

Valoració de l'aplicació de la normativa sobre l'accessibilitat a la informació i a la documentació a la Comissió Europea

Blanca Llinás

Jurista. Unitat de Política de Gestió de Documents

Comissió Europea

Introducció

L'any 2000, la Comissió Europea va endegar tot un procés de modernització administrativa amb l'objectiu d'incrementar la qualitat, l'eficàcia i la transparència de la feina que duia a terme. En aquest marc, la nova política de gestió de documents, anomenada e-Domec (*Electronic archiving and Document Management in the European Commission*), hi ha tingut un paper clau.

La Comissió ha establert els darrers anys regles clares i homogènies per a l'administració dels seus documents (creats per la mateixa Comissió o bé rebuts de tercers) amb uns objectius clars: 1) La preservació de la memòria de la institució. 2) La millora de la qualitat dels seus serveis (una bona administració interna). 3) La capacitat de retre comptes de les seves accions a les institucions que la controlen (Servei d'Auditoria Interna, IAS; Oficina Europea de Lluita contra el Fraude, OLAF; Tribunal de Comptes; Parlament Europeu). 4) L'augment de la transparència envers els ciutadans en general. 5) La integració de les TIC (tecnologies de la informació i la comunicació) i l'evolució envers l'e-Comissió ('la Comissió en línia') amb la implementació de l'arxivatge electrònic.

Tota aquesta millora de la gestió dels documents per una institució com la Comissió, que és una gran productora, però també una gran usuària de documents, permet, evidentment, un millor respecte a les obligacions que la institució té en matèria de transparència: bàsicament l'aplicació del dret d'accés del públic als documents des les institucions comunitàries i l'obligació d'obertura dels arxius històrics de les institucions segons la regla dels trenta anys.

1. La gestió de documents a la Comissió Europea

1.1. Bases legals

1.1.1. Bases legals directes

La nova política de gestió de documents e-Domec ha estat desenvolupada per la Comissió Europea sobre la base de dues decisions clau:

- La Decisió de la Comissió Europea 2002/47/CE, CECA, Euratom, de 23 de gener de 2002, que annexa al reglament interior de la institució les disposicions sobre l'administració de documents.¹

Aquesta Decisió es completa amb modalitats d'aplicació (adoptades pel secretari general de la Comissió Europea) sobre el registre de documents i la seva utilització [SEC(2003)349/1];² la classificació dels documents i la gestió dels expedients [SEC(2003)349/2],³ seguint un pla de classificació únic per a tota la institució [SEC(2003)903];⁴ la conservació dels expedients [SEC(2007)734],⁵ i la tria i la transferència dels expedients als arxius històrics de la Comissió [SEC(2008)2233].⁶

- La Decisió de la Comissió 2004/563/CE, Euratom, de 7 de juliol de 2004, que annexa al reglament interior de la institució les disposicions sobre els documents electrònics o digitalitzats.⁷

Aquesta Decisió es completa igualment amb unes modalitats d'aplicació, adoptades pel secretari general de la Comissió l'any 2005 [SEC(2005)1578].⁸

En aquests moments, les regles de la Comissió cobreixen tot el cicle de vida dels documents o arxius, des que són creats (arxius d'oficina) fins que s'eliminen o es transfereixen als arxius històrics a fi de conservar-los de manera permanent (arxius «definitius»).

Un element clau de la política de conservació de documents de la Comissió Europea ha estat l'adopció de la Llista comuna de conservació dels expedients de la institució [SEC(2007)970],⁹ que inclou una «taula d'avaluació» on s'estableixen els períodes de conservació de

totes les categories d'expedients de què disposa la Comissió (arxius «intermedis») i on figura a quina acció seran sotmesos (primera tria dels expedients) un cop aquest període s'hagi acabat (eliminació, mostrar o transferència al Servei dels Arxius Històrics, SAH, de la Comissió).

1.1.2. Bases legals indirectes

Les disposicions de la Comissió Europea en matèria de gestió de documents, ja siguin en suport paper o en suport electrònic, s'apliquen sense perjudici de:

- la legislació comunitària en matèria de protecció de dades personals:

Reglament (CE) núm. 45/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de desembre de 2000, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals per a les institucions i els organismes comunitaris i a la lliure circulació d'aquestes dades.¹⁰

- la normativa de la institució en matèria de seguretat (documents classificats):

Decisió de la Comissió 2001/844/CE, CECA, Euratom, de 29 de novembre de 2001, que annexa al reglament interior de la institució les disposicions en matèria de seguretat.¹¹

- la normativa de la institució en matèria de seguretat dels sistemes d'informació:

Decisió de la Comissió, de 16 d'agost de 2006, relativa a la seguretat dels sistemes d'informació utilitzats pels serveis de la Comissió [C(2006)3602].

1.2. Objectius de la política e-Domec

L'objectiu d'aquesta nova política de gestió documental (e-Domec) ha estat simplificar, modernitzar i homogeneïtzar l'administració de documents en les prop de quaranta direccions generals (DG), serveis assimilats (gabinets dels comissaris i oficines de la Comissió) i agències

executives de què disposa la institució, amb la qual cosa tot el cicle de vida dels documents queda cobert, independentment del seu suport.

Per aconseguir-ho, des de l'any 2000, els treballs s'han dut a terme sobre un triple vessant:

- L'adopció de regles (punt 2.1.1) i procediments comuns aplicables a totes les DG i serveis de la Comissió.
- L'establiment d'una organització que afavoreixi el respecte a aquestes regles, de manera que cada DG ha creat almenys un centre d'administració de documents (CAD) i ha nomenat un responsable de la gestió de documents (*document management officer*, DMO).
- El desenvolupament d'un sistema informàtic central de gestió de documents electrònics que respecti tant les regles e-Domec com els principals estàndards internacionals en la matèria.

1.3. Accions i principis de la política e-Domec

Totes les regles adoptades parteixen de la noció de document en el seu sentit més ampli, és a dir, «tot contingut, elaborat o rebut per la Comissió, referent a temes relacionats amb les seves polítiques, accions i decisions que siguin competència de la institució en el marc de les seves missions oficials, independentment del seu suport (escrit en versió paper o emmagatzemat en format electrònic, enregistrament sonor, visual o audiovisual)» (article 1 de la Decisió 47/2002).

La gestió dels documents en la Comissió al llarg de tot el seu cicle de vida es fonamenta, però, en la noció d'*expedient*, que es defineix com el «nucli entorn del qual s'organitzen els documents en funció de les activitats de la institució per raons de prova, justificació o informació, així com per garantir l'eficàcia en el treball» (article 1 de la Decisió 47/2002).

Els documents i els expedients seran, doncs, objecte de les operacions següents:

- Registre de tots els documents que continguin una informació important no efímera o que puguin originar una acció o un seguiment de la Comissió o d'algun dels seus serveis en un registre electrònic que contingui totes les metadades exigides.
- La classificació de cada document registrat almenys en un expedient oficial lligat a la seva corresponent rúbrica terminal del Pla de classificació de la Comissió.
- La conservació material dels documents i dels expedients per part de les direccions generals que els han constituït, d'acord amb el que estableix la Llista comuna de conservació dels expedients de la Comissió.
- La tria d'aquests expedients per part de la Direcció General i la transferència dels expedients al Servei d'Arxius Històrics de la Comissió per a la conservació permanent o per a una segona tria (vint-i-cinc anys després del tancament dels expedients).

1.4. Organització: actors per a l'adopció i la implementació de les regles e-Domec

Per a la bona execució de totes aquestes operacions, cal la implicació de tot el personal de la Comissió, des dels arxivers especialitzats en la gestió documental i les secretàries que expedeixen i reben normalment els documents i s'encarreguen de registrar-los, fins als funcionaris que gestionen els expedients i són responsables de constituir-los de manera adequada i completa.

Aquesta implicació, doncs, ha comportat la necessitat de provocar un canvi real en la cultura general de la gestió dels documents per part del personal de la Comissió. Això només ha estat possible amb la creació d'una estructura organitzativa que s'ha encarregat d'adoptar les regles, de difondre-les, de formar i sensibilitzar el personal i de controlar el respecte a aquestes regles.

Aquesta organització es basa en els serveis de la Comissió Europea següents:

- La Secretaria General. És la unitat responsable de la política de gestió de documents, formada per unes quinze persones (arxivers, documentalistes, juristes...). S'encarrega de portar a terme aquestes tasques:
 - Elabora i fa adoptar les regles per a la gestió dels documents següents: decisions de la Comissió, modalitats d'aplicació, manuals (per a l'enregistrament, la classificació, la conservació...) i directrius (registre dels correus electrònics, transferència dels expedients en paper al Servei d'Arxius Històrics...).
 - Coordina totes les direccions generals, els gabinets dels comissaris i les agències executives de la Comissió per a una aplicació de les regles correcta i homogènia. Aquesta coordinació es du a terme, principalment, mitjançant reunions interserveis mensuals (darrerament bimensuals) dels *document management officers* (DMO), és a dir, els responsables de la gestió de documents de les DG i serveis assimilats.
 - Coopera amb la Direcció General d'Informàtica (DIGIT) de la Comissió per al desenvolupament de les eines informàtiques necessàries per a la gestió electrònica dels documents i les seves metadades.
 - Organitza cursos de formació de caràcter central per a tota la Comissió i campanyes de sensibilització per a tot el personal de la Comissió.
- Els responsables de la gestió de documents (DMO). Són nomenats en cada Direcció General pel director general corresponent i tenen com a missió:
 - Identificar els tipus de documents i d'expedients específics als àmbits d'activitat de la seva Direcció General.

- Establir i actualitzar el Pla de classificació de la seva Direcció General.
 - Establir l'inventari de les bases de dades o sistemes informàtics que gestionen documents i preveure'n l'adequació perquè respectin les regles e-Domec.
 - Establir, en la seva Direcció General, les normes i els procediments específics que s'hagin d'utilitzar per a la gestió dels documents i dels expedients conforme a les regles e-Domec i vetllar perquè se'n faci l'aplicació.
 - Organitzar, dins la seva DG, la formació del personal responsable de l'execució, el control i el seguiment de les normes de gestió documental definides centralment.
- El(s) centre(s) d'administració de documents (CAD). Creat(s) per cada Direcció General, tenen com a tasca principal garantir que els documents elaborats o rebuts per la seva Direcció General es gestionin segons les regles establertes.
- El Servei d'Arxius Històrics de la Comissió. Aquest servei, creat l'any 1983, compta amb gairebé 25 funcionaris i agents contractuals, la missió principal dels quals és gestionar els arxius històrics de la Comissió (i gran part dels arxius intermedis que hi ha als seus dipòsits, amb prop de 140 quilòmetres lineals de documents) per obrir-los al públic segons la regla dels trenta anys. Aquesta missió es porta a terme en estreta col·laboració amb la unitat de la Secretaria General encarregada de la política de gestió documental i d'arxivatge de la Comissió.

Més concretament, les seves tasques són:

- Garantir la protecció i la integritat física dels expedients en paper (i, en el futur, electrònics) i de les seves metadades, que li són transferides per les DG tenint en compte les regles en vigor.

- Avaluar els expedients i fer-ne una segona tria (més o menys vint-i-cinc anys després del tancament de l'expedient) quan ho requereixin les regles en vigor (bàsicament, la Llista comuna de conservació dels expedients, que identifica quines categories de dossiers han de ser conservats de manera permanent pel SAH i quins han de ser sotmesos a aquesta segona tria).
- Destruir els expedients que, conforme a aquesta segona tria, no tenen cap valor administratiu, històric o legal.
- Realitzar un anàlisi històric dels dossiers que seran conservats de manera permanent i que constituïran els arxius històrics de la Comissió per facilitar-ne les recerques i inscriure els expedients en un context administratiu i polític més ampli.
- Aplicar els procediments en vigor per obrir els arxius històrics al públic segons la regla dels trenta anys.
- Elaborar microfítxes per facilitar-ne la difusió i guardar una còpia de salvaguarda dels documents.
- Enviar els expedients que constitueixen els arxius històrics de la Comissió ja oberts al públic a l'Institut Universitari Europeu de Florència, que és el lloc elegit per les institucions europees per conservar-los.

1.5. Nova infraestructura informàtica per a un veritable arxivatge electrònic de documents a la Comissió.

1.5.1. Precedents

Durant la dècada dels noranta, les direccions generals de la Comissió van començar a utilitzar unes bases de dades anomenades Adonis per al registre electrònic dels documents, sobretot del correu rebut i enviat. Les bases Adonis recollien, bàsicament, les metadades

d'aquests documents registrats, mentre que els documents com a tal es conservaven en suport paper en expedients temàtics o, simplement, en expedients cronològics. Cada Direcció General tenia la seva pròpia base Adonis independent de la resta.

L'any 2004, la Direcció General d'Informàtica de la Comissió va desenvolupar, a instàncies de la Secretaria General, una versió única d'Adonis més moderna i completa en funcionalitats que va substituir les diverses versions existents en els diferents serveis. Aquesta nova aplicació informàtica ha permès, des del 2004, d'una banda, adjuntar a la fitxa de registre de cada document (amb les seves metadades) el document en versió electrònica i, de l'altra, classificar cada document dins l'expedient electrònic corresponent.

De manera paral·lela a la utilització d'Adonis com a registre general de documents (bàsicament correu rebut i enviat), les direccions generals i serveis han anat desenvolupant al llarg d'aquests anys nombrosos sistemes informàtics destinats a la gestió de certs tipus de documents o de procediments que originen documents (per exemple: Basil, per a les preguntes parlamentàries; CIS-NET, per a les consultes interserveis, etc.). Aquesta diversitat complica actualment la gestió i la reconstitució dels expedients des del moment en què aquests contenen documents registrats i emmagatzemats en diferents aplicacions informàtiques. Al marge d'això, cap d'aquestes aplicacions garanteix la conservació dels documents a llarg termini.

1.5.2. Base legal de la Comissió per afavorir el pas envers l'arxivatge electrònic

L'any 2004, la Comissió Europea va adoptar la Decisió 2004/563/CE, Euratom, de 7 de juliol de 2004, que annexa al reglament interior de la institució les disposicions sobre els documents electrònics o digitalitzats. Un any més tard, el secretari general de la Comissió va adoptar les modalitats per poder-les aplicar [SEC(2005)1578].

Aquestes regles parteixen de la definició de *document* existent i hi afegeixen una definició purament material de *document electrònic* com un «conjunt de dades introduïdes o emmagatzemades en qualsevol mena de suport mitjançant un sistema informàtic o dispositiu similar, que pugui ser llegit o percebut per una persona o per aquest sistema o dispositiu, així com tota visualització i reproducció en forma impresa o

d'altra mena d'aquestes dades» (article 3.2 de la Decisió 2004/563).

L'objectiu principal de les disposicions va ser donar el mateix valor legal a un document en paper rebut o establert per la Comissió que a qualsevol document electrònic que respecti el contingut d'aquestes disposicions, ja sigui electrònic *ab initio* o digitalitzat posteriorment d'un original en un altre format (paper, microfitxa, foto, etc.). Les regles també cobreixen les condicions de validesa de les transaccions o dels procediments executats mitjançant aplicacions informàtiques, molt nombrosos dins la Comissió, com per exemple el circuit financer, els dossiers personals (sol·licitud de vacances, sistemes d'avaluació del personal...).

Sobre la base d'aquestes definicions, les disposicions estableixen i regulen:

- Les condicions en què la Comissió accepta com a vàlids, tant des del punt de vista jurídic com administratiu, els documents electrònics rebuts o produïts en el curs de les seves activitats, així com els procediments emprats per establir o transmetre aquests documents.

En els casos en què una disposició legal, nacional o comunitària exigeix expressament un document original signat, el document electrònic només serà vàlid si és signat amb una signatura electrònica avançada.

En la resta de casos, els documents electrònics seran vàlids sempre que, d'una banda, la persona autora o emissora del document pugui ser identificada amb certesa i, de l'altra, el document hagi estat establert i transmès en condicions que garanteixin la integritat del seu contingut i les metadades que s'hi hagin associat.

- Les condicions per garantir la conservació a llarg termini dels documents electrònics de la Comissió i de les metadades que hi van associades. La conservació inclou les accions per garantir l'accessibilitat, la integritat i l'autenticitat dels documents al llarg del temps.
- Les condicions per dur a terme de manera adequada

la digitalització dels documents en format paper a fi de permetre la destrucció del suport paper i la conservació només del document electrònic (llevat dels casos excepcionals en què el document en paper requereix la signatura manuscrita perquè sigui vàlid).

- Les condicions que ha de respectar el dipòsit electrònic de la Comissió per garantir la conservació dels documents electrònics en el seu format original o qualsevol altre que garanteixi la integritat del seu contingut i les metadades associades.

Tenint en compte aquestes disposicions, la Comissió ha desenvolupat la plataforma informàtica necessària per gestionar el cicle de vida complet dels seus documents electrònics.

1.5.3. Plataforma informàtica HERMES

La plataforma informàtica HERMES, en procés de desenvolupament des de l'any 2004, té com a objectiu harmonitzar les diferents aplicacions de gestió de documents de la Comissió adaptant-les a una estructura comuna que permeti el respecte complet a les regles e-Domec.

La plataforma està formada, d'una banda, per un conjunt de mòduls que ofereixen a totes les aplicacions de la Comissió serveis de base (enregistrament, classificació, conservació, recerca, gestió de drets d'accés, *workflow*) a fi de gestionar els documents i, de l'altra, per un dipòsit únic (*repository*), destinat a conservar els documents tractats per a aquestes aplicacions.

ARES (mòdul de registre i captura dels documents) i NomCom (mòdul de classificació dels documents en expedients segons el Pla de classificació de la Comissió) són les primeres aplicacions que utilitza HERMES. La substitució d'Adonis per ARES en totes les direccions generals de la Comissió i serveis assimilats es fa seguint un calendari precís que cobreix tres anys: el març del 2009, nou direccions generals ja havien migrat; unes altres quinze ho faran al llarg de l'any 2009, i el 2010 migraran les setze direccions generals restants, així com el conjunt de gabinets, algunes delegacions, les oficines de representació de la Comissió als estats membres i les agències executives.

Documentum, per la seva banda, és l'eina de gestió electrònica de documents elegida per la Comissió per oferir la base dels mòduls d'HERMES. Per respondre, però, a les necessitats internes de la Comissió (restricció dels drets d'accés a certs documents sensibles sobretot per les dades personals que contenen, tria dels dossiers electrònics sobre la base de la Llista comuna de conservació...), la Direcció General d'Informàtica ha hagut de portar a terme un gran desenvolupament d'operacions complementàries a aquests mòduls.

Encara que HERMES permetrà gestionar els documents de la Comissió tot respectant totes les regles e-Domec, per a l'èxit del projecte és fonamental que els usuaris exerceixin unes bones pràctiques documentals. HERMES resol els problemes i les necessitats tècniques, però no decideix pels usuaris.

Atès que tots els documents creats o rebuts per la Comissió (i les metadades corresponents) són susceptibles de ser gestionats dins aquesta plataforma informàtica durant tot el seu cicle de vida, i considerant que la major part de documents contenen dades personals, l'any 2008 la configuració del sistema va ser sotmesa a l'aprovació prèvia del Supervisor Europeu de Protecció de Dades (*European Data Protection Supervisor*, EDPS) conforme al Reglament 45/2001.

2. LA POLÍTICA DE TRANSPARÈNCIA DE LA COMISSIÓ

La política de transparència és regida per dos reglaments que s'imposen a totes les institucions comunitàries i, entre elles, evidentment, a la Comissió Europea:

- El Reglament 354/1983, reformat pel Reglament 1700/2003, sobre l'obertura al públic dels arxius històrics de la Comunitat Econòmica Europea i de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica.
- El Reglament 1049/2001 (en fase de reforma actualment) sobre l'accés del públic als documents de les institucions comunitàries.

2.1. L'accés del públic als documents

2.1.1. Base legal

L'article 255 del Tractat CE atorga als ciutadans i residents dels estats membres el dret d'accés als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió: «Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o moral resident o que tingui la seva seu en un estat membre tenen el dret d'accés als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió».

Per aplicar aquest article del Tractat, el Consell i el Parlament van adoptar, el 30 de maig de 2001, el Reglament (CE) 1049/2001 relatiu a l'accés del públic als documents d'aquestes tres institucions, que fixa els principis generals i els límits a aquest dret d'accés.

Sobre la base del reglament, cadascuna de les tres institucions ha modificat el seu reglament interior per incloure-hi les seves disposicions particulars sobre l'accés als seus documents. La Comissió ho va fer amb la Decisió 2001/937/CE, CECA, Euratom, de 5 de desembre de 2001.

Cal destacar que en aquests moments el Reglament 1049/2001 està en fase de reforma. Després de cinc anys d'aplicació d'aquesta normativa, i com a resposta a una resolució adoptada pel Parlament Europeu el 4 d'abril de 2006, la Comissió va adoptar, el 18 d'abril de 2007, un llibre verd [COM(2007)185] per iniciar una consulta pública per a la revisió d'aquesta legislació.

Al final de la consulta, de la qual la Comissió va rebre vuitanta-una contribucions, la Comissió va elaborar la seva proposta de revisió del Reglament [COM(2008)229, de 30 d'abril de 2008], que està essent estudiada tant pel Parlament Europeu com pel Consell.

2.1.2. L'accés del públic als documents de la Comissió

Qualsevol ciutadà de la Unió i tota persona física o moral resident o que tingui la seva seu en un estat membre té el dret d'accés als documents de la Comissió sota reserva dels principis, les condicions i els límits establerts en el Reglament 1049/2001.

La Comissió voluntàriament va atorgar, mitjançant la seva Decisió, aquest dret també als ciutadans d'estats tercers que no tenen la residència dins la Unió Europea i a les persones morals que tampoc no disposen d'una seu en un dels estats membres de la UE.

El reglament s'aplica a tots els documents en possessió de la institució (tant els que ha creat com els que ha rebut) en tots els àmbits d'acció de la Unió Europea.

S'entén per *document* «tot contingut, sigui quin sigui el seu suport, escrit en versió paper o emmagatzemat en format electrònic, enregistrament sonor, visual o audiovisual, referent a temes relatius a les polítiques, les accions i les decisions que siguin competència de la institució».

Els documents són accessibles al públic després de fer-ne una sol·licitud escrita, directament en format electrònic o bé mitjançant l'intermediari d'un registre.

Els documents creats o rebuts en el marc d'un procediment legislatiu són accessibles pel públic directament.

2.1.3. Els registres públics de documents

Per tal de facilitar als ciutadans l'exercici del seu dret d'accés als documents, el Reglament 1049/2001 preveu que cadascuna de les institucions faci accessible, en format electrònic, un registre de documents.

La Comissió Europea, igual que el Parlament Europeu i el Consell, ha creat, doncs, registres públics de documents que donen accés a les referències de documents tant públics com interns (documents que o bé encara no han estat adoptats o bé no estan, en principi, destinats a ser públics) i, en certs casos, al text íntegre del document. Es tracta, aquí, de la política activa de comunicació.

Pel que fa a la Comissió, els registres que ha creat per donar accés als documents interns corresponen a les diferents activitats de la institució:

- Reunions de la Comissió
- Programa de treball

- Registre de documents COM, SEC i C:
 - Documents COM: propostes i altres comunicacions de la Comissió al Consell i/o a d'altres institucions, i els seus treballs preparatoris.
 - Documents SEC: documents interns relacionats amb el procés decisor i el funcionament general dels serveis de la Comissió.
 - Documents C: actes jurídics adoptats per la Comissió, sobre la base dels seus poders propis o delegats.
- Registre dels treballs dels comitès
- Registre dels grups d'experts
- Aplicació del dret comunitari
- Codecisió
- Contactes amb el president

A finals del 2007, el registre de documents de la Comissió disposava de 86.887 documents.

El Parlament Europeu ha demanat ja diverses vegades que la Comissió amplii l'àmbit dels documents coberts pel seu registre. El nou sistema central de gestió de documents, HERMES, pot afavorir la resposta a aquesta petició.

2.1.4. Disponibilitat dels documents via Internet

Com a complement dels registres de documents de la Comissió i dels documents que es publiquen al *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, la Comissió Europea ofereix cada cop més documents a la disposició directa del públic via Internet.

En els darrers anys, les direccions generals de la Comissió han desenvolupat en el marc del web interinstitucional de la Unió Europea

EUROPA (<http://europa.eu/index_es.htm>) les seves pàgines web sobre les diferents polítiques comunitàries, de manera que un gran nombre de documents estan a la disposició del públic directament per aquesta via.

L'Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees (OPOCE) també ofereix via web totes les publicacions que realitza en format electrònic, i vol digitalitzar i posar a la disposició del públic totes les publicacions antigues durant els propers anys.

La mediateca de la Comissió, mitjançant el web EUROPA, també posa a la disposició del públic totes les produccions audiovisuals de la Comissió (vídeo, fotos i àudio). A més, preveu digitalitzar tots els seus arxius audiovisuals des de l'any 1951. D'aquí a dos o tres anys tot estarà digitalitzat i a la disposició del públic via EUROPA.

2.1.5. Demandes d'accés: tramitació, respostes i recursos

La «sol·licitud inicial» d'accés a un document es fa sempre per escrit, incloent-hi els documents en format electrònic, en una de les llengües oficials de la UE i de manera prou precisa per permetre a la institució la identificació del document. El sol·licitant no ha de justificar la seva demanda.

Si la demanda afecta un document molt extens o un gran nombre de documents, la institució podrà intentar arribar a un acord amistós i equitatiu amb el sol·licitant.

La institució, en el termini de quinze dies laborables (que es poden ampliar fins a quinze dies més en casos de sol·licituds complexes) a partir de l'enregistrament de la sol·licitud (de la qual s'envia al sol·licitant un justificant de recepció), pot fer el següent:

- Posar a la disposició del sol·licitant el document en qüestió.
- Informar el sol·licitant, mitjançant una resposta per escrit, dels motius de la denegació total o parcial i del dret que té de presentar una «sol·licitud confirmatòria» (en el termini de 15 dies laborables a partir de la recepció de la resposta de la institució).

En el cas que el sol·licitant presenti una «sol·licitud confirmatòria», la institució té 15 dies laborals (que es poden ampliar fins a 15 dies més en casos de sol·licituds complexes) per:

- Posar a la disposició del sol·licitant el document en qüestió.
- Informar el sol·licitant, mitjançant una resposta per escrit, dels motius de la denegació total o parcial i del dret que té de presentar un recurs judicial contra la institució i/o una reclamació davant del Síndic de Greuges europeu.

2.1.6. Excepcions al dret d'accés

L'article 4 del Reglament recull totes les excepcions que poden fonamentar una denegació al dret d'accés del públic a un document de la institució:

1. Documents la divulgació dels quals puguin suposar un perjudici per a la protecció:

- de l'interès públic (seguretat pública, defensa i afers militars, relacions internacionals, política financera, monetària o econòmica);
- de la intimitat i la integritat de la persona, en particular de conformitat amb la legislació comunitària sobre protecció de dades personals.

2. Documents la divulgació dels quals puguin suposar un perjudici per a la protecció:

- dels interessos comercials d'una persona física o jurídica, incloent-hi la propietat intel·lectual,
- dels procediments judicials i l'assessorament jurídic,
- de l'objectiu de les activitats d'inspecció, investigació i auditoria, llevat que la seva divulgació suposi un interès públic superior.

3. Documents elaborats per una institució per al seu ús intern o que aquesta institució hagi rebut, relacionats amb un afer sobre el qual la institució encara no hagi pres cap decisió, si la seva divulgació perjudica greument el procés de presa de decisions de la institució, llevat que aquesta divulgació suposi un interès públic superior.

Es denegarà l'accés a documents que continguin opinions per a ús intern, en el marc de deliberacions o consultes prèvies al si de la institució, fins i tot un cop presa la decisió, si la seva divulgació perjudica greument el procés de presa de decisions de la institució, llevat que aquesta divulgació suposi un interès públic superior.

4. Quan es tracta de documents de tercers, la institució els consulta per verificar si alguna d'aquestes excepcions és aplicable, llevat que es dedueixi clarament que se n'ha de permetre o denegar la divulgació.

5. Un estat membre pot sol·licitar a una institució que no divulgui un document seu sense el seu consentiment previ (aquest principi, tanmateix, ha estat interpretat pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees: Sentència, de 18 de desembre de 2007, en l'Afer C-64/05P, Suècia contra Comissió, en el sentit que per oposar-se a la divulgació s'ha de basar en una de les excepcions anteriors).

6. Si alguna d'aquestes excepcions només s'aplica a certes parts del document sol·licitat, la resta es divulgarà.

7. Aquestes excepcions només s'aplicaran durant el període de temps en què la protecció estigui justificada tenint en compte el contingut del *document*.

Les excepcions es poden aplicar durant un període màxim de trenta anys. Només els documents coberts per les excepcions relatives a la intimitat o als interessos comercials es poden aplicar més enllà d'aquest període.

2.1.7. Aplicació del Reglament 1049/2001 l'any 2007

El Reglament 1049/2001 preveu que cada institució publiqui cada any un informe sobre l'aplicació del Reglament l'any precedent. Pel que fa a l'any 2007, l'informe de la Comissió es troba en el document COM(2008) 630, de 10 d'octubre de 2008.

En l'informe es constata un augment anual constant del nombre de «sol·licituds inicials» de documents. L'any 2007 es van enregistrar 4.196 sol·licituds, és a dir, 355 més que l'any 2006.

Pel que fa al nombre de «sol·licituds confirmatòries», es van duplicar i van passar de 140, l'any 2006, a 273, l'any 2007.

Quant als àmbits d'interès, més del 40% corresponen als sectors de la cooperació en matèria de justícia, transports i energia, competència, mercat interior, medi ambient i política d'empresa.

Respecte a la distribució de sol·licituds per categories socioprofessionals, es va confirmar la importància de les peticions provinents dels mitjans acadèmics (el 30% del total).

Finalment, la distribució geogràfica de les sol·licituds s'ha mantingut estable: més del 20% provenen de persones o d'organismes establerts a Bèlgica a causa del gran nombre d'empreses, despatxos d'advocats i d'associacions o d'organitzacions sense ànim lucratiu que operen a escala europea. D'altra banda, la major part de les sol·licituds provenen dels països més poblats: Alemanya, França, Itàlia, Espanya, el Regne Unit i Holanda (49,18%).

L'any 2007, en el 72,71% dels casos, la Comissió va revelar íntegrament el document i, en el 3,88%, es va concedir un accés parcial als documents sol·licitats.

El 2007, després d'una negativa inicial, el percentatge de respostes plenament positives va ser d'un 15,38% (un 8,57%, l'any 2006), mentre que el d'accés parcial va ser d'un 18,32% (un 22,14%, el 2006).

En la fase inicial, els dos principals motius de denegació d'accés als documents continuen essent, d'una banda, la protecció de l'objectiu de les activitats d'inspecció, investigació i auditoria, i, de l'altra, la protecció del procediment de presa de decisions de la Comissió.

Durant l'any 2007, el Síndic de Greuges europeu va arxivar els setze casos de denúncies contra la Comissió per la negativa a entregar documents.

El Tribunal de Primera Instància va emetre dues sentències en afers relatius a decisions que denegaven, totalment o parcialment, l'accés a

documents sobre la base de les excepcions del Reglament 1049/2001. Particularment interessant va ser la sentència de 8 de novembre de 2007, en l'Afer T-194/04, The Bavarian Lager Company Limited contra la Comissió. El Tribunal, en aquest cas, va anul·lar la decisió de la Comissió, la qual denegava l'accés als noms d'algunes persones de l'exterior que van participar en una reunió. El Tribunal, després d'analitzar la relació entre el Reglament 1049/2001 i el Reglament 45/2001 (de protecció de dades de caràcter personal) va precisar que l'excepció prevista en l'article 4.1.b) del Reglament 1049/2001 es refereix només a dades de caràcter personal que puguin atemptar, de manera concreta i efectiva, contra el respecte a la vida privada i a la integritat de l'individu.

La Comissió ha interposat un recurs de cassació davant del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees perquè aclareixi la relació entre ambdós reglaments.

2.1.8. Valoració global de l'aplicació del Reglament 1049/2001

Arran de la consulta pública efectuada per la Comissió amb vista a la revisió del Reglament 1049/2001, les vuitanta-una contribucions rebudes (trenta de les quals van provenir de la societat civil, vint-i-cinc d'autoritats públiques, catorze del món corporatiu i dotze de ciutadans individuals) van mostrar, entre altres aspectes, la valoració que el públic feia de l'aplicació del Reglament.

Pel que fa a alguns dels temes tractats, cal destacar el següent:

1. Informació disponible a través de registres i pàgines web

La majoria de les contribucions rebudes feien referència a les dificultats de la cerca de documents mitjançant els registres i els webs de les institucions. Per a la meitat dels contribuents a la consulta, l'abast dels registres i de les pàgines web són insuficients.

Més específicament, es demanava: 1) Un únic punt d'accés amb enllaços dels webs més rellevants. 2) Pàgines d'entrada dels webs més ben estructurades. 3) Un nombre més gran de documents disponibles directament en «text íntegre». 4) Documents disponibles en el major nombre possible de llengües.

2. Disseminació activa de la informació

La majoria de les organitzacions de la societat civil demanaven una disseminació més activa de documents i informacions, és a dir, l'augment de l'anomenada «transparència passiva».

Les autoritats públiques van demanar unànimement una transparència proactiva més gran. Per exemple, el Senat txec i el Govern finlandès van demanar un accés directe als documents que tenien un impacte sobre el procés legislatiu comunitari. The House of Lords i el Govern francès van demanar la creació d'un «servei d'alerta» al qual es poguessin subscriure els ciutadans i les entitats per rebre directament els documents que els interessessin.

El sector corporatiu, sobretot els representants de la indústria química i les indústries de biotecnologia, no volien aprofundir en aquest àmbit, ja que temien més aviat una disseminació incontrolada d'informacions empresarials confidencials.

Els ciutadans van ser els que es van mostrar més dividits, atès que mentre que la meitat demanaven més disseminació activa, els altres preferien l'estat actual de la situació.

3. Transparència i protecció de dades personals

Les organitzacions de la societat civil opinen majoritàriament que la protecció de dades personals no hauria d'impedir l'accés a noms de persones que actuen en el marc de les seves funcions oficials o en nom de les seves organitzacions.

Les autoritats públiques també comparteixen aquest punt de vista. El Síndic de Greuges europeu i el Ministeri de Justícia suec consideren que la denegació d'accés a dades personals només es pot basar en un veritable perjudici per a l'individu en qüestió. Algunes autoritats públiques, com ara els governs francès i polonès, consideren que eliminar les dades personals dels documents abans de fer-ne l'obertura seria un bon mètode per conciliar aquests dos drets en principi contraposats: la transparència i la protecció de les dades personals.

El sector corporatiu demana, per la seva banda, una protecció adequada de les dades personals. La indústria biotecnològica va

destacar el fet que alguns dels seus treballadors havien estat víctimes d'actes criminals després de fer-se públiques certes informacions.

2.2. Obertura dels arxius històrics de la Comissió Europea

2.2.1. Base legal

L'obertura dels arxius històrics de la Comissió Europea pren com a base legal el Reglament (CE, Euratom) núm. 1700/2003 del Consell, de 22 de setembre de 2003, que va modificar el Reglament (CEE, Euratom) núm. 354/83, relatiu a l'obertura al públic dels arxius històrics de la Comunitat Econòmica Europea i de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica.

La modificació del Reglament 354/83 l'any 2003 va ser motivada per l'adopció del Reglament 1049/2001 d'accés del públic als documents, concretament el seu article 18, que preveia el següent: «En un termini de sis mesos després de l'entrada en vigor del present Reglament, la Comissió examinarà la conformitat amb el present Reglament del Reglament (CEE, Euratom) núm. 354/83 del Consell, d'1 de febrer de 1983, relatiu a l'obertura al públic dels arxius històrics de la Comunitat Econòmica Europea i de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, amb l'objectiu de garantir la preservació i l'arxivatge dels documents en les millors condicions possibles.»

2.2.2. Principis i objectius

Els documents amb un valor històric o administratiu són conservats per les institucions, els organismes comunitaris, les agències i els organismes similars i es fan públics, sempre que això sigui possible, al cap de trenta anys.

Amb la reforma del Reglament l'any 2003, s'hi va afegir un nou article (l'article 9), que estableix que «en la mesura del possible les institucions fan accessibles els seus arxius per mitjans electrònics».

Cada institució diposita els seus arxius històrics en el lloc que considera més apropiat. Des de l'any 1984 hi ha un acord interinstitucional amb

l'Institut Universitari Europeu de Florència, pel qual les institucions europees hi transfereixen els arxius històrics un cop han estat oberts al públic.

2.2.3. Excepcions a l'obertura dels arxius històrics

Només hi ha dues excepcions de totes les recollides pel Reglament 1049/2001 que impedeixen l'accés del públic als documents, i que es poden continuar aplicant al cap de trenta anys:

- 1) Documents que puguin perjudicar la vida privada i la integritat dels individus. En aquests casos, els documents no estan oberts al públic.
- 2) Documents que puguin perjudicar els interessos comercials d'una persona física o moral determinada, incloent-hi la propietat intel·lectual. En aquests casos, la Comissió Europea publica al *Diari Oficial de les Comunitats Europees* una llista de totes les empreses afectades per la propera obertura al públic de dossiers de més de trenta anys on aquestes figuren. Les empreses es poden oposar a l'obertura dels expedients que hi fan referència si justifiquen que això pot perjudicar els seus interessos comercials.

A més, els documents classificats, per la Comissió o bé per una altra institució europea, un estat membre, una organització internacional, etc., abans de ser oberts al públic han de ser desclassificats mitjançant un procediment en què es demana l'autorització de l'autoritat d'origen.

Els documents classificats conforme a l'article 10 del Reglament núm. 3 del Consell de 31 de juliol de 1958 (documents sensibles referents a energia nuclear) no són oberts al públic. Aquests documents necessiten la unanimitat al si del Consell per ser desclassificats, la qual cosa no s'ha efectuat mai fins ara.

2.2.4. Accés dels ciutadans als arxius històrics

ARCHISplus (ARChives HISToriques) és la base de dades del Servei d'Arxius Històrics de la Comissió que conté les referències als seus expedients des dels orígens de les Comunitats Europees fins ara.

Aquesta base és un extracte d'una base de dades interna (ARCHIS) i inclou les referències útils per accedir als dossiers històrics oberts al públic segons la reglamentació comunitària en vigor en matèria d'arxius (la regla dels trenta anys).

Actualment, aquesta base de dades conté referències als dossiers de l'Alta Autoritat de la CECA, del Comitè Consultiu de la CECA, de la Comissió de l'Euratom, de la Comissió Econòmica Europea i de les Comunitats Europees per al període 1952-1977.

Qualsevol persona pot també desplaçar-se a la sala de recerca que el Servei d'Arxius Històrics de la Comissió posa a la disposició del públic. Encara que els originals dels documents oberts al públic es troben a l'Institut Universitari Europeu de Florència, en aquesta sala es poden consultar els documents en microfites.

A més, també s'hi poden demanar documents que, tot i haver depassat els trenta anys, encara no han estat oberts formalment al públic (desclassificació, anàlisi, descripció, producció de microfites...).

Qualsevol persona que consulta els arxius de la Comissió signa abans d'accedir als documents una «declaració», en la qual es compromet, a més d'esmentar les fonts, a utilitzar la informació a la qual ha tingut accés d'acord amb el Reglament 45/2001, de protecció de dades personals.

Per la seva banda, la pàgina web dels Arxius Històrics de la Unió Europea, gestionats per l'Institut Universitari Europeu de Florència, dona accés a les referències dels documents de més de trenta anys que ja han estat dipositats al seu arxiu per les institucions per mitjà de la base de dades EURHISTAR.

Notes

1 *Diari Oficial de les Comunitats Europees* (DOCE) L-21, de 24 de gener de 2002, pàg.23

2 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/FR/2-2003-349-FR-1-0.pdf>>

3 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/FR/2-2003-349-FR-2-0.pdf>>

4 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2003/FR/2-2003-903-FR-1-0.pdf>>

5 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/FR/2-2007-734-FR-1-0.pdf>>

6 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2008/FR/2-2008-2233-FR-1-0.pdf>>

7 DOCE L-251, de 27 de juliol de 2004, pàg. 9

8 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/FR/2-2005-1578-FR-1-0.pdf>>

9 <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/FR/2-2007-970-FR-1-0.pdf>>

10 DOCE L-8, de 12 de gener de 2001, pàg. 1

11 DOCE L-317, de 3 de desembre de 2001, pàg. 2

Resum

e-Domec, acrònim anglès que correspon a «*Electronic archiving and Document Management in the European Commission*», és la nova política d'arxivatge electrònic i de gestió de documents adoptada per la Comissió Europea des del 2002.

Aquesta política, que s'emmarcava dins un context més ampli de modernització administrativa —impulsada l'any 2000 per la Comissió, sota la presidència de Romano Prodi—, tenia l'objectiu d'augmentar la qualitat, l'eficàcia i la transparència en la institució.

La transparència al si de la Comissió (així com al Parlament Europeu i al Consell) es fonamenta en dos principis clau: el dret de tots els ciutadans a sol·licitar l'accés als documents de la institució i l'obligació de la Comissió de posar els seus arxius històrics a l'abast dels ciutadans transcorreguts 30 anys. Com més fermes siguin els fonaments de la gestió documental i la política d'arxivatge, més es garantirà el principi de transparència de les activitats de la Comissió Europea amb relació a altres institucions comunitàries, estats membres, estats tercers, organitzacions internacionals, empreses, la societat civil i els ciutadans en general.

Resumen

e-Domec, acrónimo en inglés correspondiente a «*Electronic archiving and Document Management in the European Commission*», es la nueva política de archivo electrónico y de gestión de documentos adoptada por la Comisión Europea desde 2002.

El objetivo de esta política, que se enmarca en un contexto más amplio de modernización administrativa —auspiciada en 2000 por la Comisión bajo la presidencia de Romano Prodi—, es aumentar la calidad, la eficacia y la transparencia por parte de la institución.

La transparencia en el seno de la Comisión (así como en el Parlamento Europeo y el Consejo) se fundamenta en dos principios clave: el derecho de todos los ciudadanos a solicitar el acceso a los documentos de la institución y la obligación por parte de la Comisión de poner sus archivos

históricos a disposición de los ciudadanos transcurridos 30 años. Cuanto más sólida sea la base de la gestión documental y la política de archivo más se podrá garantizar el principio de transparencia en las actividades de la Comisión Europea con relación a otras instituciones comunitarias, Estados miembros, Estados terceros, organizaciones internacionales, empresas, la sociedad civil y los ciudadanos en general.

Summary

e-Domec, Electronic archiving and Document Management in the European Commission, was started up in 2002 as the Commission's new electronic archiving and document management policy.

This policy, incorporated within a wider context of administrative modernisation launched by the Commission under President Romano Prodi in 2000, aimed to increase the quality, effectiveness and transparency of the Institution.

Transparency at Commission level (as with the European Parliament and the Council) is based on two main principles: the right of all citizens to request access to Institution documents and the Commission's obligation to open its historical archives to the public after 30 years. The better the document management and basic archiving policy, the greater the guarantee of the transparency principle in the European Commission's work in relation to the other Community institutions, Member States and third countries, international organisations, enterprises, civil society and citizens in general.