

UDK (UDC): 004.3.000.34

Marjan Antončič*

NEKAJ RAZMIŠLJANJ OB PREDLOGU PRENOVE NORMATIVNE UREDITVE SISTEMA DOLGOROČNE HRAMBE DIGITALNIH GRADIV

Izvleček:

Ob peti obletnici sprejetja Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih in na njegovi podlagi izdane uredbe smo priča prvemu prenavljanju obeh predpisov in na njiju vezanega izvedbenega dokumenta, enotnih tehnoloških zahtev. Predlagane rešitve so sprožile številne odzive in razprave tudi med člani našega društva. Glede na naše interesno področje so nas zanimale predvsem novosti, vezane na sistem dolgoročne hrambe digitalnih gradiv. V zvezi s tem smo pripravili okroglo mizo, s katere smo predlagatelju zakona poslali nekaj pripomb na predlagano besedilo sprememb zakona in nekaj predlogov izboljšav obstoječih oz. predlaganih rešitev. V prispevku so podrobneje predstavljeni argumenti, na katerih temeljijo pripombe in predlogi, predstavljeni na okrogli mizi.

Ključne besede:

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, Enotne tehnološke zahteve, digitalno gradivo, dolgoročna hramba.

Abstract:

Some Reflections on the Proposal for Renovation of the Normative Regulation of the Digital Documents' Long-term Preservation System

On the fifth anniversary of the adoption of the Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act and the regulations adopted on the act's basis, we are facing the first renovation of both these regulations and the related implementation document - the Uniform Technological Requirements. The proposed solutions have triggered numerous responses and discussions among members of Media.doc association. According to our field of interest, we were particularly interested in novelties related to the system of digital documents' long-term preservation. For this purpose, the association held a round table, at which several comments on the proposed changes of the Act and some recommendations for the improvement of the existing as well as proposed solutions were gathered and sent to the proposers of the law. This article discusses in greater length the arguments behind the comments and recommendations presented at the round table.

Key words:

Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act, Uniform Technological Requirements, digital documents, long-term preservation.

UVOD

Na spletni strani Arhiva Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ARS oziroma državni arhiv) je bilo 22. oktobra 2010 objavljeno in v enomesečno javno razpravo posredovano besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). Predlogu zakona je bil informativno - skladno z zahtevami

* Marjan Antončič, predsednik IO Društva informatikov, dokumentalistov in mikrofilmarjev Media.doc, Linhartova cesta 5, SI-1000 Ljubljana, Slovenija.

Resolucije o normativni dejavnosti¹ - priložen osnutek nove Uredbe o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (v nadaljnjem besedilu: predlog uredbe), v katerem so bile predstavljene možne izvedbene rešitve spremenjenih oz. dopolnjenih določb predloga zakona, kar omogoča vsestransko presojo posledic sprememb in dopolnitev zakona.

Društvo informatikov, dokumentalistov in mikrofilmarjev Media.doc (v nadaljnjem besedilu: Društvo Media.doc) združuje člane, ki se med ostalim strokovno poglobljeno ukvarjajo z vprašanji upravljanja, obdelave, hrambe in varstva dokumentarnega gradiva v elektronski oz. digitalni obliki, kar vključuje tudi vse vidike normativnega urejanja tega področja.

Ob objavi besedila predloga zakona je med člani društva stekla razprava predvsem o predlaganih spremembah in dopolnitvah na področju hrambe elektronskih gradiv, ki je bila zaključena z okroglo mizo 18. novembra 2010.

Okrogle mize so se poleg članov društva udeležili tudi predstavniki 9 podjetij, ki delujejo na področju zajema in hrambe digitalnih gradiv, ter predstavnik Ministrstva za javno upravo.

Po razpravi, v okviru katere so bile sistematično obravnavane pogloblitve rešitve sedaj veljavnih in predlaganih sprememb oz. dopolnitev Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA)² ter Uredbe o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (UVDAG),³ vezane za zajem in hrambo dokumentarnega gradiva (predvsem gradiva v digitalni obliki), so bili izoblikovani določeni predlogi in pripombe za izboljšanje besedil obeh predpisov, ki so bili pisno posredovani ARS.

V razpravi so bile obravnavane tudi določene določbe ZVDAGA in UVDAG, ki niso vključene v obravnavani predlog sprememb in dopolnitev zakona, bi jih pa bilo po mnenju društva potrebno novelirati.

V prispevku so podrobneje predstavljeni argumenti, na katerih temeljijo pripombe na predlog zakona, izoblikovane na podlagi razprave v društvu in na okrogli mizi. Ob pripombah na predlog zakona so v prispevku predstavljene tudi nekatere pripombe na relevantne dele besedila priloženega predloga uredbe, in sicer skladno z zahtevami že omenjene Resolucije o normativni dejavnosti, da je potrebno v postopku priprave zakona vsestransko osvetliti namen, cilje in posledice sprejetja zakona.

1. OBSEG VARSTVA GRADIV

1. člen veljavnega ZVDAGA kot predmet varstva, ki ga ta zakon ureja, navaja, citiram, *»način, organizacijo, infrastrukturo in izvedbo **zajema ter hrambe dokumentarnega gradiva v fizični in elektronski obliki, veljavnost oziroma dokazno vrednost takega gradiva** (podčrtal in poudaril M. A., op. p.), varstvo arhivskega gradiva in pogoje za njegovo uporabo, naloge arhivov in javne arhivske službe ter s tem povezane storitve in nadzor nad izvajanjem«.*

¹ Ur. l. RS, št. 95/2009.

² Ur. l. RS, št. 30/2006.

³ Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva, Ur. l. RS, št. 86/2006.

Medtem ko veljavne določbe ZVDAGA in predlagane spremembe in dopolnitve zakona dosledno sledijo obsegu predmeta urejanja, kot ga določa 1. člen ZVDAGA, predlog uredbe (npr. 7. člen) širi področje urejanja na celotno **upravljanje z dokumentarnim gradivom**,⁴ kar pa pomeni bistveno širitev in prekoračitev zakonsko določenega obsega urejanja **zajema** in **hrambe** dokumentarnega gradiva. Zajem in hramba dokumentarnega gradiva predstavljata le del upravljanja celotnega življenjskega cikla posameznega dokumenta.

Nedоследnost pri ureditvi področja varstva gradiv, ki jo lahko opazimo tako v veljavnem kot predlaganem novem besedilu UVDAG, posledično pa tudi v veljavnih Enotnih tehnoloških zahtevah (v nadaljnjem besedilu: ETZ 1.0)⁵ in Kontrolnem seznamu za potrjevanje notranjih pravil in preverjanje njihovega izvajanja ter preverjanje izpolnjevanja pogojev za akreditacijo storitve v skladu z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih⁶ (v nadaljnjem besedilu: Kontrolni seznam), se neposredno odraža na postopkih, ki jih mora ob pripravljanju oz. organiziranju zajema in hrambe gradiv izpeljati zasebna ali javnopravna oseba, na obsegu dokumentacije, zajete v notranjih pravilih ter ne nazadnje na obsegu postopka, ki ga ob potrjevanju notranjih pravil in kasnejšem nadzoru izvajata ARS oziroma pristojni inšpektorat.

Društvo Media.doc meni, da se mora besedilo predloga uredbe v delih, ki se nanašajo na dokumentarno gradivo, dosledno omejiti na **zajem** in **hrambo** dokumentarnega gradiva, medtem ko naj področje **upravljanja** z dokumentarnim gradivom še naprej ostane predmet urejanja drugih predpisov oziroma avtonomnih odločitev zasebnopravnih subjektov. Med predpisi, ki za določene skupine zavezancev urejajo upravljanje dokumentarnega gradiva, kot primere izpostavljamo Uredbo o upravnem poslovanju,⁷ ki ureja upravljanje z dokumentarnim gradivom določenih javnopravnih oseb, Sodni red,⁸ ki ureja poslovanje z dokumentarnim gradivom na sodiščih, postopkovne zakone, ki urejajo ravnanje z vlogami, zapisniki, odločbami oz. sodbami, pritožbami ipd. v različnih sodnih in uradnih postopkih (npr. Zakon o pravnem postopku,⁹ Zakon o splošnem upravnem postopku¹⁰), davčne predpise (npr. Zakon o davčnem postopku),¹¹ ki urejajo upravljanje dokumentarnega gradiva, vezanega na plačevanje davkov in omogočanje nadzora nad plačevanjem davkov, ter podobno. Pri zasebnopravnih osebah pa naj bo po našem mnenju odločanje o upravljanju z dokumentarnim gradivom, vezanim na poslovanje osebe (npr. gospodarske družbe), prepuščeno avtonomnim odločitvam teh oseb, ki bodo pri izbiri tehnoloških in tehničnih rešitev upoštevale zavezujoče predpise (npr. z davčnega

⁴ Mag. Tatjana Mizori Zupan in mag. Sonja Jager v gradivu Ministrstva za javno upravo za izvedbo tečaja »Upravljanje z dokumentarnim gradivom« na Upravni akademiji, 2008, opredeljujeta pojem »upravljanje z dokumentarnim gradivom« kot: sprejem pošte, odpiranje, pregledovanje in označevanje prejete pošte, evidentiranje dokumentov in zadev, reševanje, odpremo pošte in hrambo dokumentarnega gradiva; enako tudi nekateri drugi avtorji.

⁵ Dokument Arhiva Republike Slovenije št. 382-17/2006/1 z dne 1.12.2006; dostopen na: <http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/E-ARHIVI/obrazci/ETZ.pdf>.

⁶ Dokument Arhiva Republike Slovenije št. 382-14/2006/24 z dne 20.1.2009 (KSpNPPs ver 2.0); dostopen na http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/E-ARHIVI/obrazci/KSpNPPs_ver_2.0.pdf.

⁷ Ur. l. RS, št. 20/2005 in kasnejše spremembe.

⁸ Ur. l. RS, št. 17/1995 in kasnejše spremembe.

⁹ Ur. l. RS, št. 26/1999 in kasnejše spremembe.

¹⁰ Ur. l. RS, št. 80/1999 in kasnejše spremembe.

¹¹ Ur. l. RS, št. 117/2006 in kasnejše spremembe.

področja), standarde (npr. Slovenske računovodske standarde št. 21, 22 in 23)¹² ali priporočila.

Iz besedila predloga uredbe (npr. iz 2., 5. oz. 7. člena) bi bilo, ko bo pripravljeno besedilo za postopek sprejema na vladi, po mnenju društva potrebno umakniti vse določbe, ki presegajo obseg zakonskega varstva, izhajajočega iz 1. člena ZVDAGA, to je zajem in hrambo dokumentarnih gradiv. To stališče je skladno s predlogom, ki ga predstavljamo v točki 3.

2. PRISTOJNOSTI ARHIVA REPUBLIKE SLOVENIJE V OKVIRU REGULIRANJA, ORGANIZIRANJA IN NADZIRANJA SISTEMA E-HRAMBE

Po mnenju Društva Media.doc se ARS v veljavnem ZVDAGA in UVDAG, enaka ugotovitev velja za besedili predlogov zakona oz. uredbe, pojavlja v nezdružljivih vlogah, in sicer kot:

- zavezanec po obeh predpisih, saj je kot javnopravna oseba v zvezi z zajemom in hrambo gradiv v digitalni obliki dolžan sprejeti¹³ in pri državnem arhivu (to je pri ARS!) potrditi¹⁴ svoja notranja pravila, in sicer tako v zvezi z gradivi, ki nastajajo ali se obravnavajo v okviru poslovanja ARS, kot v zvezi z arhivskimi gradivi v digitalni obliki, ki so mu izročena v hrambo;¹⁵ ter kot
- nadzornik področja e-hrambe,¹⁶ ki pripravlja in sprejema ETZ, potrjuje NP (vključno sam sebi!) in jih registrira, registrira ponudnike opreme in storitev na področju zajema in hrambe gradiv v digitalni obliki ter akreditira storitev hrambe oz. programsko in strojno opremo za zajem in hrambo gradiv v digitalni obliki.

Iz veljavnih in predlaganih določb ZVDAGA izhaja, da bo ARS sam sebi potrjeval NP, ki jih je zavezan sprejeti, kar pa je seveda nesprejemljivo. Menimo, da se mora ARS iz določenih nadzornih vlog umakniti, njihovo izvajanje pa prepustiti drugim organom oz. organizacijam z neodvisnim položajem do ARS in drugih zavezancev po ZVDAGA.

Zavedamo se, da s tem ponovno odpiramo razpravo, ki jo je naše društvo že imelo na okrogli mizi oktobra 2005 v okviru takratne razprave o predlogu ZVDAGA, ko smo že zaznali, da bi urejanje določenih področij e-poslovanja v ZVDAGA in nato dodeljevanje izvajalskih in nadzornih nalog, vezanih na dolgoročno hrambo gradiv v digitalni obliki, pristojnemu državnemu arhivu, lahko imelo določene negativne posledice, in sicer tako z vidika razpoložljivih virov kot z vidika nezdružljivosti nekaterih funkcij pri ARS, če naj bi zagotovili nujno neodvisnost in nepristranskost. Takrat smo predlagali, da bi bilo določene naloge, vezane na zagotavljanje pogojev za pravnoveljavno, avtentično in celovito dolgoročno hrambo dokumentarnega gradiva v digitalni obliki, verjetno smotrnejše in sistemsko ustreznejše urediti v Zakonu o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP).¹⁷

¹² Ur. l. RS, št. 107/2001 in kasnejše spremembe.

¹³ 18. člen ZVDAGA.

¹⁴ Drugi odstavek 19. člena ZVDAGA.

¹⁵ 40., 55. in 59. člen ZVDAGA.

¹⁶ 81. do 87. člen ZVDAGA.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004-ZN-C, 98/2004-UPB1, 61/2006-ZEPT.

V dilemi, kam uvrstiti področje varstva elektronskega gradiva, ki nastane v okviru elektronskega poslovanja, so bili tudi pripravljavci predloga ZVDAGA, saj so že v podpoglavju »ocena stanja in razlogov za sprejem zakona« v uvodu Predloga zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih¹⁸ zapisali, da je večino vprašanj elektronskega poslovanja v Republiki Sloveniji leta 2000 uredil ZEPEP, odprto pa je ostalo (le) vprašanje ustrezne pravne ureditve varstva gradiva, ki nastane pri takšnem poslovanju.

Pripravljavci ZVDAGA so ugotavljali, da zaradi tehnoloških značilnosti ni mogoče ločiti postopkov in pogojev ohranjanja elektronskega dokumentarnega gradiva od elektronskega arhivskega gradiva, kot je to običajno v predpisih ter tudi v arhivski teoriji in praksi za dokumentarno in arhivsko gradivo v fizični obliki na papirju. Z odločitvijo, da so v ZVDAGA na začetku v posebnih poglavjih določeni specifični tehnološki postopki in pogoji zajemanja, zanesljive pretvorbe ter varne dolgoročne hrambe elektronskega dokumentarnega in arhivskega gradiva ne glede na primarni ali sekundarni pomen tega gradiva, naj bi preprečili, da elektronskih podatkov in dokumentov, razvrščenih v arhivsko gradivo, po tridesetih letih, ko bi naj bili izročeni pristojnemu arhivu, sploh ne bi bilo več, ali pa ne bodo uporabni oziroma berljivi.¹⁹

Tehnološko-tehnični vidik omenjenih argumentov, vezanih na dolgoročno ohranjanje celovitosti, verodostojnosti in uporabnosti elektronskega dokumentarnega gradiva oz. dokumentarnega gradiva v digitalni obliki, je dejstvo, ki mu tudi po petih letih ni mogoče oporekati. Na vprašanje, ali je ZVDAGA najustreznejši predpis za ureditev načina ohranjanja naštetih zelenih značilnosti vsega dokumentarnega gradiva v digitalni obliki, ki nastane v okviru poslovanja javno- in zasebnopravnih oseb v Republiki Sloveniji oziroma v zvezi z njim, in ali je državni arhiv najprimernejši organ glede na svoje siceršnje poslanstvo in vire, ki so mu za izvajanje nalog na voljo, pa že ni več mogoče odgovoriti tako enoznačno.

Predlog Društva Media.doc, oblikovan v okviru razprave o predlogu ZVDAGA na okrogli mizi leta 2005, je bil, da bi bilo manjkajoči del ureditve varstva gradiva (v digitalni obliki), ki nastane v okviru elektronskega poslovanja, verjetno smotrneje urediti v ZEPEP, Zakon o arhivskem gradivu in arhivih iz leta 1997 (ZAGA)²⁰ pa dopolniti z določbami, vezanimi na prevzem in hrambo arhivskega gradiva v digitalni obliki ter vzpostavitev infrastrukture državnega elektronskega arhiva. Ob tem bi veljalo razmisliti, ali ne bi ZEPEP »razstavili« na Zakon o elektronskem poslovanju in Zakon o elektronskem podpisu, kar bi bilo skladno tudi s pravnim redom EU, ki omenjeno področje ureja z dvema direktivama, in sicer o elektronskem poslovanju²¹ in o elektronskem podpisu.²²

Ne glede na to, ali ostane ZVDAGA v sedanjih vsebinskih okvirih ali pa bi v skladu s prej zapisanimi idejami iz njega izločili urejanje vseh vidikov obravnavanja

¹⁸ Poročevalec Državnega zbora št. 3/2006, 12. 1. 2006.

¹⁹ Dr. Vladimir Žumer, Arhiv Republike Slovenije, sporočilo za javnost z dne 7. 3. 2006, ob sprejetju ZVDAGA v Državnem zboru Republike Slovenije, dne 6. 3. 2006.

²⁰ Ur. l. RS, št. 20/1997 (32/1997 popr., 32/1997 popr.).

²¹ DIREKTIVA 2000/31/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju); Ur. l. Evropske unije L 178/1 z dne 17. 7. 2000.

²² DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA 1999/93/ES z dne 13. decembra 1999 o okviru Skupnosti za elektronski podpis; Ur. l. Evropske unije L 13/12 z dne 19. 1. 2000.

dokumentarnega gradiva v digitalni obliki, ki niso neposredno povezani s prevzemom in hrambo v določeno obliko za dolgoročno hrambo pretvorjenega arhivskega gradiva v digitalni obliki, bi bilo po mnenju društva potrebno državni arhiv razbremeniti pristojnosti/odgovornosti, vezane na večino ali vse nadzorne funkcije, določene v členih 81-87 ZVDAGA.

Državni arhiv je zavezanec po ZVDAGA, in sicer tako v zvezi z gradivi, ki nastajajo ali se obravnavajo v okviru poslovanja ARS, kot v zvezi z arhivskimi gradivi v digitalni obliki, ki so mu izročena v hrambo. Te naloge opredeljujejo temeljni okvir odgovornosti ARS za izvajanje ZVDAGA. Ob tem bi lahko na področju dolgoročne hrambe gradiv v digitalni obliki pripravljali ali sodelovali pri pripravljanju enotnih tehnoloških zahtev in drugih priročnikov/smernic za izvajanje ZVDAGA, UVDAG in drugih predpisov oz. standardov, relevantnih za zajem in hrambo gradiv v digitalni obliki, usposabljanje osebja javnopравnih oseb in ponudnikov storitev zajema in hrambo gradiv v digitalni obliki, morda pa tudi za registracijo ponudnikov, opreme ipd. Izvajanje nadzornih nalog (potrjevanje NP, akreditacija opreme in storitev) bi moralo biti dodeljeno nekemu drugemu, neodvisnemu organu ali organizaciji.

3. ZAVEZANCI ZA SPREJETJE IN POTRDITEV NOTRANJIH PRAVIL

Predlog zakona bi moral bolj določno opredeliti, katera oseba, ki bo zajemala ali hranila gradiva v digitalni obliki, mora izvesti aktivnosti priprave in organiziranja zajema in hrambe ter sprejeti NP, katera oseba pa k izvedbi prej omenjenih aktivnosti iz 1. odstavka 17. člena predloga zakona ne bo zavezana. ZVDAGA bi moral v določbah, ki urejajo sprejetje NP, dopustiti, da določene osebe varno hrambo gradiv uredijo oz. zagotovijo na način, ki ga ZVDAGA določa v veljavnih 32. in 33. členu, ki nista predmet noveliranja.

Društvo Media.doc meni, da bi se predlagatelj zakona lahko odločil (ob hkratni realni oceni finančnih posledic take zahteve!), da bo za javnopravne osebe brez izjem zahteval najvišjo raven izvajanja organizacijskih in tehničnih ukrepov za zagotavljanje pravne veljavnosti gradiv, s katerimi te osebe upravljajo, to je izpolnitev pogojev, ki jih za veljavnost in dokazno vrednost dokumentarnega gradiva v digitalni obliki določa 31. člen ZVDAGA (sprejeta in potrjena NP). Hkrati društvo meni, da bi morale biti zasebnopravnim osebam prepuščeno, da v okviru zakonsko določenih možnosti avtonomno izberejo najustreznejše rešitve za zagotavljanje avtentičnosti in celovitosti gradiv v digitalni obliki, s katerimi upravljajo, s tem pa način zagotavljanja pravne veljavnosti dokumentarnega gradiva, ki nastaja v okviru ali v zvezi z njihovim poslovanjem. Pri odločanju o načinu oz. rešitvah bi se zasebnopravne osebe lahko opirale tako na določbe ZVDAGA in UVDAG kot tudi na določbe/zahteve relevantnih področnih predpisov (npr. z davčnega področja, plačilnega prometa, elektronskega poslovanja in elektronskega podpisa) ter standardov/branžnih dogovorov (npr. kartičnega poslovanja, računovodskih standardov, vodenja kakovosti, informacijske varnosti, Basel II oz. III, proizvodnja hrane/zdravil).

V 17. in 18. členu predloga zakona bi morali obveznost sprejetja NP, s tem pa tudi izvedbe pripravljanih aktivnosti na zajem in hrambo, omejiti na javnopravne osebe (ob tem velja spomniti, da je del teh oseb k ustrezni ureditvi hrambe dokumentarnega gradiva zavezan že z določbami Uredbe o upravnem poslovanju) in ponudnike storitve zajema in hrambe oziroma spremljevalnih storitev. Zasebnopravnim osebam, razen ponudnikom, pa bi morali prepustiti, da se same

odločijo, na kakšen način bodo - ob upoštevanju načel in predvidenih možnosti v okviru ZVDAGA (npr. 32. in 33. člen) ter ZEPEP (!) - zagotovile varno hrambo, s tem pa veljavnost in dokazno vrednost gradiv v digitalni obliki, s katerimi upravljajo.

Spremenjeno besedilo prvega dela 1. odst. 17. člena predloga ZVDAGA bi se tako glasilo:

»Javnopravna oseba, ki bo zajemala ali hranila gradiva v digitalni obliki, in ponudnik storitve zajema in hrambe oziroma spremljevalnih storitev mora izvesti naslednje faze priprave in organizacije zajema in hrambe:«.

Društvo je predlagalo, da se 17. členu doda nov 2. odstavek, v katerem se določi, da na primer: *»Aktivnosti iz prejšnjega odstavka lahko izvede tudi zasebnopravna oseba, če oceni, da bo tako lažje zagotovila veljavnost in dokazno vrednost dokumentarnega gradiva, ki ga hrani v digitalni obliki, oziroma če to zahteva drug zakon.«*

Morda bi bilo v zvezi z NP, ki bi jih po 2. odstavku 17. člena pripravila zasebnopravna oseba, v 19. členu ZVDAGA poleg potrjevanja smotrno predvideti tudi možnost (le) registracije NP pri državnem arhivu. S tem bi zagotovili večjo preglednost in pravno varnost v zvezi z zasebnopravnimi osebami, ki so se odločile pripraviti NP, vendar se *»zadovoljijo«* z načinom presojanja enakosti shranjenega gradiva v digitalni obliki z izvornim na način, določen v 32. členu ZVDAGA. S tem bi tudi pri NP vzpostavili dvofazni postopek, podoben nadzoru nad storitvami zajema in hrambe oz. spremljevalnimi storitvami ter strojno oz. programsko opremo za zajem in hrambo gradiv, ki se izvaja skozi registracijo (prva faza) in akreditacijo (druga, prostovoljna faza) storitev/opreme.

4. SMOTRNOST INSTITUTA »VZORČNIH NOTRANJIH PRAVIL«

Predlagatelj zakona bi moral preučiti način oz. smiselnost ureditve prevzemanja vzorčnih NP. Verjetno so vzorčna NP smiselna za določena področja javne uprave, z identičnimi delovnimi procesi in predpisanimi podlagami za njihovo izvajanje (npr. upravne enote), sicer pa lahko govorimo le o *»predlogah«* (*template*), ki so pripravljavcem NP sicer lahko v pomoč, vendar ne izpolnjujejo pogojev iz predlaganega 2. odstavka 20. člena ZVDAGA, tako da bo morala oseba NP, pripravljena na podlagi vzorčnih NP, vseeno potrditi pri državnem arhivu, če bo hotela doseči standard iz 31. člena zakona. Z ustreznimi pripravljenimi predlogami, česar pa seveda ni potrebno urejati v zakonu, bi se več oseb odločilo, da jih uporabi kot pripomoček pri svojem delu, ob jasnem zavedanju meja njihove uporabnosti.

5. ALTERNATIVNI NAČINI DOKAZOVANJA AVTENTIČNOSTI IN CELOVITOSTI DIGITALNIH GRADIV

Predlog uredbe v 2. odstavku 37. člena določa:

»Avtentičnost in celovitost zajetega gradiva v digitalni obliki za dolgoročno hrambo se zagotavljata z dodajanjem varnostnih vsebin gradivu (npr. elektronski podpis, časovni žig in podobno), z drugimi sorodnimi tehnološkimi sredstvi, ki omogočajo dokazovanje avtentičnosti in celovitosti gradiva, ali z zagotavljanjem dodatnih organizacijskih ukrepov« (podčrtal M .A., op. p.).

V citiranem členu (enako tudi v predlaganem besedilu 38. člena predloga uredbe) imamo določno (npr. elektronski podpis, časovni žig) in nedoločno (druga sorodna tehnološka sredstva; dodatni organizacijski ukrepi) opredeljene načine (sredstva, postopke) zagotavljanja avtentičnosti in celovitosti gradiv v digitalni obliki. Predlog uredbe v 5. odstavku 38. člena določa, da »vrste tehnoloških sredstev za zagotavljanje avtentičnosti in celovitosti gradiva v digitalni obliki za dolgoročno hrambo v enotnih tehnoloških zahtevah podrobneje določi državni arhiv«.

Menimo, da gre za prepomembno vprašanje, da bi ga ZVDAGA in UVDAG v celoti, brez natančnejše definicije oz. vsaj vzorčne (eksemplifikativne) navedbe sredstev oz. postopkov, ki gradivu zagotavljajo enako verodostojnost kot uporaba varnega e-podpisa oz. varnega e-časovnega žiga, prepustila izvedbenemu priročniku, kar dokument ETZ pravzaprav je.

Ob tem v društvu kot pozitiven zgled izpostavljamo ureditev hrambe prometnih podatkov po določbah Zakona o elektronskih komunikacijah,²³ v zvezi s katerim je Agencija za pošto in elektronske komunikacije v sodelovanju z Informacijskim pooblaščenecem izdala Splošni akt o tajnosti, zaupnosti in varnosti elektronskih komunikacij ter hrambi in zavarovanju hranjenih podatkov,²⁴ v katerem je v 3. odstavku 12. člena poleg varnega elektronskega podpisa in varnega časovnega žiga določila sorodno tehnološko sredstvo oz. rešitev, ki omogoča ohranjanje avtentičnosti in celovitosti shranjenih prometnih podatkov, ki so dokumentarno gradivo v digitalni obliki. Omenjeni odstavek se glasi: »Za zagotavljanje avtentičnosti ali celovitosti hranjenih podatkov se morajo uporabljati varni elektronski podpis, overjen s kvalificiranim digitalnim potrdilom in varni časovni žig registriranega overitelja ali druga sorodna tehnološka sredstva, ki omogočajo enkratno zapisovanje in večkratno branje ter zagotavljajo avtentičnost in celovitost hranjenih podatkov ter revizijskih sledi obdelave teh podatkov« (podčrtal in poudaril M. A., op. p.).

6. AKREDITACIJA OPREME

Preverjanje skladnosti opreme in storitev, ki se izvaja s postopkom akreditacije (85. člen ZVDAGA), je nekoliko podrobneje urejeno v poglavju 10.2 predloga uredbe, vendar v društvu menimo, da bi morala uredba vsebovati nekatere ključne kriterije presojanja skladnosti, ki bi bili nato podrobneje urejeni v ETZ in kontrolnih seznamih. Pri tem mislimo predvsem vrsto in obseg dokumentacije, ki jo mora slovenskemu akreditacijskemu organu (npr. ARS) priložiti ponudnik opreme, in poglobljena preverjanja skladnosti, ki jih mora izvesti slovenski akreditacijski organ.

7. POJMOVNIK

Pojmovnik v 2. členu predloga zakona bi bilo po našem mnenju potrebno še dopolniti, in sicer najmanj z:

- opredelitvijo hrambe gradiv v obliki ali za časovno obdobje, ki je krajše od dolgoročne hrambe; v 11. in 12. členu ZVDAGA se tako pojavlja besedna zveza »običajna digitalna oblika«, v 135. členu predloga uredbe najdemo »kakršna koli digitalna oblika« (ki ni oblika za dolgoročno hrambo, op. p.), v sedaj veljavnih ETZ in kontrolnih seznamih pa se pojavlja besedna zveza

²³ Ur. l. RS, št. 43/2004, 86/2004-ZVOP-1, 129/2006, 13/2007-UPB1, 102/2007-ZDRad, 110/2009.

²⁴ Ur. l. RS, št. 126/2008.

»*kratkoročna hramba*«, vendar noben od omenjenih pojmov ni ustrezno obrazložen;

- določitvijo trenutka, ko pri (uradni, javni) evidenci, ki je razvrščena v arhivsko gradivo, začne teči rok za predajo evidence državnemu arhivu. Navodilo ARS iz leta 2005 je vsebovalo pojem »*zaključena evidenca*«, zaključek evidence pa je vezalo na zadnjo spremembo podatkov v evidenci. Ta definicija, ki od leta 2009 ne velja več, je uporabljana pri informacijski (»*računalniški*«) opredelitvi t.i. »*arhivske evidence*«, ki je *evidenca, ki se več ne spreminja*. Z vidika ZVDAGA oz. evidenc, ki imajo status arhivskega gradiva, pa taka definicija ni primerna, saj jo upravljavec pri izvajanju zakonsko določenih nalog morda mora uporabljati še vrsto let (desetletij), kar pomeni, da bi moral biti rok oddaje evidence, ki je arhivsko gradivo, vezan na nek drug trenutek. Morda bo potrebno razmisliti v smeri uporabe pojmov *aktivna* in *neaktivna evidenca* (smiselno po DIRKS metodologiji: *active* oz. *inactive record*).

8. PREHODNO OBDOBJE

Predlog zakona za vse aktivnosti, vključno s tistimi, ki jih zavezanci niso uspeli uresničiti v štirih letih veljavnosti zakona, uredbe in ETZ, določa enoletno prehodno obdobje. V društvu menimo, da je za večino predvidenih aktivnosti ta rok prekratek. Predlagamo določitev realnejših prehodnih obdobj.

ZAKLJUČEK

Pet let je obdobje, ki glede na izkušnje in rezultate implementacije nekega zakona že omogoča oceno kakovosti in ustreznosti njegovih rešitev. Glede na to, da je notranja pravila, ki v potrjeni obliki predstavljajo ključno rešitev sistema zagotavljanja veljavnosti in dokazne vrednosti dokumentarnega gradiva v digitalni obliki, določeno v ZVDAGA, od konca leta 2006, ko so bili vzpostavljeni vsi normativni in organizacijski (pred)pogoji, do konca januarja 2011 pripravilo in pri Arhivu Republike Slovenije potrdilo le 26 oseb od okoli 400 javnopravnih oseb, ki bi to morale storiti, in več tisoč zasebnopravnih oseb, ki bi si to glede na način njihovega poslovanja verjetno želele storiti, z doseženim ne moremo biti zadovoljni.

V Društvu Media.doc ugotavljamo, da si rešitve v ZVDAGA, UVDA in ETZ na področju zajema in hrambe gradiv v digitalni obliki zaslužijo tehten premislek, in sicer tako z vidika zahtev, ki jih morajo izpolniti upravljavci gradiv v digitalni obliki, da bi dosegli veljavnost in dokazno vrednost zajetih in varno shranjenih gradiv, kot z vidika organiziranosti in načina uresničevanja nalog državnih organov, pristojnih za delovanje sistema e-hrambe.

LITERATURA IN VIRI

- Mizori Zupan, Tatjana, Jager, Sonja, »Upravljanje z dokumentarnim gradivom«, gradivo Ministrstva za javno upravo za izvedbo tečaja na Upravni akademiji, 2008.
- Žumer, Vladimir, Arhiv Republike Slovenije, sporočilo za javnost z dne 7. 3. 2006, ob sprejetju ZVDAGA v Državnem zboru Republike Slovenije, dne 6. 3. 2006.

- *Resolucija o normativni dejavnosti, Ur. l. RS, št. 95/2009.*
- *Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, Ur. l. RS, št. 30/2006.*
- *Zakon o pravnem postopku, Ur. l. RS, št. 26/1999 in kasnejše spremembe.*
- *Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/1999 in kasnejše spremembe.*
- *Zakon o davčnem postopku, Ur. l. RS, št. 117/2006 in kasnejše spremembe.*
- *Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva, Ur. l. RS, št. 86/2006.*
- *Enotne tehnološke zahteve, Dokument Arhiva Republike Slovenije št. 382-17/2006/1 z dne 1. 12. 2006; dostopen na: <http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/E-ARHIVI/obrazci/ETZ.pdf>.*
- *Kontrolni seznam za potrjevanje notranjih pravil in preverjanje njihovega izvajanja ter preverjanje izpolnjevanja pogojev za akreditacijo storitve v skladu z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih Dokument Arhiva Republike Slovenije št. 382-14/2006/24 z dne 20. 1. 2009 (KSpNPpS ver 2.0); dostopen na http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/E-ARHIVI/obrazci/KSpNPpS_ver_2.0.pdf.*
- *Uredba o upravnem poslovanju, Ur. l. RS, št. 20/2005 in kasnejše spremembe.*
- *Sodni red, Ur. l. RS, št. 17/1995 in kasnejše spremembe.*
- *Slovenski računovodski standardi št. 21, 22 in 23, Ur. l. RS, št. 107/2001 in kasnejše spremembe.*

SUMMARY

SOME REFLECTIONS ON THE PROPOSAL FOR THE RENOVATION OF THE NORMATIVE REGULATION OF THE DIGITAL DOCUMENTS' LONG-TERM PRESERVATION SYSTEM

Five years is a period in which a quality and suitability assessment of an implemented law can be carried out. The Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act from 2006 defines internal rules as a key solution for a system, which guarantees the validity and evidentiary value of digital records. Considering the fact that of about 400 public creators, which should have prepared internal rules and have them confirmed by the Archives of the Republic of Slovenia, only 26 did so, we cannot be satisfied with the result.

The association Media.doc finds that solutions defined in PDAAIA, in the Regulation on Documents and Archives Protection and in the Uniform Technological Requirements in the field of capture and storage of digital records, deserve a thorough reflection in two points: from the point of view of the requirements, which digital records managers should meet to achieve validity and evidentiary value and also from the point of view of the organization and form of executing tasks of state bodies, which are competent for the e-storage system.