

# *Upravljanje zapisima u javnoj upravi: pravna regulacija Republike Hrvatske, Republike Slovenije i međunarodne norme*

*Karla Kuzle\**

U radu se naglašava potreba za novom regulacijom upravljanja zapisima u Republici Hrvatskoj. Opisuje se i analizira primjer Slovenije, koja je nakon osamostaljenja tri puta osuvremenjivala propise u tom području. Uspoređuju se hrvatski propisi i međunarodna norma, prihvaćena od Hrvatskog zavoda za norme kao nacionalnog normizacijskog tijela Republike Hrvatske. Naglašava se potreba primjene specifikacije *MoReg – Model requirements for the management of electronic records*, koja se primjenjuje u Europskoj uniji. Naznačuju se konkretne mjere koje treba ostvariti u okviru napora za modernizacijom propisa o upravljanju zapisima u Hrvatskoj.

*Ključne riječi:* upravljanje zapisima, međunarodna norma, elektronički zapis

## 1. Uvod

Društveni, povijesni, politički i tehnološki procesi već dulje vrijeme nameću potrebu novog, cjelovitog, iscrpnog i preciznog pravnog reguliranja

---

\* Karla Kuzle, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (Ministry of Defense of the Republic of Croatia)

načina upravljanja zapisima u uredskom poslovanju državne i cjelokupne javne uprave. Napretkom tehnologije i stjecanjem novih spoznaja na području upravljanja zapisima pozitivnopravni propisi Republike Hrvatske postali su u tom pogledu nedostatni za rad u tijelima javne uprave.

Dok su u Hrvatskoj na snazi sada već arhaični propisi preuzeti iz bivše države,<sup>1</sup> Slovenija je od svoga osamostaljenja već u tri navrata mijenjala propise na tom području. Ona je u okviru europeizacije prepoznala i važnost pravnog reguliranja pismenog praćenja svake aktivnosti državne i cjelokupne javne uprave. Taj zahtjevni posao očekuje u najskorije vrijeme i Hrvatsku: Slovenija je dobrodošli primjer kako postupiti, poštujući pritom i ovdašnju pravnu tradiciju.

## 2. Evolucija propisa o upravljanju zapisima u Republici Sloveniji

Prije osamostaljenja u Hrvatskoj i Sloveniji uredsko je poslovanje bilo regulirano identičnim propisom. U Sloveniji naziv mu je bio *Pravilnik o pisarniškom poslovanju upravnih organov* (Uradni list SR Slovenije 44/88). Nakon toga Hrvatska i Slovenija preuzele su propise bivše države. Ipak, pod utjecajem suvremenih promjena,<sup>2</sup> napretka tehnologije i radi veće efikasnosti i preciznosti u regulaciji i poslovanju u Sloveniji su 1994. i 1995. doneseni novi propisi.<sup>3</sup> Nova pravna regulacija uslijedila je početkom 2000-ih.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Uredba o uredskom poslovanju (NN 38/87 i 42/88) i Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju (NN 49/87 i 38/88), zajedno s *Pravilnikom o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojevanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* (NN 38/88).

<sup>2</sup> I obrazovne institucije prepoznale su važnost kvalitetnog obrazovanja upravnih kadrova u tom području pa je *Gospodarski vestnik* 1998. izdao udžbenike *Upravno poslovanje 1 i 2* u materiju kojih je ugradio sva za kvalitetno upravljanje zapisima potrebna načela, od osobina koje treba njegovati upravno osoblje, njihovu stručnu osposobljenost, do načela koja su podloga kvalitetnog spisovodstva i samih tehnika njegova praktičnog provođenja. Iako u to vrijeme još nije bilo puno pažnje pridano elektroničkoj manipulaciji dokumentima, elektronička pošta, diskete i CD-ROM bili su pravno prepoznati kao nositelji zapisa. Martin Lorbar, Janez Stare, *Upravno poslovanje 1 i 2*, Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1998.

<sup>3</sup> Uredba o pisarniškom poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva (Uradni list Republike Slovenije 72/94 i 82/94) i *Navodilo za izvajanje Uredbe o pisarniškom poslovanju in o dolžnostih upravnih organov do dokumentarnega gradiva* (Ur. l. 41/95)

<sup>4</sup> Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Ur. l. 91/01) i *Navodilo za izvajanje Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom* (Ur. l. 26/02).

Danas je u Sloveniji na snazi *Uredba o upravnom poslovanju* (Ur. l. 20/05). Njome se nastojalo temeljito i u potpunosti pravno regulirati upravljanje zapisima u tijelima javne uprave. I dok je u Hrvatskoj na snazi propis preuzet iz bivše Jugoslavije, zastario i u svakom pogledu nedostatan, Slovenija je dobar primjer pravne regulacije uredskog poslovanja koje prati i uvažava potrebne standarde. Uredba iz 2005. rezultat je mnogih obilježja, novina i specifičnosti koje postoje u svakodnevnom upravljanju zapisima u tijelima javne uprave kako bi to upravljanje bilo olakšano, protočno i produktivno.

U uvodnim odredbama definirani su pojmovi centralnog informacijskog sustava, dokumenta u elektroničkom obliku i dokumenta u fizičkom obliku, elektroničke kopije dokumenta u fizičkom obliku i fizičke kopije dokumenta u elektroničkom obliku te fizičke kopije dokumenta u fizičkom obliku. To je područje posebno važno zbog jednostavnosti kojom se danas ispisuju i umnožavaju dokumenti. Također je definiran pojam jedinstvenog državnog portala. Čl. 3. regulira i posebne slučajeve prostorne nadležnosti.

U regulaciji poslovanja sa strankama uređen je pojam općih informacija, osiguravanje njihove dostupnosti i uveden pojam kataloga informacija javnoga značaja. Ministarstvo nadležno za poslove javne uprave dužno je objaviti radne elektroničke naslove svih državnih organa na jedinstvenom državnom portalu e-uprave. Pri vođenju upravnih postupaka nastoji se omogućiti maksimalna ekonomičnost i transparentnost. Uporabom elektroničkog potpisa stranke imaju potpun uvid u tijek postupka putem jedinstvenog državnog portala e-uprave. Također je regulirana komunikacija s javnošću i medijima, kako bi javna uprava bila što otvorenija i pristupačnija. Raspored radnog vremena i uredovno vrijeme za rad sa strankama u Hrvatskoj regulirani su drugim zakonima, ali budući da je u Sloveniji područje primjene Uredbe sve upravno poslovanje, ona obuhvaća i te odredbe, kao i odredbe o prekovremenom radu te odredbe o zgradama, prostorima, opremi i osiguravanju sigurnosti.

Uporaba opreme na radnom mjestu detaljno je regulirana, od uporabe interneta, elektroničke pošte, prosljeđivanja podataka te programskih rješenja kojima tehnološka oprema mora udovoljavati kako bi evidentirala postupke pri radu i osigurala sigurnost, posebice tajnih podataka. Potrebno je osiguranje sofisticiranog informacijskog sustava koji će se upotrebljavati u svakodnevnom radu, a posebno je važan čl. 75. koji regulira zahtjeve za evidentiranjem u informacijskom sustavu te ovlasti ministarstva nadležnog za poslove javne uprave u tom pogledu. Propisani su i postupci koje u radu trebaju primjenjivati državni službenici kako bi se održala eko-

nomičnost i sigurnost. Mora biti omogućena osobna identifikacija svakog državnog službenika kod pristupa informacijskom sustavu. Radi sigurnosti postoje i sigurnosne službe, a regulirana je i informacijska sigurnost, od pohrane, elektroničkog i fizičkog prenošenja podataka te uništavanja gradiva kojemu su istekli rokovi čuvanja.

U upravljanju dokumentarnim gradivom organizirana je pisarnica. Reguliran je prijam pošte u elektroničkom obliku te provjeravanje identiteta pošiljatelja. Pošta se sprema u elektroničkom i u fizičkom obliku, a upravne takse mogu se platiti i elektroničkom poštom. Evidentiranje i kopiranje dokumenata cjelovito je regulirano, kao i oblik u kojem dokument nastaje i njegovi elementi. Otprema pošte moguća je u fizičkom i elektroničkom obliku, a regulirano je i ovjeravanje dokumenata. Razrađen je napredan sustav klasifikacije i signiranja dokumenata, a čl. 126. određuje da se evidencija dokumentarnoga gradiva vodi pomoću informacijskog sustava koji prema ključnim odrednicama ili pomoću EUROVOC-a omogućuje brz i jednostavan pristup dokumentima. Osim što propisuje postupke u radu s dokumentima, u čemu nalazimo i neke sličnosti s hrvatskim propisima, Uredba obrađuje pohranu dokumentarnoga gradiva, razlikuje arhivsko i trajno dokumentarno gradivo, propisuje rokove čuvanja i način izlučivanja.

Poseban članak posvećen je poslovanju na jezicima nacionalnih manjina. *Uredba o upravnom poslovanju* ne nosi u svom nazivu termin »uredsko poslovanje«, nego »upravno poslovanje«, čime je dat nov naglasak, ali je i ograničena njezina primjena na javnu upravu.

### 3. Propisi o upravljanju zapisima u Republici Hrvatskoj

U usporedbi s pravnim rješenjima u Sloveniji, hrvatski su propisi detaljni, precizni, ali u današnjem vremenu gotovo potpuno neupotrebljivi te osiguravaju samo minimum pravne sigurnosti. Iako *Uredba o uredskom poslovanju* (NN 38/87 i 42/88) poznaje pojam automatske obrade dokumenata uz klasična birotehnička sredstva te elektroničku poštu i baze dokumenata (čl. 5., 8/1., 10/5., 11/6., 13/1., 14/2., 15., 17/2., 18/3., 21/2., 22., 27.), razvojem tehnologije nikako ne može pratiti suvremene postupke koji se primjenjuju u radu, ni na području sigurnosti, a ni na području brze protočnosti informacija, transparentnosti javne uprave i vjerodostojnosti, autentičnosti. Čl. 27. koji je predviđao utvrđivanje standardnog projekta za automatsku obradu dokumenata u uredskom poslovanju organa uprave najkasnije do 1990. nikada nije zaživio.

*Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju* (NN 49/87 i 38/88) sadržava osnove uredskog poslovanja, od primanja i pregleda akata, klasifikacije/razredbe, urudžbiranja, dostave akata u rad i njihove administrativno-tehničke obrade, otpreme, vrednovanja, odlaganja, sređivanja, čuvanja i rukovanja u pismohrani te predaje nadležnom arhivu.

Hrvatski propisi ne poznaju pojam zapisa/spisa, nego pojam akta. Akt je definiran kao »svaki pisani sastav kojim se pokreće, dopunjuje, mijenja, prekida ili završava neka službena radnja kod organa uprave i organizacija«.

*Pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* (NN 38/88) terminološki je zastario, a ne pokriva kvalitetno sva upravna područja nastala suvremenom diferencijacijom uprave. Hrvatska je javna uprava još u prijelaznom razdoblju informatizacije i samo je djelomično informatizirana.<sup>5</sup>

## 4. Međunarodna norma o upravljanju zapisima

Hrvatski zavod za norme kao nacionalno normirno tijelo Republike Hrvatske prihvatio je norme *ISO 15489-1: Information and documentation – Records management – Part 1: General* i *ISO/TR 15489-2: Information and documentation – Records management – Part 2: Guidelines* kao hrvatske norme pod nazivima *HRN ISO 15489-1:2004 – Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 1. dio: Općenito (ISO 15489-1:2001)* i *HRN ISO/TR 15489-2:2004 – Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 2. dio: Smjernice (ISO/TR 15489-2:2001)*.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Propisi u području elektroničkih komunikacija koji su trenutačno na snazi u Republici Hrvatskoj su *Zakon o elektroničkom potpisu* (NN 10/02), *Pravilnik o evidenciji davatelja usluga certificiranja elektroničkih potpisa* (NN 54/02), *Pravilnik o registru davatelja usluga certificiranja elektroničkih potpisa koji izdaju kvalificirane certifikate* (NN 54/02), *Pravilnik o mjerama i postupcima uporabe i zaštite elektroničkog potpisa i naprednog elektroničkog potpisa, sredstava za izradu elektroničkog potpisa, naprednog elektroničkog potpisa i sustava certificiranja i obveznog osiguranja davatelja usluga izdavanja kvalificiranih certifikata* (NN 54/02), *Pravilnik o tehničkim pravilima i uvjetima povezivanja sustava certificiranja elektroničkih potpisa* (NN 89/02), *Uredba o djelokrugu, sadržaju i nositelju poslova certificiranja elektroničkih potpisa za tijela državne uprave* (NN 146/04). Na snazi je i *Zakon o elektroničkoj trgovini* (NN 173/03), *Zakon o elektroničkoj ispravi* (NN 150/05) te *Zakon o telekomunikacijama* (NN 122/03, 158/03, 60/04 – pročišćeni tekst, 70/05).

<sup>6</sup> Objavljivanje Međunarodne norme ISO 15489-1 i Međunarodnog tehničkog izvješća ISO/TR 15489-2 u listopadu 2001. Wettengel ocjenjuje kao značajnu promjenu u dvostrukom smislu:

»Normizacija postupaka i politike upravljanja spisima osiguravaju da se svim spisima posveti primjerena pozornost i zaštita te da se dokazna vrijednost i informacije koje oni sadrže mogu uspješno i učinkovito pronaći, služeći se standardnom praksom i postupcima.«<sup>7</sup>

Norma se bavi upravljanjem i čuvanjem spisa nastalih obavljanjem djelatnosti privatnih i javnih ustanova, a njezine odredbe odnose se na upravljanje i klasičnim i digitalnim dokumentima. Za potrebe norme definirani su dokument, indeksiranje, klasifikacija, klasifikacijski sustav, konverzija, metapodaci,<sup>8</sup> migracija, nadležno arhivsko tijelo, odgovornost, praćenje, praćenje aktivnosti, predaja kao skrbništvo i predaja kao premještaj, pristup, registracija, spisi, raspoloživost, sustav za upravljanje spisima, uništenje, upravljanje spisima, zaštita.

Norma obrađuje koristi od upravljanja spisima, normativno okruženje, politiku i odgovornosti, zahtjeve za upravljanje spisima, načela programa za upravljanje spisima, osobine spisa kao njegovu autentičnost, pouzdanost, cjelovitost i neoštećenost, iskoristivost, zatim oblikovanje i uvođenje spisovodstvenog sustava s osobinama pouzdanosti, cjelovitosti i neoštećenosti, sukladnosti, cjelovitosti, sustavnosti. U primjeni spisovodstvenih sustava raščlanjuje dokumentiranje radnji sa spisima, fizički medij za pohranu i zaštitu, raspodijeljeno upravljanje, konverziju i migraciju, pristup, pronalženje i uporabu, čuvanje i stavljanje na raspolaganje. Ključnu ulogu u oblikovanju održivoga spisovodstvenog sustava ima metodologija oblikovanja i uvođenja. Obradeni su i diskontinuirani spisovodstveni sustavi. U procesima i kontroli u upravljanju spisima razmotreno je određivanje dokumenata koje treba prihvatiti spisovodstvenim sustavom, određivanje dužine držanja spisa, prihvaćanje spisa, registriranje, klasifikacija, pohrana i rukovanje, pristup, praćenje spisa, stavljanje spisa na raspolaganje i dokumentiranje postupaka u upravljanju spisima. Norma se bavi i nadzorom te provjerom učinkovitosti spisovodstvenog sustava. U organizaciji koja

---

»Prvi je put na široj stručnoj osnovi i na svjetskoj razini ostvaren dogovor o načelima, metodama i radnim procesima u upravljanju zapisima.

Sporazum o načelima i metodama uslijedio je na temelju točno utvrđenog postupka za standardizaciju i glasovanje i u obliku obvezujućeg Međunarodnog standarda u izdanju Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO).« – Michael Wettengel: *Međunarodni rad na standardizaciji upravljanja zapisima u povodu objavljivanja Međunarodnog standarda ISO 15489-1 (Records management) u: Modernizacija hrvatske uprave*, priredio Ivan Koprić, Zagreb, Društveno veleučilište, 2003., str. 279–280.

<sup>7</sup> HRN ISO 15489-1:2004, str. 4.

<sup>8</sup> Podaci koji opisuju kontekst, sadržaj i strukturu zapisa i upravljanje njima tijekom vremena. *Cit. prema:* HRN ISO 15489-1:2004, str. 5.

želi postići usklađenost s tim dijelom ISO 15489 potrebno je organizirati stalni program osposobljavanja za spisovodstvo.

Tu međunarodnu normu prati tehničko izvješće ISO/TR 15489-2 uporaba kojeg se normom preporučuje. ISO/TR 15489-2 donosi dodatna objašnjenja i mogućnosti za primjenu. »On pruža pregled procesa i čimbenika koje treba uzeti u obzir u organizacijama koje žele biti usklađene s ISO 15489-1.«<sup>9</sup> Oni koji žele primjenjivati normu ISO/TR 15489-2, osim uporabe ovog dijela ISO 15489 trebaju uzeti u obzir zahtjeve i smjernice nacionalnih norma, zakonodavstva i propisa koji se primjenjuju na njihovu području.

Taj dio ISO 15489 donosi dodatne smjernice u svezi sa spisovodstvenom politikom i detaljnije opisuje vrste odgovornosti koje treba odrediti i dodijeliti, daje savjete za oblikovanje i primjenu sustava za upravljanje spisima te opisuje spisovodstvene procese i kontrole. Dajući smjernice za spisovodstvene postupke, opisuje ih u linearnom slijedu.<sup>10</sup>

»Glavni instrumenti koji se koriste u spisovodstvenim postupcima su:

- a) klasifikacijska shema utemeljena na poslovnim aktivnostima
- b) lista s rokovima čuvanja i
- c) klasifikacijska shema za sigurnost i dostupnost.

Organizacije mogu koristiti dodatne alate specifične za spisovodstvo, kao što su:

- a) tezaurus odabranih pojmova i
- b) rječnik naziva ili druge načine kontroliranja rječnika.«<sup>11</sup>

<sup>9</sup> HRN ISO/TR 15489-2:2004, str. 5

<sup>10</sup> »Linearni slijed tradicionalno se upotrebljavao za opisivanje spisovodstvenih procesa koji se odnose na papirnatu spise, jer procesi mogu biti, a često i jesu, vremenski razdvojeni u razne intervale. U elektroničkim spisovodstvenim sustavima odluke o prihvaćanju i klasifikaciji, stanju dostupnosti i stavljanju spisa na raspolaganje obično se donose u trenutku stvaranja spisa, tako da su procesi eksplicitniji i obično istodobni. Ovo dakako može biti slučaj i s konvencionalnim sustavima.

Elektronički sustavi koji podržavaju prihvaćanje spisa moraju biti uređeni tako da traže ispunjavanje obveznih polja s metapodacima ili tako da takve metapodatke stvaraju automatski. Opseg metapodataka koji se dodjeljuju elektroničkim zapisima veći je od onog koji se traži za konvencionalne dokumente, jer se u elektroničkim sustavima može implicirati vrlo malo toga te su stoga eksplicitno navedeni svi metapodaci koji su u konvencionalnim spisima implicitni. Ovo ovisi o prethodnom postojanju pravila za identifikaciju spisa koje treba prihvatiti i klasifikacijskih sustava za identifikaciju i status pristupa.« Ibidem, str. 10.

<sup>11</sup> Ibidem, str. 10.

Kao spisovodstvene procese norma prepoznaje: prihvaćanje, registriranje, klasifikaciju, klasifikaciju za pristup i sigurnost, identifikaciju statusa raspoloživosti, smještaj, uporabu i praćenje te stavljanje spisa na raspolaganje. Za nadzor i provjeru razlikuje tri razloga: osiguranje usklađenosti s normama, osiguranje prihvatljivosti spisa kao dokaza na sudu i poboljšanje funkcioniranja organizacije. Norma predviđa osposobljavanje širokog kruga osoba: upravu, uključujući i višu upravu, zaposlenike, osobe pod ugovorom s organizacijom, dobrovoljce i sve ostalo osoblje koje je odgovorno za stvaranje i uporabu spisa.

## 5. *MoReq* – Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima

Potrebu za sveobuhvatnom specifikacijom zahtjeva za elektroničko spisovodstvo prvi je put artikulirao DLM forum<sup>12</sup> 1996., a nakon toga je program Razmjena podataka među upravnim tijelima (*Interchange of Data between Administrations* – IDA) Glavne uprave za poduzetništvo Europske komisije zatražio da se izradi ta specifikacija. Rad na specifikaciji započeo je 2000., a dovršen početkom 2001. Uz korištenje nekih postojećih specifikacija i referentnih modela, temelj za izradu specifikacije *MoReq* bila je i norma ISO 15489 koja je u vrijeme pisanja specifikacije bila u fazi nacрта.

Specifikacija *MoReq* – *Model requirements for the management of electronic records* kao model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima primjenjuje se u Europskoj uniji, ali bi trebala biti primjenjiva i u svim zemljama u kojima se od sustava traži da upravljaju elektroničkim podacima.<sup>13</sup> Kad je projekt pokrenut natječajem 1999., kao cilj postavljen mu je razvoj modela funkcionalnih zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima. Specifikacija *MoReq* namijenjena je za uporabu u privatnim i javnim organizacijama. *MoReq* pretpostavlja da će biti primijenjen kao model u sustavu zvanom ESVS – elektronički spisovodstveni sustav. »On ipak ne donosi specifikaciju samoga ESVS-a, nego samo određuje što on mora raditi. Odgovornost je korisnika kako će ESVS biti primijenjen. *MoReq* također

<sup>12</sup> DLM je kratica za francuski *données lisibles par machine*, strojno čitljive podatke. DLM forum temelji se na odlukama Vijeća Europe koje se tiču jačanja suradnje na području arhiva. Na sastanku DLM foruma u Barceloni 2002. značenje kratice promijenjeno je u *Document lifecycle management* (Upravljanje životnim ciklusom dokumenta).

<sup>13</sup> Specifikacija dostupna na web stranicama: <http://europa.eu.int/ISPO/ida/>; <http://www.cornwell.co.uk/moreq.html>



uključuje sveobuhvatni model metapodataka<sup>14</sup> za upravljanje zapisima.«<sup>15</sup> Specifikacija vodi računa o tradicionalnoj arhivistici i spisovodstvu, a pri izradi su se uvažile potrebe onih koji upravljaju kako elektroničkim tako i fizičkim zapisima.

Zapis definira kao »dokument(i) koje je neka osoba ili ustanova izradila ili primila u tijeku obavljanja svoje djelatnosti i potom zadržala.«<sup>16</sup> »Osim sadržaja dokumen(a)ta, trebao bi uključivati podatke o kontekstu i, prema potrebi, podatke o strukturi (tj. podatke koji opisuju sastavnice zapisa). Ključno je svojstvo zapisa nepromjenjivost.«<sup>17</sup> Zapis se sastoji od jednog ili više elektroničkih dokumenata, a dokumenti postaju zapisi kad su »prihvaćeni« u ESVS. Prigodom prihvaćanja zapisi se »klasificiraju«, to jest dodjeljuju im se kodovi koji odgovaraju razredu u razredbenom nacrtu.

Specifikacija opisuje elektroničke spise kao da »sadržavaju« zapise. Zapis na papiru organiziraju se u spise i čuvaju u papirnatim mapama. U ESVS-u se elektroničkim zapisima upravlja kao da su organizirani u elektroničke spise i spremljeni u elektroničkim mapama. »Strogo gledajući, elektronički spisi i mape ne moraju doista postojati; oni su prividni u tom smislu da u stvarnosti ništa ne 'sadrže', već se zapravo sastoje od atributa metapodataka njima dodijeljenih zapisa.«<sup>18</sup>

ESVS-u je omogućeno da zapisima upravlja pomoću kodova kojima se tijekom prihvaćanja zapisi »klasificiraju« u skladu s klasifikacijskom shemom (razredbenim nacrtom). Zapisima se također dodjeljuje jednoznačna signatura.

»Odluka o tome koji će dokumenti biti prihvaćeni u spisovodstveni sustav temeljit će se na analizi relevantnih propisa, poslovnih zahtjeva i zahtjeva za dokazima te rizika od neprihvaćanja zapisa.«<sup>19</sup> Spisima upravlja ESVS, a dokumentima koji nisu spisi upravlja elektronički sustav za upravljanje dokumentima (ESUD).<sup>20</sup>

<sup>14</sup> »(U kontekstu spisovodstva) Strukturirani ili polustrukturirani podaci koji omogućuju stvaranje, upravljanje i korištenje zapisa kroz vrijeme i unutar i između domena u kojima su stvoreni.« – Prema: Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima, str. 10.

<sup>15</sup> Ibidem, str. 6.

<sup>16</sup> Ibidem, str. 11.

<sup>17</sup> Ibidem, str. 11.

<sup>18</sup> Ibidem, str. 12.

<sup>19</sup> Ibidem, str. 14.

<sup>20</sup> »ESUD:

- dopušta da dokumenti budu modificirani i/ili da postoje u nekoliko verzija;
- može dopustiti da dokumente izbrišu njihovi vlasnici;

Budući da se u trenutku prihvaćanja, registracije i spremanja spisa u sustav koji upravlja spisima zapisu dodaju metapodaci, specifikacija *MoReq* detaljno razrađuje načela, zahtjeve i elemente metapodataka.

## 6. Potreba za novim propisima o upravljanju zapisima u Republici Hrvatskoj

Pristup izradi novih hrvatskih propisa može biti dvojak i započeti ili doradom propisa koji su sada na snazi, na način proveden u Sloveniji, pri čemu bi nadogradnja bila opsežna i donekle vodila u širinu, ili pronalaskom načina da se postojeća međunarodna norma ISO 15489, zajedno sa specifikacijom *MoReq*, implementira u hrvatske propise. Prema trenutačnom stanju u hrvatskom zakonodavstvu, pravna priroda u Hrvatskoj preuzetih međunarodnih norma donekle je sporna i ne obvezuje na njihovu primjenu.<sup>21</sup>

Imajući na umu neminovnu izmjenu koja bi trebala uslijediti u hrvatskom pravnom reguliranju upravljanja zapisima *leges a posteriori*, važno je razlučiti kome povjeriti odgovornu zadaću izrade glavnih »alata« u spisovodstvenim procesima i kontroli upravljanja zapisima kako su definirani normom ISO 15489, a to su klasifikacijski nacrt koji uključuje listu s rokovima čuvanja te shemu za sigurnost i dostupnost zapisa. Odgovornost može biti povjerena Središnjem državnom uredu za upravu, kao tijelu nadležnom za poslove javne uprave, ili prepuštena za to osposobljenim stručnjacima, čineći pritom distinkciju između administracijskih, zatim resorskih i po-

- može uključivati nadzor nad rokovima čuvanja;
- može uključivati strukturu za pohranu dokumenata, koja može biti pod nadzorom korisnika;
- namijenjen je prvenstveno za podršku svakodnevnom korištenju dokumenata za tekuće poslove.

ESVS:

- štiti zapise od modifikacija;
- štiti zapise od brisanja, osim u određenim strogo nadziranim okolnostima;
- mora uključivati strogi nadzor nad rokovima čuvanja;
- mora uključivati strogu strukturu poretka zapisa (razredbeni nacrt) koju održava administrator;
- može također pružiti podršku svakodnevnom radnom procesu, ali je također namijenjen za sigurnu pohranu smislenih poslovnih zapisa.« – Ibidem, str. 49.

<sup>21</sup> *Zakon o normizaciji* (NN 55/96 i 163/03) propisuje da je uporaba hrvatskih norma u načelu dragovoljna.

tom institucijskih funkcijskih područja, kako bi klasifikacijski nacrt bio jednoznačan za one funkcije koje su pojedinim tijelima zajedničke.

Članica projektnog tima pri izradi specifikacije *MoReq* Luciana Duranti<sup>22</sup> u svom djelu *Arhivski zapisi: teorija i praksa* dala je još neke korisne smjernice za izradu normativnog okvira za uređenje pravnog područja upravljanja zapisima primjenjive i u Hrvatskoj. Ona piše »da je nezamislivo oblikovati klasifikacijski sustav prema unutarnjemu ustroju neke organizacije i da je jedini moguć pristup onaj čisto funkcionalni.«<sup>23</sup> »Klasifikacijski se sustav za arhivske zapise mora temeljiti na funkcijama onoga koji stvara arhivsko gradivo.«<sup>24</sup> Nije teško zaključiti da su administracijska odnosno upravna funkcijska područja zajednička najvećem broju pravnih osoba općenito, a zajednička su i cjelokupnoj javnoj upravi, pa bi takvima trebala biti i klasifikacijom određena.

To je i zahtjev norme ISO 15489 koji traži da se klasifikacijski/razredbeni nacrt treba oblikovati na način da daje prikaz poslovnih funkcija organizacije i sadržava oznaku rokova čuvanja te određuje zaštitu, pristup i dostupnost spisa (oznaka eventualne tajnosti). Time se rješava i pitanje »prava na informaciju«.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> School of Library and Information Studies, University of British Columbia, Kanada.

<sup>23</sup> Luciana Duranti, *Arhivski zapisi: teorija i praksa*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2000., str. 81.

<sup>24</sup> Ibidem, str. 79. Također: »Pri određivanju primarnih klasa (prvih razreda), dakle onih prema funkcijskim područjima, dobro je uzimati u obzir da se u svakoj organizaciji ta područja teže podijeliti na dvije skupine, na institucijska funkcijska područja i na administracijska funkcijska područja. Institucijska funkcijska područja su ona što obuhvaćaju funkcije za koje je organizacija odgovorna po svojem mandatu ili po svojem poslanju, dok su administracijska odnosno upravna funkcijska područja ona što obuhvaćaju funkcije koje omogućuju održavanje ustanove i potporom su njezinim glavnim funkcijama (na primjer upravljanju zgradama, posjedima, gradom, osobljem ili obavijesnim sustavom, računovodstvom).« Ibidem, str. 80.

<sup>25</sup> Mnogim hrvatskim propisima određeno je pravo građanina na informaciju, čak do razine Ustavom zajamčenog prava, a napose *Zakonom o sustavu državne uprave* (NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst i 199/03) koji u čl. 73/2. propisuje da su »tijela državne uprave dužna građanima i pravnim osobama davati podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave«, a st. 4. propisuje da se »davanje određenih izvješća može uskratiti samo ako bi iznošenje podataka predstavljalo povredu dužnosti čuvanja službene tajne, ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba«. Dužnost upoznavanja javnosti o obavljanju poslova iz djelokruga tijela državne uprave putem sredstava javnog priopćivanja propisana je čl. 73/3. Zahtjevu za pravom na informaciju može se objektivno udovoljiti jedino ako se dostupnost utvrđuje unaprijed u klasifikacijskom nacrtu, a ne prepušta volji bilo kojega pojedinca.

Arhivska služba danas intervenira tek nakon završetka rada sa spisom. Moderna arhivistika dovodi u pitanje takav pristup te se nadležnost arhivske službe sve više pomiče na sam početak – na nastanak zapisa, što je osobito važno kod elektroničkih zapisa. U hrvatskoj praksi najbolji je put povezati tijela nadležna za javnu upravu i arhivske službe na način na koji danas arhivska teorija promatra arhivski dokument, zahvaljujući prvenstveno utjecaju novih informacijskih tehnologija, tj. u jedinstvenom procesu, a ne u tri faze (aktivnoj, poluaktivnoj i pasivnoj).<sup>26</sup>

## 7. Zaključak

Buduću uredbu koju će svakako biti potrebno donijeti bit će potrebno uskladiti s već postojećim zakonima koji uređuju državnu i javnu upravu.<sup>27</sup> Posebna pozornost morat će se usmjeriti na novi zakon o općem upravnom postupku koji se priprema. Slovenska Uredba naime zadire u pitanje dostave koje je u Hrvatskoj regulirano *Zakonom o općem upravnom postupku* (NN 13/91).

U hrvatskim propisima terminologija je potpuno zastarjela, izvan vremena i konteksta. Posebice se to odnosi na izraze kao što su »samoupravne organizacije i zajednice«, »skupštine društveno-političkih zajednica« i slično u *Pravilniku o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* (NN 38/88). Novi pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama je prioritet, kao i suvremeniji način klasifikacije, a trebao bi biti koncipiran tako da se propiše okvir koji je zajednički svim upravnim resorima.

Što se tiče uporabe interneta, elektroničke pošte, baza podataka i općenito korištenja suvremenom informatičkom tehnologijom, može se zaključiti

<sup>26</sup> Više o povezanosti uprave i arhiva u: Josip Kolanović, *Modernizacija uprave i arhivska služba u Republici Hrvatskoj*, u: *Modernizacija hrvatske uprave*, priredio Ivan Koprić, Zagreb, Društveno veleučilište, 2003., str. 365–380.

<sup>27</sup> *Zakon o pravu na pristup informacijama* (NN 172/03), *Zakon o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te zastavi i lentu predsjednika Republike Hrvatske* (NN 55/90, 26/93 i 29/94), *Uredba o natpisnoj ploči i zaglavljima akata tijela državne uprave, lokalne, područne (regionalne) i mjesne samouprave, te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti* (NN 34/02), *Zakon o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske* (NN 33/95), *Zakon o državnim službenicima* (NN 92/05 i 142/06) i *Zakon o radu* (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03 – ispravak, 30/04 i 137/04 – pročišćeni tekst).

da je to gotovo neregulirano.<sup>28</sup> Zaseban je problem čuvanje zapisa nastalih u procesu odlučivanja i tijekom donošenja odluka. Tu nisu propisani postupci kojima bi se osigurala dostatna sigurnost. Trebat će analizirati *Zakon o zaštiti tajnosti podataka* (NN 108/96) i *Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka* (NN 10/02) te konkretne rokove dostupnosti ili tajnosti ugraditi u klasifikacijski nacrt pojedine ustanove.

Već letimičan pogled na važeće hrvatske propise<sup>29</sup> nameće zaključak o urgentnoj potrebi da se područje upravljanja zapisima regulira na nov, suvremeniji način. To je zahtjev uznapredovale tehnologije, ali i zahtjev urednog i dokumentiranog praćenja svih aktivnosti državne i javne uprave, radi ispunjavanja standarda kojima suvremena javna uprava mora udovoljavati da bi uspješno obnašala zadaću i ulogu jednog od stabilnih stupova demokratske pravne države te urednom arhivistikom zadržala svijest o povijesti nacije za buduća pokoljenja.

## Literatura i izvori

- Duranti, Luciana *Arhivski zapisi: teorija i praksa*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2000.
- Koprić, Ivan (2003) (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište, 2003.
- Lorbar, Martin, Janez Stare (1998) *Upravno poslovanje 1 i 2*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998.
- HRN ISO 15489-1:2004 – *Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 1. dio: Općenito (ISO 15489-1:2001)*, Zagreb, Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo, 2004.
- HRN ISO/TR 15489-2:2004 – *Informacije i dokumentacija – Upravljanje spisima – 2. dio: Smjernice (ISO/TR 15489-2:2001)*, Zagreb, Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo, 2004.
- MoReq – *Model zahtjeva za upravljanje elektroničkim zapisima: specifikacija MoReq*, Zagreb, Hrvatski državni arhiv, 2003.

<sup>28</sup> Sukladno zaključku Vlade Republike Hrvatske, klasa 650-05/05-01/08, ur. broj 5030106-05-1 od 20. svibnja 2005., ministarstva su objavila službene obrasce kako bi se građanima i drugim strankama omogućilo njihovo korištenje u postupku pred tijelima državne uprave.

<sup>29</sup> V. bilješku 1.

RECORDS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION:  
LEGAL REGULATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA,  
REPUBLIC OF SLOVENIA AND INTERNATIONAL STANDARDS

*Summary*

*The necessity of new legal regulation of the records management in Croatia is stressed in the paper. The Slovenian example is described and analysed, having in mind that Slovenia modernised the respective legislation three times in the period after gaining independence. Current Croatian legislation and international standard on records management are compared. The Croatian standardisation institute and its role as national competent body are mentioned. There is a need for accepting MoReg – Model requirements for the management of electronic records, applied in the European Union. The author suggests the concrete measures that should be realised within efforts to modernise the respective Croatian legislation.*

*Key words: records management – Croatia and Slovenia, international standard, electronic record*