

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 278

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2382

**La libertà dei media, fiducia dell'opinione pubblica
e diritto di sapere dei cittadini**

—————
Trasmessa il 1° luglio 2021
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2382 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

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

Parliamentary Assembly

1. Democracy is only a facade without an informed exercise of the right to vote, and citizens' entitlement to a responsible democratic participation in policy- and decision-making processes through substantial public and parliamentary debate, as fundamental means to effective democratic control over the action of governments and legislators.

2. There is no democracy without a real possibility of making 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 exact, precise and complete knowledge of factual elements; and if everyone has the necessary capacity and culture to critically analyse the various points of view and can express themselves without fear. Furthermore, these conditions are essential for people's elected representatives 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 their fundamental mediating role in a democratic society. A growing sense of divide between governing institutions and the general public have increased public distrust, endangering democratic governance and the efficiency in implementing public policy.

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

6. The right to know has three active dimensions for implementation: direct obligations that public authorities, and public or private institutions which exercise public functions, have to respect independently of specific requests; the right for citizens to be notified, be informed, have access to relevant information and contribute to the development and appraisal of laws, regulations, and other policy instruments; and an educational and cultural environment

(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).

prone to enhancing and stimulating citizens' continued learning in an informational society.

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

8. The entry into force of the Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205, the «Tromsø Convention») is a significant step forward in the right direction, which the Assembly welcomes. Still, it notes with concern that the take up of the Tromsø Convention has been very poor.

9. The media hold 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 legal harassment in the form of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs). The 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, editorial independence and pluralism, 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 know the entire ownership structure of media outlets up to beneficial owners as well as information-sharing agreements between the media outlet 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 track possible illegal actions. Denying access to data on company ownership and structures, or significantly restraining it, including by 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 needs to be transparency of any participation exercises carried out and of the input from interest groups, including professional lobbyists, business associations and organised civil society.

13. The Assembly is concerned that, in most member States, there are no transparency regimes guaranteeing that civil society, journalists and the public can obtain information about how artificial intelligence is being used and how data feeds into automated decision making. Moreover, the Assembly trusts that ensuring that the wider public has free and easy access to scientific and other scholarly knowledge has significant society benefits.

14. Moreover, the citizen's right to know is intrinsically linked to free, easy and life-long access to cultural instruments as indispensable tools in the development of a critical and independent understanding of information and of the active, inclusive and conscious participation in a democratic society. Art is a beneficial vehicle for the enhancement of critical thinking capabilities. To this end, the wide-spread presence of cultural avenues such as libraries, theatres, museums and live music, is to be promoted and inclusion of all societal actors in cultural life enhanced.

15. The main role and primary responsibility for safeguarding the right to know lies with the member States and with public authorities. However, other actors, such as public and private media, 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 several actors are crucial.

16. Consequently, the Assembly calls on member States to:

16.1. recognise the right to know as the citizen's civil and political right to be actively informed of all aspects regarding

all stages of the policy-making and administrative/rule-making processes, in order to allow for full democratic participation, and hold public goods administrators 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, also committing to optional provisions on legislative and judicial transparency, and to bring their access to information laws into line with the highest convention standards;

16.3. support the rapid establishment of the Tromsø Convention Monitoring Committee and to commit sufficient funds for it to operate effectively;

16.4. promote and participate in Europe-region-wide 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, to ensure that there is an effective collection, compilation and timely publication of information of public interest, with a transparency by design approach;

16.6. take inspiration from the European Union Non-Financial Reporting Directive 2014/95, 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 larger companies of specific information in the crucial domains of public interest such as respect for human rights, anti-corruption and bribery, environmental protection, social responsibility, treatment of employees, 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 the

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 the 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 stipulation and execution of information-sharing agreements that media conclude with third actors;

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

16.11. review funding mechanisms and avoid budget cuts to the media sector, with a view to preserve and enhance an open and pluralistic media landscape, and to fully implement the multiple 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 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 more accessible to all societal actors, with a view to delivering better science and innovation data in the public and private sectors;

16.14. create and reinforce instruments for the wide-spread diffusion of cultural knowledge; promote, in this respect, the role of libraries, museums, theatres, live-music avenues and other cultural institutions, and establish a minimum monitored measure for their presence *pro capite*.

17. Members of parliament have an enhanced 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 the national parliaments to analyse and evaluate the mechanisms of participation in the decision-making process at all levels, including the agenda-setting and allocated times of parliamentary debates and questions, seeking to ensure that the issues of public interest are fully debated and information of public interest enters the public domain.

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2382 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

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, précise et complète d'éléments factuels, et si chacun possède les capacités et la culture nécessaires à l'analyse critique des 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 institu-

tions démocratiques sont mis à rude épreuve par les récits post-vérité, la désinformation, la concentration du contrôle de l'ordre du jour et les tentatives récurrentes de manipulation de l'opinion publique. En outre, de nombreux développements récents ont 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 a renforcé la méfiance des citoyens, compromettant ainsi 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 obli-

(1) Discussion par l'Assemblée le 22 juin 2021 (17^e 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^e séance).

gations 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 notifiés, 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 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 écologie d'instruments de politique publique, y compris des mécanismes de consultation, de notification et de commentaire, des évaluations d'impact et des évaluations *ex post* de la réglementation et des lois.

8. L'entrée en vigueur de la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, « Convention de Tromsø ») est une avancée importante, 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 (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, l'indépendance éditoriale et le pluralisme des médias, la protection des journalistes, les critères et garanties de financement et 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 exercices 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 indi-

spensables 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, incombe 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, en s'engageant 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;

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 de l'Union européenne sur la publication d'informations non financières 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, 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 ouverts;

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 la complétude 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 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 ouverts, et à soutenir les bonnes pratiques en matière de libre accès afin que les résultats de la recherche soient plus accessibles à 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 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 présence 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 sont 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 soient 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 et partagées concernant l'application et la révision des normes en matière de confidentialité, dans les États membres et 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.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2382 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Libertà dei media, fiducia dell'opinione pubblica e diritto di sapere dei cittadini

Assemblea parlamentare

1. In assenza di un esercizio informato del diritto di voto e del diritto dei cittadini alla partecipazione democratica e responsabile ai processi decisionali e politici attraverso un dibattito pubblico e parlamentare di sostanza, quali strumenti fondamentali per un efficace controllo democratico sull'azione del governo e del legislatore, la democrazia è solo una messinscena.

2. Non c'è democrazia senza una reale possibilità di fare scelte consapevoli, e questa può essere garantita soltanto se i cittadini sono opportunamente 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, precisa e completa degli elementi fattuali e se ciascuno ha la capacità e la cultura necessarie per analizzare criticamente i vari punti di vista ed esprimersi senza timore. Queste condizioni sono, inoltre, essenziali affinché i rappresentanti eletti dal popolo possano esercitare il proprio mandato con efficacia e responsabilità.

3. Oggi, i nostri valori democratici e il funzionamento delle istituzioni democratiche

che sono messi a dura prova dal linguaggio della *post-verità*, dalla disinformazione, dalla concentrazione del potere di determinare le priorità del dibattito pubblico e politico e dai tentativi ricorrenti di manipolare l'opinione pubblica. Inoltre, sviluppi recenti hanno spesso eroso le prerogative del Parlamento e il suo fondamentale ruolo di mediazione in una società democratica. Un crescente senso di separazione tra le istituzioni di governo e la cittadinanza ha aumentato la sfiducia dell'opinione pubblica, mettendo a rischio la *governance* democratica e l'efficiente attuazione delle politiche pubbliche.

4. Per l'Assemblea parlamentare è, quindi, necessario stabilire un *diritto di sapere* in senso lato, definito come il diritto civile e politico dei cittadini di essere informati attivamente su ogni aspetto riguardante tutte le di formulazione delle politiche e i processi amministrativi e legislativi, così da permettere una piena partecipazione democratica e assicurare la responsabilità nei confronti dei cittadini degli amministratori dei beni pubblici, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto.

5. I limiti imposti al diritto di sapere, per proteggere la sicurezza nazionale, il diritto alla *privacy* o altri diritti umani, devono essere definiti rigorosamente.

6. L'attuazione del diritto di sapere comporta tre dimensioni: gli obblighi diretti

(1) *Discussione in Aula* del 22 giugno 2021 (XVII seduta) (cfr. Doc. 15308, relazione della Commissione per la cultura, la scienza, l'istruzione e i mezzi di comunicazione, relatore: On. Roberto Rampi). *Testo adottato dall'Assemblea* il 22 giugno 2021 (XVII seduta).

che spettano alle autorità pubbliche e alle istituzioni pubbliche o private che esercitano funzioni pubbliche, indipendentemente da specifiche richieste; il diritto dei cittadini a ricevere notifiche, essere informati e avere accesso a informazioni pertinenti e contribuire allo sviluppo e alla valutazione delle leggi, delle normative e di altri strumenti politici; e un ambiente educativo e culturale atto a promuovere e stimolare l'apprendimento continuo dei cittadini in una società dell'informazione.

7. Per dare piena efficacia al diritto di sapere dei cittadini, è necessaria un'ecologia degli strumenti di politica pubblica, compresi i meccanismi di consultazione, di notifica e di commento, le valutazioni di impatto e le valutazioni normative e legislative *ex post*.

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 accoglie con favore. Tuttavia, l'Assemblea rileva con preoccupazione che l'utilizzo della Convenzione di Tromsø è stato finora assai limitato.

9. I media ricoprono un ruolo chiave nel fissare le priorità e fornire informazioni tempestive, pluralistiche e attendibili. Devono essere liberi da pressioni di qualsiasi tipo, comprese le aggressioni verbali e fisiche dirette, ma anche quelle camuffate da processi « strategici » contro la partecipazione pubblica (SLAPP). Gli attacchi ai giornalisti e gli atti d'intimidazione dei media costituiscono gravi minacce al diritto di sapere dei cittadini. È quindi cruciale che le norme del Consiglio d'Europa sulla libertà dei media, l'indipendenza e il pluralismo dell'editoria, la protezione dei giornalisti, i parametri di riferimento e le garanzie sul finanziamento dei media e la trasparenza della loro proprietà, siano pienamente attuati e adeguatamente monitorati.

10. I cittadini devono sapere chi c'è dietro le notizie e conoscere l'intera struttura proprietaria degli organi di stampa fino ai titolari effettivi, come pure eventuali accordi di scambio di informazioni tra il mezzo di comunicazione e altri enti. Non

sempre è facile reperire e tracciare queste informazioni, specie se la struttura della proprietà è transnazionale. L'Assemblea ritiene che tali informazioni debbano essere di pubblico dominio.

11. Parimenti, l'accesso alle informazioni contenute nei registri societari è estremamente utile per i gruppi di controllo civico, quali i gruppi anti-corrruzione della società civile e i giornalisti d'inchiesta, per scoprire eventuali azioni illegali. Negare o limitare fortemente l'accesso ai dati riguardanti la proprietà e la struttura delle imprese, anche attraverso costi proibitivi, limita il diritto a sapere dell'opinione pubblica e può aprire la strada alla corruzione, alle frodi, al riciclaggio di denaro, a violazioni dei diritti umani e altre attività illegali.

12. Mentre il diritto di sapere mira ad accrescere la partecipazione concreta dei cittadini al processo decisionale, occorre che ci sia trasparenza in qualsiasi esercizio di partecipazione e nel contributo offerto dai gruppi di interesse, compresi i lobbisti di professione, le associazioni categoriali e la società civile organizzata.

13. L'Assemblea è preoccupata dal fatto che, nella maggior parte degli Stati membri, non esistano sistemi di trasparenza che garantiscano alla società civile, ai giornalisti e all'opinione pubblica la possibilità di ottenere informazioni sul modo in cui è utilizzata l'intelligenza artificiale e su come i dati alimentano il processo decisionale automatizzato. L'Assemblea, inoltre, è convinta che assicurare al grande pubblico un accesso libero e facile alla conoscenza scientifica e ad altre forme di sapere arrechi significativi vantaggi alla società.

14. Oltre a ciò, il diritto di sapere dei cittadini è intrinsecamente legato all'accesso libero, facile e lungo l'intero arco della vita agli strumenti culturali, quali mezzi indispensabili per lo sviluppo di una comprensione critica e indipendente delle informazioni e per la partecipazione attiva, inclusiva e consapevole a una società democratica. L'arte è 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 i soggetti sociali nella vita culturale.

15. Il ruolo principale e la responsabilità primaria nella salvaguardia del diritto di sapere spettano agli Stati membri e alle autorità pubbliche. Tuttavia, sono coinvolti anche altri soggetti, come i media pubblici e privati e le istituzioni educative e culturali, che devono assumersi la loro parte di responsabilità per educare dei cittadini attivi e informati. Le azioni delle varie parti coinvolte devono essere coerenti e sinergiche e sono quindi cruciali i partenariati tra di esse.

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

16.1. a riconoscere il diritto di sapere come un diritto civile e politico del cittadino ad essere informato attivamente su ogni aspetto riguardante tutte le fasi di formulazione delle politiche e i processi amministrativi e legislativi, così da permettere una piena partecipazione democratica e assicurare la responsabilità nei confronti dei cittadini degli amministratori dei beni pubblici, conformemente alle norme sui diritti umani e allo stato di diritto;

16.2. a ratificare la Convenzione di Tromsø, qualora non lo avessero fatto, anche impegnandosi a rispettare le disposizioni opzionali sulla trasparenza legislativa e giudiziaria e a rendere le loro leggi in materia di accesso alle informazioni conformi alle norme più esigenti della Convenzione;

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

16.4. a dare impulso e partecipare agli scambi di conoscenze attraverso l'Europa sulle buone pratiche riguardanti l'attuazione del diritto di accesso alle informazioni, cosa che potrebbe essere di grande utilità anche per il Comitato di controllo della Convenzione di Tromsø;

16.5. a elaborare e attuare, parallelamente al consolidamento delle norme esi-

stenti stabilite dalla Convenzione di Tromsø, misure complementari per l'effettiva salvaguardia del diritto di sapere, conformemente ai principi illustrati nella presente Risoluzione e, in particolare, a far sì che le informazioni di pubblico interesse siano effettivamente raccolte, compilate e prontamente pubblicate, seguendo un approccio che integri la trasparenza sin dalla fase d'ideazione;

16.6. a trarre ispirazione dalla Direttiva dell'Unione europea 2014/95 sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario per adottare disposizioni volte ad 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 garantire la pubblicazione da parte delle imprese più grandi di informazioni specifiche in campi cruciali di pubblico interesse, come il rispetto dei diritti umani, il contrasto alla corruzione e alle tangenti, la protezione ambientale, la responsabilità sociale, il trattamento dei dipendenti, la diversità nei consigli di amministrazione in termini di età, genere, istruzione e esperienze professionali;

16.7. a adottare una legislazione che garantisca la trasparenza delle attività lobbistiche, conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2017)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla regolamentazione legale delle attività lobbistiche nell'ambito del processo decisionale pubblico;

16.8. a cooperare con il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) e altri soggetti internazionali, nonché con la società civile, per sviluppare un quadro giuridico che consenta e faciliti l'accesso alle informazioni contenute nei registri societari, anche attingendo alle buone pratiche sviluppate dai paesi che prevedono l'accessibilità dei registri societari;

16.9. a rendere la loro legislazione e le loro procedure conformi a quanto previsto dalla Risoluzione 2065 (2015) dell'Assemblea parlamentare su « Rendere più trasparente la proprietà dei media » e la Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato

dei Ministri agli Stati membri sul pluralismo dei mezzi di comunicazione e la trasparenza della proprietà dei media, per dare piena attuazione alle norme del Consiglio d'Europa in materia di trasparenza e finanziamento dei media, e a richiedere piena trasparenza nella stipulazione ed esecuzione degli accordi sullo scambio di informazioni conclusi dai media con soggetti terzi;

16.10. a creare un sistema di controllo nazionale indipendente della legalità, correttezza e completezza delle informazioni diffuse dai media nazionali e a pubblicare, almeno una volta al mese, i dati disaggregati ricavati da tale controllo;

16.11. a rivedere i meccanismi di finanziamento ed evitare tagli di bilancio al settore dei media, al fine di preservare e ampliare il pluralismo e l'apertura del panorama mediatico e a dare piena attuazione alle molteplici 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 algoritmici e a organizzare dibattiti sulla trasparenza degli algoritmi impiegati dalle società che gestiscono i social media, riunendo tutte le parti interessate per discutere del come garantire un controllo parlamentare e civico su tali algoritmi;

16.13. ad incoraggiare chi produce e pubblica conoscenze a rendere disponibile il loro lavoro gratuitamente e in formati aperti e a sostenere le buone pratiche sul libero accesso, in modo che i risultati della ricerca siano più accessibili a tutti i soggetti

della società, al fine di fornire al settore pubblico e privato dati scientifici migliori e più innovazioni;

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 altre sedi culturali e a stabilire un livello minimo verificato di loro presenza per abitante.

17. I parlamentari hanno un diritto di accesso all'informazione rafforzato. I rappresentanti elettivi possono ottenere l'accesso a informazioni altrimenti confidenziali e svolgere un ruolo fondamentale nel mediare il dibattito pubblico tra i diversi livelli della società 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 determinazione dell'ordine del giorno dei lavori e i tempi attribuiti ai dibattiti e alle interrogazioni parlamentari, cercando di fare in modo che le questioni di interesse pubblico siano discusse in modo esaustivo e le informazioni di interesse pubblico siano di pubblico dominio.

18. L'Assemblea chiede ai parlamentari di impegnarsi in un dibattito coordinato volto a definire norme sull'applicazione e la revisione delle norme di confidenzialità comuni e condivise tra gli Stati membri e le istituzioni regionali, specie riguardo alle procedure di voto, per contrastare la cultura della segretezza allo scopo di prevenire la sfiducia dell'opinione pubblica e per rafforzare il diritto di sapere dei cittadini.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180122195390