

THE COUNCIL OF EUROPE ACCESS INFO GROUP

GROUPE ACCÈS À L'INFORMATION DU CONSEIL DE L'EUROPE



ANNUAL ACTIVITY REPORT
RAPPORT ANNUEL DES ACTIVITÉS

2024

**Council of Europe Convention on access to
official documents (CETS No. 205)**

***Convention du Conseil de l'Europe sur
l'accès aux documents publics (STCE n° 205)***

Council of Europe Access Info Group

***Groupe Accès à l'information
du Conseil de l'Europe***



Annual activity report 2024

Rapport annuel d'activité 2024

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Human Rights Intergovernmental Co-operation Division.

Layout: SPDP, Council of Europe
© Council of Europe, 1st March 2025
Printed at the Council of Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits humains et État de droit (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Division de la Coopération intergouvernementale en matière de droits humains.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, 1er mars 2025
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Contents / Table des matières

I. Introduction 4

II. Activities in 2024 4

 5th meeting - 22 January 2024 4

 6th meeting - 29–31 May 2024 5

 7th meeting - 13–15 November 2024..... 6

 Promoting the Convention 7



I. Introduction 8

II. Activités en 2024 8

 5^e réunion - 22 janvier 2024 8

 6^e réunion - 29–31 mai 2024..... 9

 7^e réunion - 13–15 novembre 2024..... 10

 Promouvoir la Convention 11

I. Introduction

1. The number of Council of Europe member States having signed and ratified the Convention continued to grow in 2024. North Macedonia and Latvia respectively ratified and signed the Convention. This year was also marked by the entry into force of Convention in respect of Spain, bringing the number of Parties to 15 at year's end.¹
2. The Council of Europe Access Info Group (AIG), which is responsible for monitoring the implementation of the Convention by the Parties, has focused on adopting the baseline evaluation reports in respect of the first 11 Parties of the Convention. It also began the process of drafting an opinion on the definition of "official documents" according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.
3. The present report is prepared pursuant to Rule 25 of the AIG's Rules of Procedure according to which it shall submit to the Consultation of the Parties and the Committee of Ministers an annual report on its activities containing, *inter alia*, information on the organisation and internal workings of the Group and on its activities.

II. Activities in 2024

5th meeting - 22 January 2024

4. The AIG examined and approved the draft baseline evaluation reports concerning Bosnia Herzegovina, Lithuania and the Republic of Moldova, having regard to the Parties' replies to the Group's questions. In this context, the AIG considered the comments it had received from Access Info Europe ([AIG/Inf\(2023\)22](#)) on these Parties' national legislative frameworks.

¹ The Convention will enter into force in respect of North Macedonia on 1 March 2025. Latvia ratified the Convention on 17 January 2025. The Convention will enter into force in respect of Latvia on 1 May 2025. The other Parties to the Convention are Albania, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Estonia, Finland, Hungary, Iceland, Lithuania, Republic of Moldova, Montenegro, Norway, Slovenia, Spain, Sweden and Ukraine.

5. The AIG invited Spain to reply to its questionnaire ([AIG\(2022\)01](#)) in the context of preparing its report on the implementation of the Convention pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention.
6. The President informed the Group about her exchange of views with the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO) on 30 November 2023. GRECO had referred to the Convention in some of its monitoring reports and expressed willingness to cooperate with the Group in the future.

6th meeting - 29–31 May 2024

7. The AIG adopted baseline evaluation reports on the implementation of the Convention in respect of the following Parties: Bosnia and Herzegovina ([AIG\(2024\)02](#)); Estonia ([AIG\(2024\)04](#)); Finland ([AIG\(2024\)05](#)); Hungary ([AIG\(2024\)06](#)); Iceland ([AIG\(2024\)07](#)); Lithuania ([AIG\(2024\)08](#)); the Republic of Moldova ([AIG\(2024\)09](#)); Montenegro ([AIG\(2024\)10](#)); Norway ([AIG\(2024\)11](#)); Sweden ([AIG\(2024\)12](#)); and Ukraine ([AIG\(2024\)13](#)). The reports were published on the Council of Europe website on 16 July 2024, together with the comments on them sent by the Parties at the AIG's invitation.
8. The reports focus on the freedom of information laws of the Parties. The AIG has found that, for each of the 11 Parties concerned, these laws apply to all central and local government authorities, judicial and legislative authorities as regards their administrative functions, as well as to private entities which exercise administrative authority. Many Parties have extended the application of their laws also to the judiciary and the legislative bodies regarding all of their functions and to publicly funded entities or companies managing public services such as utilities. One question on which the AIG reserved its position is the extent to which the notion of “drawn up” contained in Article 1, paragraph 2, subparagraph b, of the Convention includes drafts and working documents. The AIG decided to adopt an interpretative opinion on this provision of the Convention after its first baseline evaluation.
9. Generally speaking, in all Parties restrictions of the right to access official documents were found by the AIG to pursue the legitimate interests listed in the Convention as permissible grounds for limiting the right of access. The AIG has only occasionally identified restrictive grounds which are not provided for by the Convention. In these cases, it recommended that the Parties concerned re-consider them. While accepting that absolute statutory exemptions of access to official

documents are permissible under the Convention,² the AIG has noted that they must apply only to extremely sensitive information and be kept to a minimum.

10. As regards access to a review procedure in cases of denials of access, the AIG found that review procedures before a court are guaranteed in all of the Parties examined, and that they are, in most cases, expeditious and inexpensive.

7th meeting - 13–15 November 2024

11. Helena JÄDERBLOM and Tetyana OLEKSIYUK were re-elected as respectively President and Vice-President of the AIG, both for a second term ending on 31 March 2026.
12. The AIG approved the draft baseline evaluation reports concerning Albania ([AIG\(2024\)21](#)) and Armenia ([AIG\(2024\)22](#)), and decided to transmit them to the relevant Parties for comments. It also invited Access Info Europe and Article 19 to provide comments on these draft baseline evaluation reports.
13. The Group held a thematic discussion on issues related to the definition of official documents according to the Convention, having previously reserved its position on the concept of “drawn up” for in Article 1, paragraph 2, of the Convention. It came to the conclusion that the Parties must be allowed a certain margin of appreciation to define official documents and thus decide on the remits of their freedom of information laws. Nevertheless, limits to the Parties’ discretion should be identified, having regard to all the requirements of the Convention.
14. An exchange of views was held with the Chair of the Consultation of the Parties to the Convention, Kristi VÂRK, who reported that the Consultation of the Parties had adopted recommendations and conclusions on the basis of the AIG’s baseline evaluation reports in respect of the 11 concerned Parties ([TC-CP\(2024\)LD4](#)). She also conveyed some common questions among the Parties, regarding uncertainties about the application of the Convention to draft documents and about the implementation of the overriding public interest test provided for by Article 3 of the Convention.

² Exemptions which are not subject to an evaluation of harm that the release of the requested information would cause and an evaluation of whether there is still an overriding public interest in its disclosure in accordance with Article 3, paragraph 2, of the Convention.

15. The AIG also exchanged views with Alina TATARENKO, Head of the Division for Cooperation on Freedom of Expression. She presented the Council of Europe's technical assistance and capacity-building activities with national authorities in various member States of the Council of Europe and non-member States, as well previous activities helping some member States prepare their process of ratification of the Convention.

Promoting the Convention

16. The Vice-president of the Group, Tetyana OLEKSIYUK, took part in a Council of Europe regional conference on "Euro-Mediterranean Approaches on Access to Information" held in Rabat on 22 April 2024, where she presented the Convention standards and the work of the AIG.
17. The Vice-president and another member of the Group, Inge LORANGE BACKER, participated in the XV Edition of the International Conference of Information Commissioners, held in Tirana (3–5 June 2024). The Convention and the work of the Group were presented in a plenary session of the Conference and in a dedicated workshop in which various stakeholders participated, including the German Federal commissioner for Data Protection and Freedom of Information, a representative of the EU Ombudsman Office, and a representative of Article 19. Participants discussed the progress made and the challenges faced in the implementation of the Convention, as well as possible strategies to further compliance with the Convention.
18. The Vice-President of the group and the Secretary of the Tromsø Convention bodies also held bilateral meetings with a number of representatives of national information commissioners to discuss their position on the Convention. Most of these expressed their support for their country's ratification of the Convention, and on occasion reported that they had recommended such ratification to their respective governments.

I. Introduction

1. Le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Convention a continué d'augmenter en 2024. La Macédoine du Nord et la Lettonie ont respectivement ratifié et signé la Convention. Cette année a également été marquée par l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Espagne, ce qui porte le nombre de Parties à 15 à la fin de l'année.³
2. Le Groupe Accès à l'Information (AIG) du Conseil de l'Europe, chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention par les Parties, s'est concentré sur l'adoption des rapports d'évaluation de référence concernant les 11 premières Parties à la Convention. Il a également débuté le processus de rédaction d'un avis sur la définition des « documents publics » conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.
3. Le présent rapport est préparé conformément à l'article 25 du règlement intérieur de l'AIG qui prévoit de transmettre à la Consultation des Parties et au Comité des Ministres un rapport annuel sur ses activités contenant, entre autres, des informations sur l'organisation et le fonctionnement interne du Groupe et sur ses activités.

II. Activités en 2024

5^e réunion - 22 janvier 2024

4. L'AIG a examiné et approuvé les projets de rapports d'évaluation de référence concernant la Bosnie-Herzégovine, la Lituanie et la République de Moldova, en tenant compte des réponses des Parties aux questions du Groupe. Dans ce contexte, l'AIG a pris en compte les commentaires qu'elle a reçus d'*Access Info Europe* (AIG/Inf(2023)22) sur les cadres législatifs nationaux de ces Parties.

³ La Convention entrera en vigueur pour la Macédoine du Nord le 1^{er} mars 2025. La Lettonie a ratifié la Convention le 17 janvier 2025. La Convention entrera en vigueur à l'égard de la Lettonie le 1^{er} mai 2025. Les autres Parties à la Convention sont l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, la République de Moldova, le Monténégro, la Norvège, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et l'Ukraine.

5. L'AIG a invité l'Espagne à répondre à son questionnaire ([AIG\(2022\)01](#)) dans le cadre de la préparation de son rapport sur la mise en œuvre de la Convention conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention.
6. La Présidente informe le Groupe de son échange de vues avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, le 30 novembre 2023. Le GRECO mentionne la Convention dans certains de ses rapports d'évaluation et a exprimé sa volonté de coopérer avec le Groupe à l'avenir.

6^e réunion - 29–31 mai 2024

7. L'AIG a adopté des rapports d'évaluation de référence sur la mise en œuvre de la Convention à l'égard des Parties suivantes : Bosnie-Herzégovine ([AIG\(2024\)02](#)) ; Estonie ([AIG\(2024\)04](#)) ; Finlande ([AIG\(2024\)05](#)) ; Hongrie ([AIG\(2024\)06](#)) ; Islande ([AIG\(2024\)07](#)) ; Lituanie ([AIG\(2024\)08](#)) ; la République de Moldova ([AIG\(2024\)09](#)) ; le Monténégro ([AIG\(2024\)10](#)) ; la Norvège ([AIG\(2024\)11](#)) ; la Suède ([AIG\(2024\)12](#)) et l'Ukraine ([AIG\(2024\)13](#)). Les rapports ont été publiés sur le site Internet du Conseil de l'Europe le 16 juillet 2024, accompagnés des commentaires envoyés par les Parties à l'invitation de l'AIG.
8. Les rapports se concentrent sur les lois relatives à la liberté d'information des Parties. L'AIG a constaté que, pour chacune des 11 Parties concernées, ces lois s'appliquent à toutes les autorités gouvernementales centrales et locales, aux autorités judiciaires et législatives en ce qui concerne leurs fonctions administratives, ainsi qu'aux entités privées qui exercent une autorité administrative. De nombreuses Parties ont étendu l'application de leurs lois aux organes judiciaires et législatifs en ce qui concerne toutes leurs fonctions, ainsi qu'aux entités financées par des fonds publics ou aux sociétés gérant des services publics tels que les services d'utilité publique. Une question sur laquelle l'AIG a réservé sa position est celle de savoir dans quelle mesure la notion de « rédigées » contenue dans l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention inclut les projets et les documents de travail. L'AIG a décidé d'adopter un avis interprétatif sur cette disposition de la Convention après sa première évaluation de référence.
9. D'une manière générale, dans toutes les Parties, les restrictions au droit d'accès aux documents publics ont été considérées par l'AIG comme poursuivant les intérêts légitimes énumérés dans la Convention comme motifs admissibles de limitation du droit d'accès. L'AIG n'a qu'occasionnellement identifié des motifs de restriction qui ne sont pas prévus par la Convention. Dans ces cas, il a recommandé aux Parties

concernées de les réexaminer. Tout en admettant que les dérogations statutaires complètes d'accès aux documents publics sont autorisées par la Convention,⁴ l'AIG a noté qu'elles ne doivent s'appliquer qu'à des informations extrêmement sensibles et qu'elles doivent être limitées au minimum.

10. En ce qui concerne l'accès à une procédure de recours en cas de refus d'accès, l'AIG a constaté que les procédures de recours devant un tribunal sont garanties dans toutes les Parties examinées et qu'elles sont, dans la plupart des cas, rapides et peu coûteuses.

7^e réunion - 13–15 novembre 2024

11. Helena JÄDERBLOM et Tetyana OLEKSIYUK ont été réélues respectivement présidente et vice-présidente de l'AIG, toutes deux pour un second mandat arrivant à échéance le 31 mars 2026.
12. L'AIG a approuvé les projets de rapports d'évaluation de référence concernant l'Albanie (AIG(2024)21) et l'Arménie (AIG(2024)22), et a décidé de les transmettre aux Parties concernées pour commentaires. Elle a également invité *Access Info Europe* et *Article 19* à fournir des commentaires sur ces projets de rapports d'évaluation de référence.
13. Le Groupe a tenu un débat thématique sur les questions liées à la définition des documents publics au sens de la Convention, après avoir réservé sa position sur la notion de « rédigées » visée à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention. Il est parvenu à la conclusion que les Parties doivent disposer d'une certaine marge d'appréciation pour définir les documents publics et décider ainsi des attributions de leurs lois sur la liberté d'information. Néanmoins, des limites au pouvoir discrétionnaire des Parties devraient être identifiées, en tenant compte de toutes les exigences de la Convention.
14. Un échange de vues a eu lieu avec la présidente de la Consultation des Parties à la Convention, Kristi VÂRK, qui a indiqué que la Consultation des Parties avait adopté des recommandations et des conclusions sur la base des rapports d'évaluation de référence de l'AIG pour les 11 Parties concernées (TC-CP(2024)LD4). Elle a également fait part de certaines préoccupations communes aux Parties, concernant des incertitudes sur l'application de la Convention aux projets de documents

⁴ Les dérogations qui ne sont pas soumises à une évaluation du préjudice que la divulgation des informations demandées causerait et à une évaluation de la question de savoir s'il existe encore un intérêt public supérieur à leur divulgation conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

et sur la mise en œuvre de l'évaluation de l'intérêt public supérieur prévu par l'article 3 de la Convention.

15. L'AIG a également tenu un échange de vues avec Alina TATARENKO, Cheffe de la Division de la coopération pour la liberté d'expression. Elle a présenté les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités menées par le Conseil de l'Europe auprès des autorités nationales de divers États membres du Conseil de l'Europe et d'États non-membres, ainsi que les activités antérieures visant à aider certains États membres à préparer leur processus de ratification de la Convention.

Promouvoir la Convention

16. La vice-présidente du Groupe, Tetyana OLEKSIYUK, a participé à une conférence régionale du Conseil de l'Europe sur les « Approches euro-méditerranéennes de l'accès à l'information » qui s'est tenue à Rabat le 22 avril 2024, où elle a présenté les normes de la Convention et les travaux de l'AIG.
17. La vice-présidente et un autre membre du Groupe, Inge LORANGE BACKER, ont participé à la XV^e édition de la Conférence internationale des commissaires à l'information, qui s'est tenue à Tirana (3–5 juin 2024). La Convention et les travaux du Groupe ont été présentés lors d'une session plénière de la Conférence et lors d'un atelier spécialisé auquel ont participé diverses parties prenantes, notamment le Commissaire fédéral à la protection des données et à la liberté d'information de l'Allemagne, un représentant du bureau du médiateur de l'UE et un représentant d'*Article 19*. Les participants ont discuté des progrès réalisés et des défis rencontrés lors de la mise en œuvre de la Convention, ainsi que des stratégies possibles pour améliorer l'application de la Convention.
18. La vice-présidente du Groupe et la Secrétaire des organes de la Convention de Tromsø ont également tenu des réunions bilatérales avec un certain nombre de représentants des commissaires nationaux à l'information pour évoquer leur position à l'égard de la Convention. La plupart d'entre eux ont exprimé leur soutien à la ratification de la Convention par leur pays et ont parfois indiqué qu'ils avaient recommandé cette ratification à leurs gouvernements respectifs.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.