherchée, le rôle de la personne qui demande l'information et l'accès facile ou non

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 7 mars 2024 (voir [Doc. 15929](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Klotilda Bushka).

Voir également la [Recommandation 2270 \(2024\)](#).



de l'État à l'information demandée. Les organisations non gouvernementales (ONG), les journalistes, les chercheurs universitaires et les auteurs bénéficient d'un niveau élevé de protection s'ils diffusent des informations d'intérêt public.

6. L'Assemblée appelle les États membres à respecter les grands principes qui régissent l'accès à l'information et à les appliquer dans le cadre des documents historiques. Ces principes sont les suivants: la divulgation maximale; la publication proactive d'informations; des directives strictes sur les exceptions; et un accès à l'information à un coût raisonnable.

7. Les États membres devraient élaborer activement des politiques qui favorisent le droit de chacun à la liberté d'information. Le public, en particulier les personnes et les groupes susceptibles d'être affectés par ces changements, devrait être dûment informé de toute modification du cadre juridique relatif à l'accès à l'information ou au système d'archivage. Toute modification de la loi et de la politique d'accès à l'information historique ne devrait être approuvée qu'après consultation approfondie des historiens, des chercheurs, des ONG et des organisations de la société civile qui dépendent de l'accès à cette information.

8. Une demande d'explication sur les raisons pour lesquelles des informations spécifiques sont requises ou un aperçu des sujets de recherche peuvent être utiles pour identifier les documents pertinents à fournir. Cependant, l'accès à des informations qui relèvent clairement de l'intérêt public, tels les documents historiques, ne devrait pas être soumis à l'obligation de fournir des motifs détaillés. L'accès aux documents historiques devrait être accordé quels que soient les motifs pour lesquels ces informations sont recherchées.

9. Spécifier les motifs des demandes d'accès à des documents historiques classifiés peut aussi aider les autorités compétentes à appliquer les limitations d'accès de manière restrictive, le cas échéant. Tout refus d'accès à des documents historiques devrait être dûment motivé, donner droit à un recours devant une autorité nationale indépendante et, en dernier ressort, être soumis à un contrôle juridictionnel.

10. L'accès aux documents historiques pour les chercheurs, les historiens, les ONG et tous ceux qui les obtiennent en vue de les diffuser dans l'intérêt général devrait être rapide et ne pas être excessivement contraignant ni impliquer des procédures bureaucratiques compliquées.

11. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, «Convention de Tromsø») à le faire aussi rapidement que possible. Il s'agit notamment des États dont la législation est déjà conforme aux normes qui y sont énoncées, car une telle ratification renforcerait les garanties internationales en matière de droit d'accès aux informations détenues par l'État. L'Assemblée soutient également les activités du Groupe d'accès à l'information du Conseil de l'Europe qui visent à obtenir les signatures et les ratifications de la Convention de Tromsø par la promotion des bonnes pratiques des États membres à propos de la législation relative au droit à l'information, y compris les archives et les documents historiques. Rappelant sa [Résolution 1954 \(2013\)](#) «La sécurité nationale et l'accès à l'information», l'Assemblée invite les États membres à étudier la possibilité d'apporter des améliorations spécifiques à la Convention de Tromsø dans l'esprit des Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information («Principes de Tshwane») et d'autres évolutions juridiques internationales du droit d'accès à l'information.

12. L'Assemblée souligne l'importance des archives ouvertes et de l'information publique pour la transparence, la démocratie et l'État de droit. Elle appelle les États membres à faire preuve de volonté politique pour permettre l'accès le plus large possible aux documents historiques.

13. Les documents historiques et les archives devraient être conservés dans leur pays d'origine. Dans les cas où ils sont détenus dans d'autres pays à la suite de successions d'États et de changements de frontières, ils devraient être restitués pour pallier les difficultés liées à la distance physique susceptibles d'entraver l'établissement de la vérité historique. L'Assemblée appelle les États membres à négocier de bonne foi la restitution de leurs archives. Dans le même temps, les gouvernements et la société civile devraient encourager la collaboration internationale pour ouvrir les archives à l'inspection publique, indépendamment de leur localisation.

14. L'Assemblée souligne en outre l'importance des groupes de la société civile travaillant à la préservation de la mémoire historique et exhorte les États membres à soutenir ce travail, notamment financièrement.

15. Les personnes et les organisations de la société civile qui œuvrent pour la recherche et la préservation de la mémoire historique doivent, en outre, être protégées contre le harcèlement ou la persécution. À cet égard, l'Assemblée condamne fermement la dissolution, en Fédération de Russie, de l'organisation de défense des droits humains «Memorial», ainsi que la persécution de nombreux membres qui s'efforcent de documenter les crimes commis pendant l'ère soviétique et au-delà.

16. L'Assemblée souligne l'importance de la coopération avec la société civile et entre les États, afin de renforcer la transparence et de veiller à ce que les différentes perspectives soient prises en compte.
17. Enfin, l'Assemblée invite instamment les États membres à numériser leurs archives et à permettre l'accès en ligne au plus grand nombre possible de documents.



Risoluzione 2535 (2024)¹

Il diritto alla libertà di informazione: assicurare l'accesso ai documenti storici

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea l'importanza del principio della trasparenza, compreso l'accesso alle informazioni storiche detenute dalle autorità pubbliche, per promuovere un patrimonio storico comune e una memoria collettiva del passato, per sostenere i processi di riconciliazione e riabilitazione, per facilitare la ricerca e le attività accademiche, nonché per migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni statali, nel buon governo e nella responsabilità.

2. L'Assemblea riconosce inequivocabilmente il diritto di accesso alle informazioni come diritto umano universale, in particolare quando si tratta di informazioni in possesso dello Stato. Come regola generale, tutte le informazioni detenute dalle autorità pubbliche dovrebbero essere liberamente accessibili.

3. Richiamando la Risoluzione 1954 (2013) "Sicurezza nazionale e accesso alle informazioni", l'Assemblea ritiene che possano essere ritenute valide ragioni per impedire l'accesso del pubblico alle informazioni solo limitazioni legittime e ben definite al diritto di accesso alle informazioni. Ad esempio, reali interessi di sicurezza nazionale e un'adeguata protezione della privacy delle persone possono essere validi motivi per negare l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. La piena divulgazione deve essere la regola e le limitazioni per motivi legittimi devono essere l'eccezione. Le eccezioni devono essere interpretate in modo restrittivo; devono essere previste dalla legge, perseguire uno scopo legittimo ed essere necessarie in una società democratica. Le eccezioni basate su motivi di sicurezza nazionale e di privacy possono non essere legittime o necessarie dopo un certo periodo di tempo e in ogni caso non possono essere applicate all'infinito. Spetta all'autorità pubblica competente l'onere di dimostrare la legittimità del rifiuto di fornire informazioni.

4. Le informazioni riguardanti gravi violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario e sui crimini commessi da agenti dello Stato non dovrebbero essere negate per motivi di sicurezza nazionale in nessuna circostanza, soprattutto quando tali violazioni o crimini si sono verificati in passato sotto precedenti regimi autoritari. In questi casi, dovrebbe sempre prevalere il diritto della società in generale alla verità storica.

5. L'Assemblea ricorda che il diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato è in costante evoluzione a livello internazionale. Ciò significa che l'inosservanza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani o di altri organismi competenti in materia di diritti umani può portare alla constatazione di una violazione del diritto alla libertà di informazione e di espressione. A questo proposito, l'Assemblea osserva che la Corte ha sviluppato la sua giurisprudenza riconoscendo ulteriormente il diritto di accesso alle informazioni in possesso dello Stato come parte del diritto alla libertà di espressione, in particolare la libertà di ricevere e diffondere informazioni, garantita dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5). Questo riconoscimento si basa su fattori

¹ Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 7 marzo 2024 (cfr. Doc. 15929, relazione della Commissione giuridica e per i diritti dell'uomo, relatrice: Klotilda Bushka).

circostanziali pertinenti a ciascun caso, tra cui lo scopo della richiesta, la natura delle informazioni richieste, il ruolo della persona che richiede le informazioni e la pronta disponibilità per lo Stato di tali informazioni. Le ONG, i giornalisti, i ricercatori accademici e gli scrittori godono di un elevato livello di protezione quando diffondono informazioni di interesse pubblico.

6. L'Assemblea invita gli Stati membri a sostenere i principi fondamentali che disciplinano l'accesso alle informazioni e ad applicarli ai documenti storici. Questi principi comprendono: massima divulgazione; pubblicazione proattiva delle informazioni, linee guida rigorose sull'applicazione delle legittime eccezioni e un costo ragionevole per accedere alle informazioni.

7. Gli Stati membri dovrebbero attivamente formulare politiche che promuovano il diritto di tutti alla libertà di informazione. L'opinione pubblica dovrebbe essere debitamente informata su qualsiasi modifica del quadro giuridico sull'accesso alle informazioni o del sistema archivistico, in particolare i soggetti e i gruppi che potrebbero essere interessati dai cambiamenti. Qualsiasi modifica alla legge e alla politica sull'accesso alle informazioni storiche dovrebbe essere approvata solo dopo un'ampia consultazione con storici, ricercatori, ONG e organizzazioni della società civile che fanno affidamento sull'accesso a tali informazioni.

8. Ai fini dell'identificazione dei documenti pertinenti da fornire, può essere utile richiedere una spiegazione delle ragioni per cui si chiedono informazioni specifiche o una descrizione sommaria dei temi di ricerca. Tuttavia, la presentazione di motivazioni dettagliate non dovrebbe essere un requisito per accedere a informazioni che sono chiaramente di interesse pubblico, come i documenti storici. L'accesso ai documenti storici dovrebbe essere consentito indipendentemente dalle ragioni per cui si richiedono tali informazioni.

9. Specificare le ragioni delle richieste di accesso a documenti storici classificati può anche aiutare le autorità competenti ad applicare le limitazioni di accesso in modo restrittivo, come necessario. Qualsiasi rifiuto di accesso a documenti storici dovrebbe essere debitamente motivato, impugnabile dinanzi a un'autorità nazionale indipendente e, in ultima analisi, soggetto a controllo giudiziario.

10. L'accesso ai documenti storici da parte di ricercatori, storici, ONG e di tutti coloro che li ottengono al fine di diffonderli nell'interesse pubblico dovrebbe essere rapido e non eccessivamente oneroso né comportare procedure burocratiche complicate.

11. L'Assemblea invita tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa che non hanno ancora firmato o ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali (STCE n° 205, "Convenzione di Tromsø") a farlo il più rapidamente possibile. Ciò include gli Stati la cui legislazione è già conforme alle norme in essa contenute, poiché tale ratifica rafforzerebbe le garanzie internazionali del diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato. L'Assemblea sostiene inoltre le attività del *Gruppo Access Info* del Consiglio d'Europa volte ad assicurare la firma e la ratifica della Convenzione di Tromsø attraverso la promozione delle migliori pratiche degli Stati membri in materia di legislazione sull'accesso alle informazioni, compresi gli archivi e i documenti storici. Richiamando la Risoluzione 1954 (2013) "Sicurezza nazionale e accesso alle informazioni", l'Assemblea invita gli Stati membri a considerare l'introduzione di miglioramenti specifici alla Convenzione di Tromsø nello spirito dei "Principi globali sulla sicurezza nazionale e il diritto all'informazione" (Principi di Tshwane) e di altri sviluppi giuridici internazionali sul diritto di accesso alle informazioni.

12. L'Assemblea sottolinea l'importanza per la trasparenza, la democrazia e lo stato di diritto di disporre di archivi aperti e dell'informazione pubblica. Invita gli Stati membri a dar prova della volontà politica di consentire il più ampio accesso possibile ai documenti storici.

13. I documenti e gli archivi storici dovrebbero essere conservati nei Paesi d'origine. Nei casi in cui siano conservati in altri Paesi a causa di successioni statali e cambiamenti di frontiera, dovrebbero essere restituiti per alleggerire le difficoltà legate alla distanza fisica che può ostacolare l'accertamento della verità storica. L'Assemblea invita gli Stati membri a negoziare in buona fede la restituzione dei propri archivi. Nel frattempo, i governi e la società civile dovrebbero promuovere la collaborazione internazionale per aprire gli archivi alla consultazione pubblica, indipendentemente dalla loro ubicazione.

14. L'Assemblea sottolinea inoltre l'importanza dei gruppi della società civile che lavorano per preservare la memoria storica ed esorta gli Stati membri a sostenere, anche finanziariamente, questo lavoro.

15. Gli individui e le organizzazioni della società civile che operano per la ricerca e la conservazione della memoria storica devono inoltre essere protetti da violenze o persecuzioni. A questo proposito, l'Assemblea

condanna fermamente lo scioglimento, nella Federazione Russa, di "Memorial" e la persecuzione di numerosi membri impegnati nella documentazione dei crimini commessi durante l'era sovietica e oltre.

16. L'Assemblea sottolinea l'importanza della cooperazione con la società civile e tra gli Stati per raggiungere la trasparenza e garantire che vengano prese in considerazione le diverse prospettive.

17. L'Assemblea esorta infine gli Stati membri a digitalizzare i propri archivi e a rendere accessibile online il maggior numero possibile di documenti.