

# THE COUNCIL OF EUROPE ACCESS INFO GROUP

## GRUPE ACCÈS À L'INFORMATION DU CONSEIL DE L'EUROPE



ANNUAL ACTIVITY REPORT  
RAPPORT ANNUEL DES ACTIVITÉS

2025

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**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 2025**

***Rapport annuel des activités 2025***

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, January 2026  
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, janvier 2026  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## Contents / Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	4
<b>II. Activities in 2025</b> .....	5
A. Baseline evaluation of the implementation of the Tromsø Convention .....	5
B. Opinion on questions concerning the application of the Tromsø Convention.....	6
C. Launch of the first thematic evaluation round.....	6
D. Raising visibility and promoting the Tromso Convention ...	7



<b>I. Introduction</b> .....	9
<b>II. Activités en 2025</b> .....	10
A. Évaluation de référence de la mise en œuvre de la Convention de Tromsø .....	10
B. Avis sur les questions relatives à l'application de la Convention de Tromsø.....	11
C. Lancement du premier cycle d'évaluation thématique.....	11
D. Renforcement de la visibilité et promotion de la Convention de Tromsø .....	12

## I. Introduction

---

1. The Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No.205, also known as the Tromsø Convention) is the first-ever binding international legal instrument to recognise everyone's right to access, upon request, official documents held by public authorities. The Convention lays down minimum obligations for guaranteeing the right to access official documents, balancing the protection of the public interest in transparency with the protection of other legitimate interests. The Convention establishes obligations relating to the procedures for handling requests for information and the review of denial decisions by an independent body or a court. It also requires the Parties to take adequate measures to ensure proper document management and preservation by public authorities as well as their proactive transparency.
2. The number of Council of Europe Member States having signed and ratified the Tromsø Convention continued to grow in 2025. The Convention entered into force in respect of Latvia on 1 May 2025 after its ratification on 17 January. This year was also marked by the entry into force of the Convention in respect of North Macedonia on 1 March 2025, bringing the total number of Parties to 17 at year's end.
3. The Council of Europe Access Info Group (AIG), which is currently composed of 10 independent experts, is responsible for monitoring the implementation of the Convention by its Parties. 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 2025

---

### A. Baseline evaluation of the implementation of the Tromsø Convention

4. The AIG continued its monitoring work on the implementation of the Convention at its 8th meeting (3-5 February 2025), its 9th meeting (14-16 May 2025) and its 10th meeting (3-5 November 2025), during which it adopted baseline evaluation reports in respect of [Albania](#), [Armenia](#), [Slovenia](#) and [Spain](#).<sup>1</sup>
5. In preparing these reports, the AIG engaged in dialogue with the Parties concerned and took fully into account the information they provided in their replies to the Group's questions. The AIG's baseline reports provide a comprehensive analysis of the compatibility of core domestic laws on freedom of information of the Parties concerned with the Convention.
6. The AIG's findings in these reports, as in previous baseline evaluation reports, highlight that the Tromsø Convention is not seen by the AIG as a model law that must be followed by the Parties. A variety of national approaches to ensuring access to official documents can meet the requirements of the Convention. This is the case, for example, regarding limitations of the right of access, which the Convention permits only on the grounds that are laid down therein and only if there is no overriding public interest justifying the disclosure of the requested information. The AIG has accepted that different approaches adopted in different Parties are compatible with the Convention on this matter. Both a case-by-case evaluation of the public interest in the disclosure of the requested information for each individual request and an evaluation of such interest by the legislator *a priori* are, in principle, compatible with the Convention.
7. The balancing of the public interest in disclosure and the public interest in withholding the requested information is the cornerstone of the Tromsø Convention. The AIG's baseline evaluation reports completed in 2025 and in previous years confirm that core domestic laws on freedom of information implement this balanced approach.

---

<sup>1</sup> The number of Parties evaluated in this round is 15.

## ***B. Opinion on questions concerning the application of the Tromsø Convention***

8. Under Article 11, paragraph 1, sub-paragraph b, i, of the Tromsø Convention, the AIG is competent to express opinions on any question concerning the application of the Convention. During the AIG's baseline evaluation round in respect of the first 11 Parties to the Convention, the definition of "official documents" contained in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention raised questions in respect of unfinished documents, drafts and documents prepared in the course of decision-making processes. Given the diversity of approaches regarding this question in the Parties to the Convention, the AIG decided to elaborate its first [opinion](#) on the definition of official documents according to the Convention.
9. The AIG took the view that the definition in the Convention is very broad, but it is not intended to cover every piece of information that a public authority holds. Applying the principles of the Vienna Convention on the Law of Treaties, the AIG interpreted the concepts included in the relevant provision on the Convention, notably "all information recorded in any form", "drawn-up" and "held by public authorities". The AIG also underlined that the definition of "official documents" in the Convention does not require information held by a public authority, whether drawn up or received by it, to concern or relate to the activities or the area of responsibility of that public authority in order for it to be considered as an official document and to fall under the scope of application of the Convention.

## ***C. Launch of the first thematic evaluation round***

10. As the baseline evaluation round of the implementation of the Tromsø Convention approached its conclusion, the AIG decided to focus its future monitoring activities on the practical implementation of the Convention by its Parties. The AIG decided to examine under Article 9, sub-paragraphs c and d, of the Convention the theme of efficient management of documents held by public authorities and the application of clear and established rules for the preservation of their documents. The AIG considered these issues as essential for ensuring proper documentation of governance and its availability and accessibility.
11. At its 10th meeting, the AIG adopted a [questionnaire](#) on this theme and invited the Parties to provide their replies by the end of January 2026. Based on Article 11, paragraph 2, of the Convention and Rule 30.1 of its Rules of Procedure, the AIG decided to invite 54 relevant civil society organisations based in each of the Parties to the Convention to provide

information on the questionnaire by the same deadline. The AIG is expected to finalise the first thematic evaluation round in the course of the second semester 2026.

## ***D. Raising visibility and promoting the Tromsø Convention***

12. The AIG continues to engage in various activities to raise the Convention's visibility and promote its ratification by Council of Europe member States and non-member States. In the framework of its 10th meeting, the AIG held a joint multi-stakeholder workshop with the Committee of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (CETS No. 108) and the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). The three bodies recognised that there is a broad intersection of themes across their work, which is often described as an area of "tension" with respect to protecting the individual's right to privacy, while also guaranteeing the right of access to information which is held by public authorities, and transparency in public life. The aim of the workshop was to discuss how to balance these rights when such tension arises based on the Council of Europe instruments while learning from various national experiences.
13. The [workshop](#) focused on two main themes: (i) managing information about public officials and (ii) managing information about private persons dealing with public authorities. The [speakers](#) introduced a number of interesting case studies and examples from their work in order to showcase the importance of both freedom of information and data privacy, and that the two are not mutually exclusive. Neither the right to personal data protection nor the right of access to official documents is absolute. They are complementary even though they can often be perceived as in tension with one another. The Council of Europe instruments as well as domestic legislation and policy provide guidance and tools on how to strike the right balance between the two rights.
14. In September, Ms Helena Jäderblom, AIG President, was invited by the Council of Europe Secretary General to a meeting with the Presidents and secretaries of the monitoring bodies of the Council of Europe. The meeting discussed challenges faced by monitoring bodies and the strategies required to uphold their credibility and independence in a changing geopolitical context.
15. In June, the Council of Europe was granted observer status by the International Conference of Information Commissioners (ICIC) which brings together agencies responsible for supervising the implementation

of freedom of information legislation in 57 countries around the world. The AIG participated in the ICIC's annual meeting on 23 June 2025 in Berlin. It held a workshop dedicated to presenting and promoting the Tromsø Convention. Ms Helena Jäderblom and Ms Tetyana Oleksyiuk, respectively AIG President and Vice-President, accompanied by the Secretariat, held bilateral meetings with representatives of information commissioners/agencies from France, Germany, the Netherlands and the UK aiming to better understand the state of play in those countries as regards a possible ratification of the Convention. Also, meetings were organised with information commissioners from several other countries, including Canada, South American and African countries aiming to present the standards of the Convention and highlighting the fact that it was open for accession by non-Council of Europe member States.

16. The AIG holds regular exchanges of views with the Consultation of the Parties. Ms Kristi Värk, the Chair of the Consultation of the Parties exchanged views with the AIG at its 9th meeting. Ms Jäderblom exchanged views with the Consultation of the Parties at its 5th meeting (1 – 2 October 2025). The two-tier monitoring mechanism has worked well so far, allowing for appropriate dialogue between the independent experts and the governments of the Parties to the Convention. This dialogue has been mutually beneficial and will be an important component in the future operation of the Tromsø Convention mechanism. It will ensure that the results of the monitoring process are realistic and practical, and that thematic recommendations respond to the actual needs of the Parties.



## I. Introduction

---

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (CETS n° 205, également connue sous le nom de Convention de Tromsø) est le tout premier instrument juridique international contraignant qui reconnaît le droit de toute personne d'accéder, sur demande, aux documents publics détenus par les autorités publiques. La Convention fixe des obligations minimales pour garantir le droit d'accès aux documents publics, en trouvant un équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres intérêts légitimes. La Convention établit des obligations concernant les procédures de traitement des demandes d'information et le réexamen des décisions de refus par un organisme indépendant ou un tribunal. Elle exige également des Parties qu'elles prennent les mesures adéquates pour garantir une gestion et une conservation appropriées des documents par les autorités publiques, ainsi que leur transparence proactive.
2. Le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Convention de Tromsø n'a cessé de progresser en 2025. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Lettonie le 1<sup>er</sup> mai 2025, après sa ratification le 17 janvier. Cette année a également été marquée par l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Macédoine du Nord le 1<sup>er</sup> mars 2025, portant le nombre total de Parties à 17 à la fin de l'année.
3. Le Groupe Accès à l'information (AIG) du Conseil de l'Europe, qui est actuellement composé de 10 experts indépendants, est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention par ses Parties. Le présent rapport est établi conformément à l'article 25 du règlement intérieur de l'AIG, selon lequel celui-ci doit soumettre 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 2025

---

### A. Évaluation de référence de la mise en œuvre de la Convention de Tromsø

4. L'AIG a poursuivi ses travaux de suivi sur la mise en œuvre de la Convention lors de sa 8<sup>e</sup> réunion (3 – 5 février 2025), de sa 9<sup>e</sup> réunion (14 – 16 mai 2025) et de sa 10<sup>e</sup> réunion (3 – 5 novembre 2025), au cours desquelles il a adopté des rapports d'évaluation de référence concernant [l'Albanie](#), [l'Arménie](#), [la Slovaquie](#) et [l'Espagne](#).<sup>2</sup>
5. Lors de la préparation de ces rapports, l'AIG a engagé un dialogue avec les Parties concernées et a pleinement pris en compte les réponses qu'elles ont fournies aux questions du Groupe. Les rapports de référence de l'AIG fournissent une analyse complète de la compatibilité des principales lois nationales sur la liberté d'information des Parties concernées avec la Convention.
6. Les conclusions de l'AIG dans ces rapports, comme dans les précédents rapports d'évaluation de référence, soulignent que la Convention de Tromsø n'est pas considérée par l'AIG comme une loi modèle que les Parties doivent suivre. Diverses approches nationales visant à garantir l'accès aux documents publics peuvent répondre aux exigences de la Convention. C'est le cas, par exemple, des limitations du droit d'accès, que la Convention n'accorde que pour les motifs qui y sont énoncés et uniquement s'il n'existe pas d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation des informations demandées. L'AIG a accepté que les différentes approches adoptées par les différentes Parties soient compatibles avec la Convention sur cette question. Tant l'évaluation au cas par cas de l'intérêt public de la divulgation des informations demandées pour chaque demande individuelle que l'évaluation *a priori* de cet intérêt par le législateur sont, en principe, compatibles avec la Convention.
7. La mise en balance de l'intérêt public à la divulgation et de l'intérêt public à la non-divulgation des informations demandées est la pierre angulaire de la Convention de Tromsø. Les rapports d'évaluation de référence de l'AIG réalisés en 2025 et au cours des années précédentes confirment que les lois nationales fondamentales sur la liberté d'information mettent en œuvre cette approche équilibrée.

---

<sup>2</sup> Le nombre de Parties évaluées lors de ce cycle s'élève à 15.

## ***B. Avis sur les questions relatives à l'application de la Convention de Tromsø***

8. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, alinéa b, i, de la Convention de Tromsø, l'AIG est compétente pour exprimer des avis sur toute question concernant l'application de la Convention. Au cours du cycle d'évaluation de référence de l'AIG concernant les 11 premières Parties à la Convention, la définition des « documents publics » figurant à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention a soulevé des questions concernant les documents inachevés, les projets et les documents préparés au cours du processus décisionnel. Compte tenu de la diversité des approches adoptées par les Parties à la Convention sur cette question, l'AIG a décidé d'élaborer son premier [avis](#) sur la définition des documents publics au sens de la Convention.
9. L'AIG a estimé que la définition figurant dans la Convention était très large, mais qu'elle n'avait pas pour but de couvrir toutes les informations détenues par une autorité publique. En appliquant les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'AIG a interprété les concepts figurant dans la disposition pertinente de la Convention, notamment « toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit », « rédigées » et « détenues par les autorités publiques ». L'AIG a également souligné que la définition des « documents publics » dans la Convention n'exige pas que les informations détenues par une autorité publique, qu'elles soient rédigées ou reçues par celle-ci, concernent ou se rapportent aux activités ou au domaine de responsabilité de cette autorité publique pour être considérées comme des documents publics et relever du champ d'application de la Convention.

## ***C. Lancement du premier cycle d'évaluation thématique***

10. Alors que le cycle d'évaluation de référence de la mise en œuvre de la Convention de Tromsø touchait à sa fin, l'AIG a décidé de concentrer ses futures activités de suivi sur la mise en œuvre pratique de la Convention par ses Parties. L'AIG a décidé d'examiner, au titre de l'article 9, alinéas c et d, de la Convention, le thème de la gestion efficace des documents détenus par les autorités publiques et du suivi des procédures claires et établies pour la conservation de leurs documents. L'AIG a estimé que ces questions étaient essentielles pour garantir une documentation adéquate de la gouvernance, ainsi que sa disponibilité et son accessibilité.

11. Lors de sa 10<sup>e</sup> réunion, l'AIG a adopté un [questionnaire](#) (*en anglais uniquement*) sur ce thème et a invité les Parties à fournir leurs réponses avant la fin janvier 2026. Sur la base de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention et de l'article 30.1 de ses règles de procédure, l'AIG a décidé d'inviter 54 organisations de la société civile concernées, basées dans chacune des Parties à la Convention, à fournir des réponses au questionnaire dans le même délai. L'AIG devrait finaliser le premier cycle d'évaluation thématique au cours du second semestre 2026.

## ***D. Renforcement de la visibilité et promotion de la Convention de Tromsø***

12. L'AIG continue de mener diverses activités visant à accroître la visibilité de la Convention et à promouvoir sa ratification par les États membres et non membres du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de sa 10<sup>e</sup> réunion, l'AIG a organisé un atelier multipartite organisé conjointement avec le Comité de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (CETS n° 108) et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Les trois instances ont reconnu qu'il existe un croisement important entre les thèmes abordés dans leurs travaux, souvent décrits comme un domaine de « tension » en ce qui concerne la protection du droit à la vie privée des individus, tout en garantissant le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques et la transparence dans la vie publique. L'atelier visait à aborder la manière d'équilibrer ces droits lorsque de telles tensions apparaissent sur la base des instruments du Conseil de l'Europe, tout en tirant les enseignements des différentes expériences nationales.
13. [L'atelier](#) s'est concentré sur deux thèmes principaux : (i) la gestion des informations relatives aux fonctionnaires et (ii) la gestion des informations relatives aux personnes privées traitant avec les autorités publiques. Les [intervenants](#) ont présenté plusieurs études de cas et exemples intéressants tirés de leurs travaux afin de montrer l'importance de la liberté d'information et de la confidentialité des données, et que ces deux aspects ne s'excluent pas mutuellement. Ni le droit à la protection des données à caractère personnel ni le droit d'accès aux documents publics ne sont absolus. Ils sont complémentaires, même s'ils peuvent souvent sembler contradictoires. Les instruments du Conseil de l'Europe ainsi que la législation et la politique nationales fournissent des orientations et des outils pour trouver le juste équilibre entre ces deux droits.

14. En septembre, M<sup>me</sup> Helena Jäderblom, présidente de l'AIG, a été invitée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à participer à une réunion avec les présidents et secrétaires des instances de suivi du Conseil de l'Europe. La réunion a porté sur les défis auxquels sont confrontés les instances de suivi et les stratégies nécessaires pour maintenir leur crédibilité et leur indépendance dans un contexte géopolitique en mutation.
15. En juin, la Conférence internationale des commissaires à l'information (ICIC) a accordé le statut d'observateur au Conseil de l'Europe. L'ICIC regroupe les agences chargées de superviser la mise en œuvre de la législation sur la liberté d'information dans 57 pays à travers le monde. L'AIG a participé à la réunion annuelle de l'ICIC le 23 juin 2025 à Berlin. L'AIG a organisé un atelier consacré à la présentation et à la promotion de la Convention de Tromsø. M<sup>mes</sup> Helena Jäderblom et Tetyana Oleksyiuk, respectivement présidente et vice-présidente de l'AIG, accompagnées du Secrétariat, ont tenu des réunions bilatérales avec des représentants des commissaires à l'information/agences de France, d'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni afin de mieux comprendre la situation dans ces pays concernant une éventuelle ratification de la Convention. Des réunions ont également été organisées avec les commissaires à l'information de plusieurs autres pays, notamment du Canada, d'Amérique du Sud et d'Afrique, afin de présenter les normes de la Convention et de rappeler qu'elle était ouverte à l'adhésion des États non-membres du Conseil de l'Europe.
16. L'AIG procède à des échanges de vues réguliers avec la Consultation des Parties. M<sup>me</sup> Kristi Värk, présidente de la Consultation des Parties, a échangé des vues avec l'AIG lors de sa 9<sup>e</sup> réunion. M<sup>me</sup> Jäderblom a échangé des vues avec la Consultation des Parties lors de sa 5<sup>e</sup> réunion (1<sup>er</sup> et 2 octobre 2025). Le mécanisme de suivi à deux niveaux a bien fonctionné jusqu'à présent, permettant un dialogue approprié entre les experts indépendants et les gouvernements des Parties à la Convention. Ce dialogue a été mutuellement bénéfique et constituera un élément important du fonctionnement futur du mécanisme de la Convention de Tromsø. Il garantira que les résultats du processus de suivi sont réalistes et pratiques, et que les recommandations thématiques répondent aux besoins réels des Parties.

[www.coe.int](http://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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE