

4 Vymezení vztahu původce – akreditovaný archiv v oblasti elektronických dokumentů

Pro podrobnější návrh vztahu archiv původce vycházíme zejména z analýzy životního cyklu elektronického dokumentu tak, jak byla vypracována v kapitole 1.4. Zde se zaměříme na ty kroky v procesu zpracování ED, které tvoří vlastní „rozhraní“ mezi původcem dokumentu a archivem. Jedná se tedy především o:

- Výběr dokumentů pro archivaci
- Příprava dokumentů pro archiv
- Odeslání (a přenos) předávacího balíku
- Příjem (a kontrola) předávacího balíku

Pro tyto kroky se zaměříme na následující aspekty:

- Procesní a organizační
- Technologické
- Legislativní

4.1 Návrh optimálního modelu pro vztah archiv – původce

Vztah mezi archivem a původcem vychází především z procesní a organizační stránky, která je dále podrobněji rozvedena. Vztah je dále výrazně ovlivněn typem a formátem dokumentů, které původce předává do archivu. Je zjevné, že při archivaci rozsáhlých, strukturně složitých dokumentů, bude nutná intenzivnější spolupráce mezi původcem a archivem než v případě archivace jednoduchých textových dokumentů. Výběr podporovaných formátů se bude řídit především doménou působnosti komunity původců (není tedy možné mít jeden univerzální model, ale spíše je nutné model vytvořit zpracováním konkrétních požadavků uživatelské komunity) a dále posouzením formátů z hlediska trvanlivosti a funkčnosti. Detailnější diskuze v oblasti posuzování vhodnosti určitých formátů dat pro dlouhodobé uchování je uvedena v kapitole 2.3.2 .

Zkušenosti z jiných zemí ukazují, že čím užší je spolupráce mezi původci dokumentů a archivem, tím lépe celý proces funguje. Například ve Francii Národní archiv buduje speciální pobočky téměř na všech pracovištích centrálních úřadů státní správy, které spolu s původci dokumentů řeší předarchivní péči o (nejen) elektronické dokumenty.

Dalším významným faktorem je celkový objem dat předávaných mezi původcem a archivem a jejich předpokládané časové rozložení. Objem dat ovlivní jednak technické prostředky pro předávání elektronických dokumentů, ale i předpoklady a možnosti pro automatizaci procesu. Řešitelský tým diskutoval tuto otázku se zainteresovanými subjekty státní správy a zjišťoval, s jakými objemy dat se pracuje v současné době v této oblasti. Lze říci, že identifikované objemy dat nejsou příliš velké (např. MPSV odhaduje dosavadní objem elektronických dokumentů v rádech několika GB, projekt Národního digitálního archivu počítá s objemem cca 10TB

ročně). Tyto odhady lze zatím přičíst limitovaným zkušenostem s uchováváním dokumentů v pouze elektronické podobě. Zkušenosti ukazují, že i když jsou současné odhady relativně malé, je nutné do budoucnosti počítat s nárůstem, který bude mít exponenciální charakter. Na tuto dynamiku růstu musí být připraven jak archiv, tak i původci.

Dále je také vhodné zmínit právně-ekonomický vztah mezi archivem a původcem, kde je opět možná řada variant, které vyplývají z různých modelů využití digitálních archivů. Pokud budou např. jak původci tak archiv součástí jediné organizace, lze předpokládat jinou úroveň formalizace (a také flexibility vztahů), než pokud se bude jednat o zcela nezávislé organizace.

Výběr dokumentů pro archivaci

Jako jeden z prvních problémů se v praxi ukazuje malá informovanost původců o požadavcích na dlouhodobou archivaci. Jak ukázal náš průzkum u původců z oblasti státní správy, není zřejmé, jaké dokumenty musí nebo mohou být předávány centrálnímu archivu, kdy a jak mají být tyto dokumenty vybrány, a jak mají být předány. Dále také není zřejmé, jaké dokumenty by měly být uchovány lokálně a jaké by bylo vhodné řešení pro lokální dlouhodobá úložiště. Proto prvním krokem by měla být jasná definice politiky archivu, která naváže na legislativu a přehledně vysvětlí zákonné požadavky na dlouhodobé uchování, zejména:

- vymezí, které dokumenty musí být předány archivu;
- vymezí, které dokumenty mohou být předány archivu, pokud má původce zájem;
- vymezí požadavky na skartační proces (a výběr archiválie ve skartačním procesu);
- vymezí povinné vlastnosti elektronických dokumentů určených pro dlouhodobou archivaci;
- vymezí požadavky na lokální uchování některých dokumentů;

Z praktického hlediska by pak politika měla být rozpracována do podrobnějšího prováděcího postupu, který by poskytoval obecný rámec pro implementaci u původce a pomáhal mu řešit praktické úkoly spojené s archivací elektronických dokumentů.

Tyto dokumenty by měly být široce dostupné a archiv by měl přijmout aktivní roli při šíření těchto informací a postupů v komunitě původců ED.

Dalším důležitým aspektem při výběru archiválií je automatizace celého procesu. Elektronické dokumenty na straně původce dokumentu budou často udržovány v systémech pro správu dokumentů (EDMS nebo ERMS), ve státní správě tedy v systému spisové služby. Je proto vhodné, aby systémy spisové služby byly nastaveny tak, aby procesy lokální úschovy a skartace dokumentů byly v souladu s požadavky archivu.

Jedná se především o:

- správné označení elektronického dokumentu skartačními znaky již při jeho vytvoření (skartační znaky musí být součástí metadat udržovaných ve spisové službě),
- pro každý dokument musí být uvedena doba aktivního přístupu v systému a doba celkového uložení v lokálním úložišti, kdy systém automaticky kontroluje tyto termíny a provádí automatické akce na jejich základě.

Archiv může nabízet vzorová nastavení parametrů jakou součástí doporučených prováděcích postupů. (Např. DOMEA projekt nabízí ještě aktivnější přístup archivu, kde centrální archiv může mít přístup k databázi v systému spisové služby sloužící pro klasifikaci dokumentů z hlediska archivace a upravuje zde parametry v souladu s platnou politikou archivu).

Příprava dokumentů pro archiv

Zkušenosti z dosavadních projektů ukazují, že vhodná příprava elektronických dokumentů na straně původce může značně zjednodušit celý proces dlouhodobého uchovávání elektronických dokumentů. V rámci přípravy může původce provádět takové kroky, které by následně v archivu nebyly možné nebo by mohly znamenat ztrátu některých vlastností elektronického dokumentu.

Jedná se především o:

- **Formát dokumentu**
Strategie archivu bude upřednostňovat určité formáty pro dlouhodobé uchovávání. Nejvhodnější se zdá přístup, kdy původce by používal dané formáty již při vzniku dokumentu, ale i pozdější konverze to tohoto formátu na straně původce může zahrnout detailnější kontrolu oproti původnímu formátu, obnovení bezpečnostních prvků dokumentu (původ a/nebo integrita) aj.
- **Metadata**
Většina metadat, která má význam z hlediska dlouhodobého uchovávání elektronického dokumentu, vzniká u původce. Je tedy přirozené, že je původce musí předat spolu s elektronickým dokumentem, pozdější doplňování archivem by bylo neefektivní, nepřesné a nedůvěryhodné. Původce tedy musí připravit metadata podle schématu předepsaného archivem a metadata společně s dokumenty svázat do digitální struktury „předávacího balíku“.
- **Zabezpečení dokumentu – elektronický podpis**
Původce musí zajistit odpovídající zabezpečení u dokumentu a metadat předávaných do archivu a dále může rozšířit metadata o informace týkající se zabezpečení dokumentu u původce.
Pokud bude potřeba, aby původce byl ověřen při příjmu do archivu, může být pro toto použit buď existující elektronický podpis dokumentu (pak tento musí být platný v době předání do archivu), nebo může původce vytvořit nový podpis.

Odeslání (a přenos) předávací balíku

Spolehlivý a bezpečný přenos předávacího balíku mezi původcem a archivem je základním předpokladem fungování celého procesu dlouhodobého uchování elektronických dokumentů. Přenos může probíhat buďto fyzicky na vhodných

mediích (podporovaná media musí být určena archivem a musí se jednat o široce dostupnou technologii – jako je v současné době např. CD-RW nebo DVD-RW), tento způsob je vhodný spíše pro nepravidelné, občasné odesílání. V případě pravidelného odesílání je vhodnější využít způsobů datové komunikace.

Nicméně všechny způsoby přenosu by měly zajistit:

- Integritu přenášených dat,
- Autentizaci odesílatele dat,
- Dostatečnou kapacitu přenosu jak na straně odesílatele, tak na straně příjemce,
- Finanční efektivitu přenosu.

Další zajímavou otázkou je periodicita přenosu – jak často by měl původce odesílat elektronické dokumenty do archivu. Zde z hlediska archivu je vhodné zajistit časté odesílání, neboť se tak zajistí rovnoměrné zpracování na straně archivu. Zbytečné uchovávání u původce také nebude přínosem. Zde samozřejmě hraje velkou roli automatizace jak procesů správy dokumentů u původce, tak i odesílání dokumentů do archivu.

Pro automatizované procesy s datovou komunikací mezi původcem a archivem můžeme počítat s periodicitou denní, max. týdenní, naproti tomu u manuálních procesů půjde typicky o delší časové intervaly – týdny až měsíce.

Dalším aspektem odeslání je to, kdo iniciuje a řídí přenos elektronických dokumentů. Typicky původce má aktivní roli, kdy podle skartačních znaků a dalších metadat vybírá dokumenty, které potom odešle do archivu. Ale možný je i opačný přístup, kdy aktivní roli má archiv (tento přístup používá DOMEA projekt, souvisí s tím i aktivní přístup archivu k parametrům systému původce, které určují klasifikaci dokumentů z hlediska archivace – viz také výše), který má přístup k určité části elektronických dokumentů uchovávaných u původce v úložišti neaktivních elektronických dokumentů a odtud si patříčné dokumenty stahuje. Využití tohoto druhého přístupu závisí od technické a procesní způsobilosti archivu a původce. Mezi jeho hlavní výhody patří lepší kontrola archivu nad výběrem a přenosem dokumentů a také ulehčení povinností původce a jejich částečné přenesení na archiv.

Dále je také potřebné zvážit způsob synchronizace komunikace mezi oběma stranami. Asynchronní přenosy, jako je například email, kladou sice menší požadavky na odesílající stranu, ale na druhé straně mohou být problematické pro přenosy větších objemů dat. Zde se jeví zase naopak výhodnější synchronní přenosy, kde je možné průběžně provádět kontrolu integrity přenášených dat a operativně řídit přeposílání chybných částí.

Všechny výše uvedené aspekty datové komunikace musí být předem dohodnuty mezi oběma stranami a výsledek musí slučovat jak požadavky archivu, tak možnosti původce. Typicky bude k dispozici několik standardních protokolů přizpůsobených různým typickým profilům uživatelů-původců.

Příjem (a kontrola) předávacího balíku

Na straně archivu je každý předávací balík detailně ověřen. Z praktického hlediska je nutné, aby hlavní kontrola byla automatizována a pouze případné náhodné kontroly byly prováděny manuálně. Kromě kontroly obecných parametrů archivního balíku (formáty dokumentů, metadata, zabezpečení), jak již bylo popsáno v kapitole 1 a 2, je nutné věnovat pozornost následujícím aspektům:

- V komunikaci mezi archivem a původcem může být zapojena třetí strana, která slouží jako prostředník pro předávání elektronických dokumentů. Pokud je takový prostředník zapojen, je vhodné na straně archivu zavést dodatečné kontroly, které autentizují prostředníka a následně autorizují jeho práva předávat elektronické dokumenty za dané původce.
- Pokud jsou elektronické dokumenty opatřeny elektronickým podpisem a elektronický podpis má informační hodnotu, která by měla být uchována s elektronickým dokumentem v archivu (je tedy významné, zda elektronický dokument byl přijat do archivu podepsaný či nikoliv), je nutné:
 - provést kontrolu elektronického podpisu,
 - zaznamenat výsledek kontroly do metadat archivního balíku,
 - dále zaznamenat do metadat archivního balíku všechny dodatečné informace, které byly použity pro ověření elektronického podpisu (přímo nebo referencí na jiné existující archivní balíky) tak, aby proces ověření podpisu mohl být později zrekonstruován. Jedná se zejména o kompletní certifikační cestu, aktuální seznamy zrušených certifikátů (CRL), odpovědi na online validace certifikátů apod.
- Archiv by měl využívat vhodné automatické nástroje pro kontrolu formátu všech přijatých elektronických dokumentů. Takové nástroje typicky využívají veřejné online rejstříky formátů (jako je např. PRONOM). Především formáty musí odpovídat přesné specifikaci podporované verze a subverze. Dále je možné provést kompletní validaci, zda daný dokument přesně implementuje daný formát (např. projekt JHOVE se zabývá vývojem veřejně dostupných validačních nástrojů).
- Výsledky kontroly předávacího balíku musí být bez zbytečného prodlení předány původci dokumentů. Pokud je využívána datová komunikace, po ukončení kontroly předávacího balíku archiv odešle zpět datovou zprávu obsahující výsledky – buď potvrzení příjmu, nebo odmítnutí s detailními výsledky kontroly. Pokud jsou dokumenty předávány fyzicky na médiu, zpět by měl být odeslán písemný předávací protokol.

Pro akreditovaný archiv v oblasti státní správy je vhodné vzít v úvahu také vyhlášku č. 496/2004 Sb. o elektronických podatelkách. Její ustanovení (speciálně §2 o doručení datové zprávy) se dají aplikovat i na příjem předávacího balíku, je ale nutné zdůraznit, že tato vyhláška počítá především s příjmem omezeného objemu dat a s využitím asynchronní komunikace (tedy hlavně emailu). Pro větší objemy dat a pro původce, kteří budou v těsném styku s archivem, bude vhodnější implementovat specifitější postupy.

4.2 Příprava legislativních návrhů

Počátkem roku 2007 se objevil v mezirezortním připomínkovém řízení Zákon o elektronizaci některých procesních úkonů a o změně některých zákonů (ZENPU) (viz Příloha 6.5). Tento návrh zákona je podle našeho názoru velmi důležitým právním předpisem. Jeho cílem je (i) zrovnoprávnit elektronickou a tradiční papírovou formu komunikace; a (ii) položit právní základy elektronizace veřejné správy a reformy veřejné správy, prostřednictvím implementace jednotné moderní komunikační infrastruktury, jednotného systému elektronických podatelů veřejné správy a jednotných komunikačních pravidel v rámci styku veřejné správy se soukromými subjekty.

Význam připravovaného zákona není jen ve sféře veřejnoprávní, neboť první výše uvedený cíl – zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace ovlivní rovněž výrazně soukromou sféru a řadu hospodářských sektorů (např. prostřednictvím úpravy bezpečné konverze dokumentů). Právě právní úprava zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace je důležitá pro právní otázky související s archivací ED. Z těchto důvodů jsme poskytli připomínky k danému zákonu a sami navrhli některá klíčová ustanovení tohoto návrhu zákona (viz kurzívou níže), která úzce souvisejí s právní úpravou elektronické archivace a poskytli je osobám podílejícím se na tomto návrhu zákona, momentálně v gesci Ministerstva vnitra.

Přestože připravovaný zákon má velmi dobrou obsahovou strukturu, myslíme si, že je třeba se hodně zamyslet nad vlastním obsahem a přijmout taková řešení, která by nejen umožnila formálně splnit „politický“ cíl, ale také tento cíl v praxi implementovat. Níže uvádíme naše základní komentáře, které mají za cíl ukázat možná východiska pro další práce na přípravě zákona.

4.2.1 Definice

Domníváme se, že ZENPU chybí dobře připravená definiční část, která by jednak zvyšovala právní jasnost zákona a jednak by sloužila jako užitečný legislativně-technický nástroj při vlastní přípravě zákona. Navíc je třeba v českém právu formálně definovat pojmy, které byly ve vyspělých státech světa definované již před řadou let, ale které zatím v českém právu definované nejsou nebo jejichž stávající definice neodpovídají podle našeho názoru moderním trendům (viz). Podle našeho názoru se jedná zejména o definice následujících pojmů:

Písemná forma: V posledních několika letech jak v oblasti evropského práva (např. nové Směrnice v oblasti veřejných zakázek) tak na národní úrovni (např. francouzské právo) bývají uváděny pouze dvě podmínky, které musí být splněny, aby byl příslušný dokument v písemné formě – dokument musí být reprodukovatelný a čitelný („to be readable and reproduceable“). Úprava písemné formy tak obsahuje pouze ty nejzákladnější požadavky na formu dokumentu, někdy se rovněž uvádí, že se jedná o požadavky nejnižší úrovně. České právo již obsahuje definici písemného právního úkonu v elektronické formě – viz § 40(4) Občanského zákoníku.

Písemná forma: forma, umožňující reprodukovatelnost a smyslovou vnímatelnost informace

Písemnost: libovolná informace v písemné formě

Akreditovaný systém konverze: soubor technických zařízení, programového vybavení a organizačních a bezpečnostních opatření, který byl akreditován podle tohoto zákona.

Akreditovaný poskytovatel konverzních služeb: poskytovatel konverzních služeb, jemuž byla udělena akreditace podle tohoto zákona.

Originální písemnost: písemnost v okamžiku, kdy byla vyhotovena ve své konečné podobě

Původce datové zprávy: Pojem původce datové zprávy bývá obvykle definován jako osoba, která je odesílatelem datové zprávy, nebo která datovou zprávu vytvořila a archivovala. Za původce se nepovažuje zprostředkovatel těchto úkonů.

Adresát datové zprávy: Pojem adresáta datové zprávy bývá obvykle definován jako osoba, které má být podle vůle původce doručena příslušná datová zpráva a opět to není zprostředkovatel tohoto úkonu.

Původce datové zprávy: osoba, která je odesílatelem datové zprávy, nebo která datovou zprávu vytvořila nebo archivovala. Za původce datové zprávy se nepovažuje osoba, která pouze zprostředkovala vytvoření, odeslání nebo archivaci datové zprávy.

Adresát datové zprávy: osoba, které má být podle vůle původce datové zprávy doručena tato datová zpráva. Za adresáta datové zprávy se nepovažuje osoba, která pouze zprostředkovala doručení datové zprávy.

Datová zpráva: Datová zpráva bývá obvykle definována jako informace, která je vytvářena, odesílána, přijímána anebo uchovávána elektronickými, optickými nebo obdobnými prostředky. Za datovou zprávu tedy zejména nejsou považována ústní sdělení. Zákon o elektronickém podpisu č. 227/2000 Sb. obsahuje definici datové zprávy, které ale chybí požadavek čitelnosti. Lze tedy říci, že elektronický dokument, jak je o něm hovořeno v této zprávě, by měl naplňovat výše uvedenou definici písemnosti a datové zprávy.

Výše uvedené definice jsou prakticky univerzálně akceptovány v moderní legislativě po celém světě, nejedná se o pojmy, o jejichž právním obsahu by se příliš diskutovalo. Dále doporučujeme jasně vymezit, tedy definovat, také některé nové pojmy z návrhu zákona, jako např. „zdrojový identifikátor“, „datová schránka“ aj.

4.2.2 Vlastní úprava zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace

Stávající návrh ZENPU podle našeho názoru obsahuje ustanovení upravující zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace v Hlavě II (autorizovaná konverze písemností) a v Hlavě III (legalizace uznávaného elektronického podpisu). Další části zákona jsou pak zaměřené spíše na úpravu elektronizace veřejné správy.

Domníváme se, že stávající navržená úprava zatím není v souladu s moderními trendy, zejména proto, že zaměřuje tzv. konverzi písemných dokumentů, tedy proces bezpečné transformace dokumentů z jedné formy do druhé (např. z papírové formy do formy elektronické) a tzv. elektronickou notarizaci (tedy elektronické provádění úředního či quasi-úředního ověření pravosti podpisů, úřední či quasi-úřední ověření souladu kopie dokumentu s jeho originálem a nebo sepisování notářských zápisů).

Zatímco první oblast (bezpečná konverze dokumentů) je součástí úpravy zrovnoprávnění elektronické a jiných forem komunikace (další součástí stejné právní oblasti je např. úprava elektronického podpisu), druhá oblast (elektronická notarizace) obsahuje úpravu specifik činnosti notářů a jiných orgánů, provádějících svou činnost elektronicky. Ve stávajícím návrhu zákona jsou obě oblasti zaměněny tak, že bezpečná konverze dokumentů je upravena jako výsledek elektronické notarizace. To však není v souladu s moderní legislativou ve vyspělých státech světa.

V moderní legislativě bývá oblast zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace upravena tak, jak je uvedeno následovně v odst. 4.2.2.1 – 4.2.2.3.

Nezabýváme se zde právní úpravou elektronického podpisu, neboť tato je obsažena v již delší dobu platném zákoně č. 227/2000 Sb.

4.2.2.1 Důkazní síla datových zpráv

Jde o ustanovení, zrovnoprávňující elektronické a papírové důkazní prostředky. Legislativa se obvykle zaměřuje na úpravu dvou témat:

- (a) datová zpráva by neměla mít nižší důkazní sílu pouze proto, že se jedná o datovou zprávu; a
- (b) jaké aspekty je třeba sledovat při posuzování důkazní síly datových zpráv; zejména jde o spolehlivost způsobu, jakým byla datová zpráva vytvořena, uchovávána nebo komunikována, jak byla zajištěna integrita informací, obsažených v datové zprávě, zda je možno určit původce datové zprávy a jakékoliv další relevantní skutečnosti.

Právní účinek datových zpráv

(a) Písemnosti nelze upírat právní účinek pouze proto, že je ve formě datové zprávy.

(b) Při posuzování důkazní síly datových zpráv se přihlíží zejména ke spolehlivosti způsobu, jakým byla datová zpráva vytvořena, uchovávána nebo komunikována, jak byla zajištěna integrita informací, obsažených v datové zprávě, zda je možno určit původce datové zprávy a k jakékoliv další relevantní skutečnosti.

4.2.2.2 Originál

V prostředí papírové komunikace je originál dokumentu velmi důležitým pojmem, jehož předložení je vyžadováno v celé řadě případů, resp. s jehož předložením právo velmi často spojuje prokázání určitých skutečností (např. obsah smlouvy v případě

soudního sporu). Tento právní institut je velmi důležitý pro úpravu zrovnoprávnění papírových a elektronických dokumentů, neboť pro elektronické dokumenty nelze použít ustálený výklad originálu v oblasti papírových dokumentů jako média/nosiče, v němž byla určitá informace poprvé vyjádřena. Při elektronické komunikaci totiž každý adresát obdrží kopii původní datové zprávy.

Jde tedy o to, jak upravit používání pojmu „originál“ (návrh definice viz část I výše) jak pro papírové, tak pro elektronické dokumenty. V některých státech (např. Francie nebo Velká Británie) se pojem originálu prakticky přestává používat a namísto toho se používá pojem „autentického dokumentu“. V jiných zemích (např. v USA) je pojem originálu upraven, a to obdobně jako autentický dokument v jiných zemích.

Za originál, resp. autentický dokument, bývá považována datová zpráva, která splňuje následující:

- je zachována integrita informací obsažených v dokumentu od okamžiku jeho dokončení v libovolné formě;
- datová zpráva je v písemné formě;
- zachování integrity informací znamená, zda informace zůstaly nezměněné a kompletní ve srovnání s právě dokončeným dokumentem, s výjimkou připojení k informacím příslušných potvrzení nebo certifikátů zajišťujících integritu, anebo s výjimkou nezbytných změn vzniklých při komunikaci, úschově nebo předvedení informací; a
- obvykle jsou v národních zákonech uváděny výjimky z této úpravy, např. v oblasti cenných papírů.

4.2.2.3 Konverze dokumentů

Dalším velmi důležitým aspektem zrovnoprávnění elektronických a papírových dokumentů je oblast úschovy a archivace dokumentů. Zrovnoprávnění elektronické formy zde znamená možnost bezpečně transformovat papírové dokumenty do elektronické formy a uchovávat pouze dokumenty v elektronické formě. Tuto transformaci mohou sami provádět firmy nebo instituce, pokud dodrží předepsané postupy, nebo ji mohou provádět jako službu pro třetí osoby specializované firmy. Takto chápe konverzi dokumentů moderní legislativa ve všech vyspělých státech, které přijaly příslušnou úpravu. Stejný přístup obsahuje také tuzemský zákon o DPH.

Obvyklá obecná úprava je následující:

Legislativa umožňuje převedení informací obsažených v příslušných dokumentech do elektronické formy a uchování pouze elektronických dokumentů, pokud jsou splněny následující podmínky:

- informace jsou v písemné formě;
- jedná se o autentický dokument, resp. originál (viz výše);
- je možné určit původce datové zprávy a datum a čas, kdy byla datová zpráva odeslána nebo doručena; a
- požadavek úschovy se netýká informací, jejichž jediným účelem je komunikace příslušné informace.

V současnosti se jednotlivé státy liší v tom, jak nejlépe implementovat výše uvedená obecná ustanovení. Domníváme se, že nejprogresivnějším přístupem je povinná akreditace systémů, provádějících konverzi (v případě subjektů provádějících konverzi dokumentů sami pro sebe), resp. akreditace poskytovatelů konverzních a archivních služeb. Tento systém by nebyl nepodobný akreditaci poskytovatelů certifikačních služeb, vydávajících kvalifikované certifikáty, s nímž máme již v ČR několikaleté zkušenosti. Výhodou akreditace je, že podmínky (technické, organizační, bezpečnostní aj.) se mohou pružně měnit podle vývoje světových standardů, a dále že zákon s akreditací může spojit nějaké vyvratitelné právní domněnky, podobně jako např. pro zaručené elektronické podpisy založené na kvalifikovaném certifikátu a vytvořené pomocí SSCD (viz zákon č. 227/2000 Sb.).

Je otázkou, zda zvolit akreditaci dobrovolnou či povinnou.

Autorizovaná konverze písemností

(a) Písemnost lze převést do formy datové zprávy a uchovávat pouze v této formě, pokud metoda použitá pro převod a uchování zaručuje neporušitelnost obsahu originální písemnosti a pokud se konverze provádí výhradně prostřednictvím autorizovaných systémů konverze nebo prostřednictvím autorizovaných poskytovatelů konverzních služeb.

(b) Integrita obsahu písemnosti je zachována, pokud informace obsažené v originální písemnosti zůstanou úplné a nezměněné. Tento požadavek se nevztahuje na informace, jejichž jediným účelem je umožnit komunikaci nebo úschovu informací obsažených v písemnosti. Má se za to, že konverze prováděná výhradně pomocí autorizovaných systémů konverze nebo prostřednictvím autorizovaných poskytovatelů konverzních služeb splňuje požadavek na zachování integrity, pokud se neprokáže opak.

(c) Písemnost ve formě datové zprávy, splňující požadavky uvedené v odst. (a), má stejné právní účinky jako originální písemnost, pokud zákon, vydaný po datu účinnosti tohoto zákona, nestanoví jinak.

(d) Odstavce (a) a (c) se nevztahují na/doplnit výjimky z tohoto obecného ustanovení/

(e) Do šesti měsíců od data účinnosti tohoto zákona vydá Ministerstvo vnitra prováděcí předpisy k této části zákona.

4.2.2.4 Notarizace

Jak již bylo uvedeno výše, moderní legislativa v rámci zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace a dokumentů obvykle také upravuje notářské činnosti a obdobné činnosti prováděné jinými oprávněnými subjekty (např. obecními úřady) elektronicky. Např. je obvyklé upravit, že v případě, že právo vyžaduje notářské ověření podpisu, tento požadavek je splněn, pokud příslušný dokument je podepsán elektronickým podpisem příslušného notáře, aj. Upravuje se tedy elektronická

notářská činnost, nikoliv specifické služby konverze dokumentů nebo tzv. legalizace elektronického podpisu.

V této souvislosti bychom chtěli uvést, že si lze v praxi představit notářské ověření jiného než uznávaného, resp. zaručeného elektronického podpisu, ale stěží si lze představit důvod pro legalizaci uznávaného, resp. zaručeného elektronického podpisu. Podle definic zákona o elektronickém podpisu platí, že zaručený elektronický podpis je jednoznačně spojen s podepisující osobou atd.. Ještě další notářské ověření se tedy jeví pro oblast uznávaných, resp. zaručených elektronických podpisů jako nadbytečné. Naopak si lze představit legalizaci jiných než uznávaných elektronických podpisů, což by byl proces do jisté míry nahrazující některé aspekty uznávaného elektronického podpisu. Nicméně, naším základním komentářem je, že se jedná koncepčně o aspekty elektronického procesu ověřování podpisů notáři a jinými oprávněnými subjekty, než o specifickou činnost nutnou pro zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace.

4.2.3 Úprava elektronické komunikace v rámci veřejné správy

V našem komentáři se zaměřujeme pouze na poznámky k řešení elektronického podávání a doručování.

Bylo by vhodné, pokud by zákon sjednotil stávající roztříštěnou a poněkud nesourodou úpravu elektronického doručování a podávání. Současnou úpravu popisujeme v příloženém tabulkovém přehledu (viz příloha 6.6). Domníváme se, že stávající návrh zákona i přes snahu sjednotit elektronickou komunikaci mezi veřejností a úřady neodstraňuje veškeré překážky. Pokud má být dosaženo komplexní úpravy v elektronické komunikaci s úřady a fyzickým osobám není narozdíl od právnických osob stanovena povinnost zřízení datové schránky, pro uživatele fyzické osoby bez datové schránky se situace nemění, jedná-li se o doručování písemností úřadem.

Stávající návrh zákona nijak nesladí užívaní jednotlivých typů elektronických podpisů vyjma podpisů pro podání do datové schránky úřadu (uznávaný elektronický podpis). Avšak stávající úprava je v této oblasti nejednotná a uživatelé by byli opět vystaveni tomu, že jsou pro potvrzení doručení stávající právní úpravou vyžadovány různé podpisy (viz příloha 6.6). Například dle správního řádu a dle zákona o správě daní a poplatků není pro potvrzení doručení vyžadován uznávaný podpis, ale zaručený popis založený na kvalifikovaném certifikátu, nikoli však vydaném akreditovaným poskytovatelem.

V případě podání je pak třeba sjednotit právní úpravu tak, aby nebyl v rámci návrhu zákona pro podání vyžadován uznávaný elektronický podpis, zatímco například správní řád si opět vystačí se zaručeným popisem založeným na kvalifikovaném certifikátu, nikoli však vydaném akreditovaným poskytovatelem, stejně tak trestní řád nebo zákon o správě daní a poplatků.

Sjednocení užívání elektronických podpisů by bylo vhodné i na straně veřejné moci, kdy i přes ustanovení §11 zákona o elektronickém podpisu (uznávaný elektronický podpis) je v zákoně o správě daní a poplatků stanoven zaručený elektronický popis

založený na kvalifikovaném certifikátu, nikoli však vydaném akreditovaným poskytovatelem.

Rovněž by bylo při této příležitosti vhodné provést novelizaci těch zákonů, které elektronické podání a doručování již řeší avšak nikoli dostatečně, například občanský soudní řád vůbec elektronické podání jako takové neumožňuje (podání učiněná elektronicky musí být do 3 dnů učiněna písemně či musí být doručen originál) a trestní řád pravděpodobně vůbec neumožňuje elektronické doručování.

Jsme toho názoru, že propojením již existujících právních úprav v jednotlivých zákonech, které převážně v případě zákona o správně daní a poplatků reflektují již v praxi užívaný systém, by bylo možné vytvořit takovou právní úpravu, která by mohla uspět i u jiných veřejných orgánů a jejím doladěním zvýšit právní jistotu a obavy plynoucí z elektronického podání a doručování. Při přípravě zákona to může znamenat jednak upravit elektronické doručování a podávání obecně a jednak prostřednictvím schránek.

Dále se domníváme, že převažujícím východiskem, které je ve vyspělých státech uplatňováno, je, že občany (v některých státech žádné subjekty) nelze k elektronické komunikaci s orgány veřejné správy zatím nutit. Z toho důvodu se obvykle koncepčně konstruuje okamžik doručení tak, že pokud do určité doby od odeslání datové zprávy soukromému subjektu ze strany úřadu není možné získat příslušné potvrzení o doručení, ať již od adresáta nebo od jeho informačního systému, provádí se doručování tradičně v papírové formě. Doporučujeme tuto koncepční otázku zvážit.

4.2.4 Návrh změny zákona o archivnictví a spisové službě v ZENPU

Návrh ZENPU obsahuje novelizaci zákona o archivnictví. Pokud elektronizace veřejné správy má být plně funkční a komplexní, je nutné dostatečně veškeré změny promítnout i do právní úpravy obsažené v zákoně o archivnictví a spisové službě (ZASS). V tomto případě je důležité i načasování, kdy je nutné mít na mysli, že tato úprava (především ta, která by měla být předmětem prováděcích předpisů) by měla poskytovat dostatečně dlouhou dobu na přípravu i s ohledem na to, že související výzkumné projekty a zakázky mají být dokončeny na sklonku letošního léta a jejich výsledky mohou značně přispět k nastavení technických parametrů podstatných pro elektronickou archivaci. To platí především v případě, kdy dle navrhované úpravy by elektronická spisová služba měla být povinná a to nejenom pro veřejnoprávní původce, ale i soukromoprávní (viz nově navržené znění § 63 odst. 2).

Domníváme se, že pro komplexnost úpravy a pro důvěryhodnost elektronizace nejenom státní správy, by bylo vhodné novelizaci zákona doplnit o následující úpravu. Jinak by nemohlo být zajištěno bezproblémové fungování spisové služby za použití prostředků výpočetní techniky, jak uvádí důvodová zpráva k navrhovanému zákonu.

4.2.4.1 Autorizovaná konverze a následná skartace

V novelizaci ZASS § 64 odst. 2 je stanovena povinná autorizovaná konverze. Návrh v novelizaci ZASS však již neupravuje situaci, co se stane s původními listinnými dokumenty a ponechává původní právní úpravu § 15 odst. 2 a 3 ZASS. Lze zde zvážit, zda by neměla být specificky ze zákona již určena kategorie dokumentů, které by bylo možné po autorizované konverzi rovnou či po určité lhůtě skartovat, např. dokumenty uvedené v příloze č. 1 ZASS.

4.2.4.2 Technická konverze a obecné zachování integrity dokumentu

Úřadům i archivu by mělo být v zákoně umožněno upravovat dokumenty po technické stránce, např. převést je do jiného formátu, aby byla zaručena jejich čitelnost, a aby je bylo možné uchovávat a archivovat právě ve formátu a struktuře potřebné pro vykonávání spisové služby a archivace v souladu s předpisy a budoucím vývojem technologií:

„Původci a archivy smí dokumenty po technické stránce konvertovat, pokud je to potřebné za účelem zachování jejich čitelnosti nebo pro jejich uchování či archivaci.“

Zároveň by však měla být právě obecně zajištěna prokazatelnost integrity dokumentu a jeho původce (v tomto případě nejen původce ukládaného či archivovaného dokumentu, ale i osoby, která dokument původně odeslala či doručila):

„S dokumenty v rámci spisové služby musí být nakládáno tak, a musí být archivovány takovým způsobem, který umožňuje ověření jejich integrity a původu.“

Takováto úprava by např. vedla k archivaci dokumentace týkající se ověřování elektronických podpisů a dokumentů dokládajících provedenou technickou konverzi.

4.2.4.3 Definice dokumentu

Dokument by měl být definován tak, aby reflektoval již výše uvedené principy týkající se konverze dokumentů. Proto se domníváme, že dokument by měl být definován takto:

„dokumentem je každý čitelný či smysly vnímatelný písemný, obrazový, zvukový, elektronický nebo jiný záznam, ať již v podobě analogové či digitální, který vznikl z činnosti původce.“

V této souvislosti se rovněž nabízí, konkretizace § 17 ZASS, kdy je umožněno vést evidenci na technických nosičích dat. Jak jsme již uváděli výše, bylo by vhodné úpravu doplnit povinností, že je zaručena čitelnost takovéto evidence, aby byla zaručena možnost jejího využití v budoucnu s ohledem na vývoj technologií a zachování rovněž její funkce „záložní evidence.“

4.2.4.4 Sjedenocení dohledu

Rovněž kvůli konzistentnosti právní úpravy a její snadnější koordinaci by záležitosti týkající se archivace a spisové služby mělo mít na starosti pouze jedno ministerstvo. Nyní je již například vyhláškou Ministerstva spravedlnosti upravena digitalizace obchodního rejstříku.

4.2.4.5 Odstranění rozporů v ostatních předpisech

Neměl by být rozpor mezi zákonem o DPH a prováděcí vyhláškou k zákonu o archivnictví, kde listiny se skartačním znakem A musí být v listinné podobě. Takováto ustanovení pak podkopávají důvěru v elektronizaci.

4.2.5 Struktura a formát dokumentů

Kromě stanovení struktury a formátu (např. tif či pdf), ve kterém budou elektronické dokumenty spravovány a doručovány do archivu jsou rovněž velmi důležitá metadata, která by původci měli doručovat v „balíku“ s elektronickými dokumenty do archivu, aby elektronické dokumenty byly snadno dohledatelné a spravovatelné, což představuje základní funkcionality archivu vedeného v elektronické formě. Systém metadat by měl být stanoven včetně technických detailů. Zároveň s tím by měl být určen i způsob zašifrování datových zpráv či typ elektronického podpisu, kterým původci budou „balíky“ dokumentů odesílané do archivu podepisovat. Obecně by toto ustanovení spíše mělo být stanoveno jako povinnost původců:

„Původci jsou povinni v případě, že vykonávají spisovou službu prostřednictvím výpočetní techniky vést spisy a dokumenty ve struktuře, formě a s údaji stanovenými vyhláškou ministerstva.“

Původci by pak byli odpovědní za to, že „balíky“ budou převedeny do archivu ve správném formátu. Prováděcí vyhláška by pak stanovila původcům předepsané formáty, strukturu a případně metadata v rámci spisové služby jako povinnost, její nedodržování by pak mohlo být považováno za správní delikt v hlavě V. zákona o archivnictví a spisové službě.

4.3 Inicializace převzetí vhodných norem

Řada standardů, která upravuje studovanou oblast, patří mezi systémy de facto standardů. Tyto standardy (zejména řady RFC, Itans) se přirozeným způsobem prosazují a v případě vhodnosti jsou v daných projektech použity.

Významné standardy jsou uvedeny v příloze 6.1 k této zprávě (přílohy rfc, Itans, projekty). U těchto de facto standardů ze samé podstaty nepřipadá v úvahu přímé převzetí mezi České národní normy. Doporučujeme je však sledovat a případně zajistit jejich vhodný a dostupný překlad, tak jako se stalo u standardu MoReq.

MoReq (Model Requirements for the Management of Electronic Records) a jeho připravovaný aktualizovaný dokument MoReq2 obsahuje komplexní specifikaci funkčních požadavků na systémy spisové služby (ERMS). Vznikl v rámci programu Evropské komise IDA. Existuje i český překlad tohoto de facto standardu.

Mezi standardy de iure, které přicházejí k převzetí mezi České technické normy patří zejména normy ISO resp. evropské normy EN vydávané jako normy CEN, CENELEC nebo ETS (ETSI). Norem, které patří do této skupiny a popisující oblast dlouhodobé archivace elektronických dokumentů není mnoho. Mezi nejvýznamnější patří pravděpodobně norma ISO 15489, která byla schválena v říjnu 2001. Svě základy nalezla v australském standardu *AS 4390-1996: Record management*.

ISO 15489 se skládá ze dvou částí:

- AS ISO 15489.1 Records Management. Part 1: General
- AS ISO 15489.2 Records Management. Part 1: Guideline

Vzhledem k významu této mezinárodní normy doporučujeme její převzetí do české normalizační soustavy.

Další související evropské normy (zejména CEN a ETSI) z oblasti elektronického podpisu se postupně vytvářejí a aktualizují. V souvislosti s elektronickým podpisem, obchodem a elektronickou fakturací je jich celá řada. Většinou se však nejedná o EN (evropskou normu, která je určena k převzetí do národních technických norem), ale pouze o technické specifikace (TS) a technické zprávy (TR). Podle našeho názoru je proces sledování těchto norem poměrně dobře nastartován bývalým MIČR⁶⁷.

Přehled souvisejících standardů viz příloha 6.1 - CEN/CWA, ETSI.

4.4 Rozbor souvisejících otázek

Jak vyplývá z předchozích analýz dlouhodobé archivace elektronických dokumentů, jedná se o komplexní problematiku, která zasahuje jak řadu subjektů, tak i řadu oborů lidské činnosti. Tato problematika přerůstá samotný archiv a otevírá řadu souvisejících otázek, které musí být řešeny, aby vůbec bylo možné dlouhodobé uchování ED. Tyto související otázky se postupně objevovaly v průběhu našich analýz a jsou také popsány na různých místech této studie. Zde bychom rádi shrnuli několik aspektů, které mají zásadní význam pro vztah původce – archiv:

- Informovanost uživatelské veřejnosti
Během našich diskuzí s různými subjekty se ukázalo, že úroveň znalostí je rozdílná a často chybí informace nejen o technických a procesních otázkách, ale i o obecných aspektech problematiky. Aktivní role archivu je zde potřebná, aby komunita uživatelů byla připravena a mohla účinně spolupracovat s archivy a také se aktivně podílet na tvorbě strategií pro dlouhodobé uchovávání ED. Tyto otázky jsou také diskutovány v kapitolách 4.1 a 1.4.2.
- Výběr archiválií a výběr jejich formátu
Jak bylo několikrát zdůrazněno během této studie, bude povaha archivu (tedy i vztahů mezi archivem a původci) primárně závislá od množiny přijímaných

⁶⁷ viz např. <http://www.micr.cz/scripts/detail.php?id=3785>

archiválií a způsobu jejich výběru. Zde je nutné se zaměřit zejména na účelnost celého systému a podřídit výběr možnému budoucímu využití. Jedná se především o zvážení hodnoty a použitelnosti daných elektronických dokumentů z hlediska obsahu i formátu v dlouhodobé časové perspektivě. Analýzy těchto aspektů jsou též v kapitolách 1.4.1., 2.3.2. a 4.1.

- **Předarchivní péče**
Prakticky se ukazuje, že určitá předarchivní péče je prakticky nutností pro elektronické dokumenty – bez vhodné spolupráce/přípravy ze strany původce co se týče formátu a metadat nemůže archiv data zpracovat. Více informací k této otázce je také v kapitole 4.1.
- **IT rozhraní původce- archiv**
Technické aspekty datového rozhraní jsou dalším důležitým faktorem. Jak již bylo uvedeno v kapitole 4.1 je důležitá především spolehlivost, bezpečnost a dostatečná kapacita daného rozhraní. Pro komunikaci je také důležitá autentizace odesílatele (případně i příjemce). Zde je možné využít jednak elektronického podpisu předávacího balíku a/nebo vhodných bezpečnostních protokolů, které jsou dohodnuty mezi oběma stranami (jako je S/MIME, TLS/SSL, SSH ...). Diskuze k těmto tématům je též v kapitolách 4.1 a 2.3.5.
- **Metadata**
Využití shodných standardů metadat, jejich konkrétní implementace a využívání je samozřejmě také zásadní otázkou. Metadata musí obsahovat veškeré informace požadované archivem pro převzetí elektronického dokumentu k uchování. Detailně je tato otázka diskutována v kapitole 2.3.3.
- **Role elektronického podpisu**
Studie věnovala zvláštní důraz roli elektronického podpisu v životním cyklu elektronických dokumentů určených pro dlouhodobé uchovávání. Jak se ukazuje, přestože jeho využití je důležité v celkovém životním cyklu ED, jeho role z hlediska archivace je specifická a hlavní význam je především v autentizaci původce dokumentu nebo třetí strany při procesu převzetí předávacího balíku. Pro dlouhodobé důvěryhodné uchovávání informací obsažených v elektronickém podpisu je vhodné zavést doplňující prostředky, jak je rozebráno v kapitole 2.
- **Legislativní, normativní a smluvní rámec**
Pro efektivní fungování vztahů mezi archivem a původci je nutné, aby existovalo a v praxi fungovalo takové legislativní prostředí, které vychází z moderních evropských a světových trendů, podporuje činnosti jednotlivých zúčastněných subjektů a je v souladu s vývojem v oblasti informačních technologií. Legislativa by přitom měla navazovat vhodným způsobem na vybrané mezinárodní a národní normy. Podrobnější aspekty vzájemných vztahů je pak možno řešit vhodným smluvním systémem, který bude budován na tomto legislativním základě. Detailnější rozbory a doporučení z této oblasti jsou v kapitolách 4.2 , 4.3., 1.1 a 2.1.