

Standaryzacja dokumentów elektronicznych wytwarzanych w podmiotach publicznych

Michał Tabor

Największym problemem e-administracji nie jest standaryzowanie dokumentów elektronicznych tworzonych przez obywateli i firmy, ale standaryzowanie dokumentów tworzonych przez same urzędy. Ze względu na niezależność samorządów od władzy centralnej istnieje obawa, że każdy urząd będzie tworzył i doręczał dokumenty w swoich formatach.

Próbę standaryzowania widać w obowiązującym od czerwca rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych¹. Nie należy oczekiwać, że wejście w życie tego rozporządzenia spowoduje, że urzędy w niedługim czasie zaczną realizować elektroniczne doręczenia, ale rozporządzenie nakłada wymagania na tworzone pisma w formie dokumentu elektronicznego oraz daje podstawę prawną do uruchomienia Centralnego Repozytorium Wzorów Pism (CR).

Wszyscy jesteśmy przyzwyczajeni do pism w formie papierowej, gdzie istotnym wymaganiem jest czytelność i zrozumiałość pisma dla osoby, która będzie je przyjmowała. Pisma takie przekazywane są do ad-

resata bezpośrednio lub za pomocą poczty. Informatyzacja podmiotów publicznych ma za zadanie przede wszystkim usprawnić procesy administracyjne przez ich automatyzację, wsparcie wyszukiwania oraz ułatwienia w wymianie informacji. Digitalizacja dokumentów poprzez ich skanowanie albo wytwarzanie niestrukturalizowanych dokumentów w edytorach tekstu nie ułatwi procesów automatyzacji oraz nie umożliwi przeszukiwania lub agregowania danych. Dokumenty w takich formach mogą w przyszłości być nieczytelne ze względu na zmieniające się formaty zapisu.

W związku ze wspomnianymi powyżej niedogodnościami coraz powszechniej stosowana jest technika wykorzystująca język XML do opisu dokumentów zawierających dane, do których dołącza się znaczniki je opisujące. Stanowią one otwarty zbiór definiowany za pomocą języka naturalnego (np. imię, nazwisko, data). Zgodnie z aktami wykonawczymi do ustawy o informatyzacji format XML powinien mieć zastosowanie dla danych (czytaj: dokumentów elektronicznych) przekazywanych i otrzymywanych przez podmioty publiczne.

Samo stwierdzenie, że systemy teleinformatyczne urzędów będą stosowały XML do przekazywania danych, nie rozwiązuje problemu jednoznacznego ich interpretowania. Dla przykładu: dwa systemy kom-

¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz.1664).

puterowe mogą stosować różne sposoby zapamiętywania drugiego imienia albo całkowicie je pomijać. Aby uszczegółwić znaczenie poszczególnych pól informacyjnych i umożliwić ich wymianę pomiędzy systemami komputerowymi, stosuje się opis struktury danych, który standardowo przyjmuje postać pliku XSD (ang. XML Schema Definition). Dwa systemy komputerowe wymieniające informacje na podstawie ustalonego XSD będą w stanie poprawnie zinterpretować dane, dlatego definicja struktury danych jest częścią wzoru dokumentu elektronicznego.

Bardzo wiele standardowych pism zawiera ustalony zestaw informacji, w którym zmieniają się tylko pojedyncze pola informacyjne. Dla przykładu zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami wydawane przez urząd skarbowy zawiera dużo informacji opisowych, lecz najważniejsze są dane: po co komu zostało to zaświadczenie wydane, przez kogo, kiedy i jakiego okresu podatkowego dotyczy. Dokument elektroniczny, stanowiący takie zaświadczenie, powinien zawierać jedynie zmieniające się dane oraz wskazywać wzór, na którego podstawie został utworzony. Informacja w dokumencie elektronicznym wskazująca jego wzór elektroniczny umożliwia jednoznaczną interpretację treści dokumentu zarówno przez człowieka, jak i systemy komputerowe, powinna też ustalić wszystkie informacje niezmiennie.

Forma papierowa dokumentu lub jej wizualna postać wyświetlona na ekranie komputera jest czytelna i prosta do zinterpretowania, dlatego nie powinna zostać całkowicie wyeliminowana. Dokument XML nie jest łatwy do czytania, toteż aby jego zawartość mogła być zinterpretowana przez człowieka, powinna zostać przetworzona do

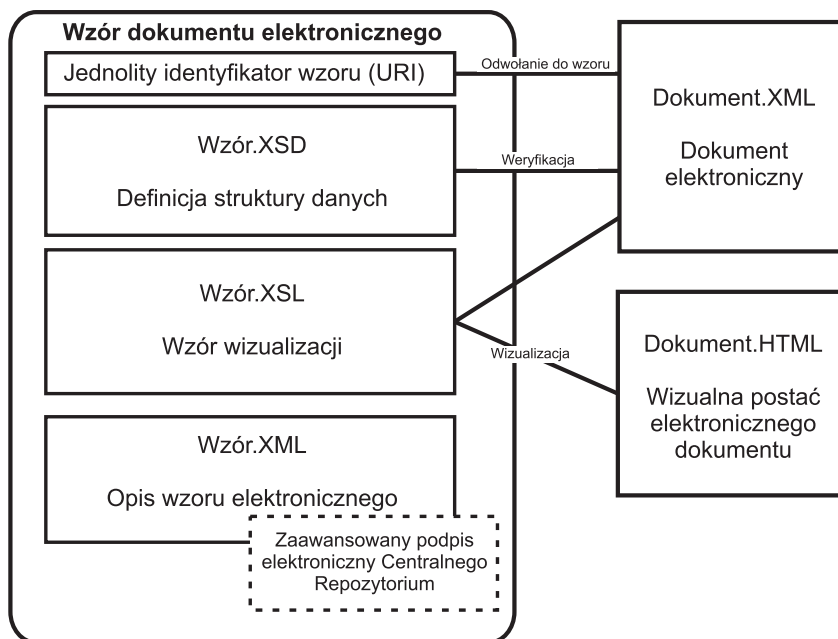
postaci wizualnej – łatwej do przeczytania i wydrukowania. Do przetworzenia dokumentu do postaci wizualnej służy definicja stylu – w postaci pliku XSL – który także jest elementem wzoru dokumentu elektronicznego.

Dokumenty elektroniczne powinny jednoznacznie wskazywać, na podstawie jakiego wzoru elektronicznego zostały utworzone, oraz zawierać podstawowy zakres informacji umożliwiających automatyzację procesu przekazywania dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym podmiotu publicznego. Aby spełnić to wymaganie, dokument elektroniczny powinien zawierać wyróżnik, przy czym strukturę i sposób tworzenia wyróżników minister właściwy ds. informatyzacji zobowiązał się udostępnić na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Mimo że w momencie pisania mniejszego artykułu minister nie opublikował tych zasad, należy przyjąć, że z technicznego punktu widzenia minimalnym wyróżnikiem dokumentu elektronicznego powinien być jednolity identyfikator (URI) wzoru, który zapewnia jego jednoznaczną identyfikację i dostępność przez Internet.

Reasumując, wzór elektroniczny powinien składać się z:

- informacji ogólnej – opisu wzoru, przedstawiającego, kto, w jakim celu i na jakiej podstawie stworzył wzór. Opis ten w szczególności powinien wskazywać podstawę prawną, opisywać zakres użycia wzoru, ew. może opisywać zawarte w nim dane;
- opisu struktury danych, umożliwiającego poprawną i jednoznaczną interpretację dokumentu przez systemy komputerowe;
- stylu umożliwiającego wizualne przedstawienie dokumentu elektronicznego.

Rys. 1. Wzór dokumentu elektronicznego




Aby wzory elektroniczne mogły być używane i wykorzystywane, powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron, czyli zarówno dla podmiotów publicznych, jak i przedsiębiorców oraz obywateli. Bardzo ważnym aspektem udostępnianych wzorów jest ich autentyczność, niezmienność w czasie (integralność) oraz jednoznaczna identyfikacja. Aby spełnić te wymagania, należy stworzyć bezpieczny system, który będzie udostępniał wzory. Do stworzenia takiego systemu zobowiązał się minister ds. informatyzacji, nakładając na siebie obowiązek stworzenia Centralnego Repozytorium wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych. Dla zapewnienia integralności i autentyczności należy zastosować technikę podpisu cyfrowego udostępnianych wzorów, co jest wymagane do pełnej realizacji zadań CR. Ze względów technologicznych wzory elektroniczne nie

powinny być podpisywane bezpiecznym (kwalifikowanym) podpisem elektronicznym, tak samo jak nie umieszcza się podpisów pod aktami prawnymi publikowanymi w dzienniku urzędowym. Zadanie to powinno być realizowane przez system CR w sposób automatyczny z wykorzystaniem sprzętowego modułu bezpieczeństwa.

Opisując Centralne Repozytorium, warto wskazać, że poza wzorami dokumentów elektronicznych powinno ono przechowywać informacje dotyczące standardów wspomagających interoperacyjność systemów komputerowych, ogólnie dostępnych interfejsów oraz algorytmów postępowania. Publikowane w Centralnym Repozytorium materiały powinny być wynikiem pracy prawników i informatyków z różnych działów administracji oraz uzyskanego w wyniku tych prac konsensusu. Aktualna postać Centralnego Repozytorium umożliwia co

prawda stosowanie wzorów dokumentów elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, ale nie daje podstawy do tego, aby wszystkie gminy w Polsce uzgodniły wspólny wzór dokumentu elektronicznego, z którego będą korzystały, i istnieje obawa, że w CR każda gmina umieści własny wzór.

Dlatego konieczne wydaje się niezwłoczne uruchomienie i umocowanie prawne systemu, który umożliwi wypracowywanie wspólnych wzorów elektronicznych, a następnie ich publikację w CR. Warto tutaj przypomnieć, że niektóre dane są i powinny być definiowane przez podmioty publiczne zajmujące się wskazanymi działami administracji, np. gospodarką, statystyką, ewidencją ludności, i to one powinny wyznaczać standardy dla struktur danych bezpośrednio związanych z podległym im działem. Niestety, wymienione wyżej postulaty nie zostały uregulowane prawnie, więc o ile ministrowie nie będą ustalali rozporządzenia-

mi jednolitych wzorów pism i zaświadczeń (np. z zakresu rejestracji działalności gospodarczej), należy się spodziewać, że każdy podmiot publiczny będzie publikował własny wzór. Miejmy nadzieję, że najbliższym czasie Rada Informatyzacji podejmie temat uzgadniania standardów interoperacyjności, co zaowocuje odpowiednimi uregulowaniami prawnymi. 



Michał Tabor – absolwent Wydziału Matematyki, Informatyki i Mechaniki UW. Ekspert w zakresie systemów PKI, elektronicznej administracji oraz bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Autor specjalistycznych publikacji z zakresu dokumentu elektronicznego. Dyrektor operacyjny Trusted Information Consulting, firmy oferującej profesjonalne wsparcie w zakresie stosowania podpisu elektronicznego oraz metod wdrażania Infrastruktury Klucza Publicznego.

e-mail: michal.tabor@ticons.pl

PESEL2 – cele, stan, efekty

Paweł Bieleśz

Projekt PESEL2 jest wyrazem potrzeby budowy nowoczesnej administracji państwowej i samorządowej w społeczeństwie informacyjnym. Jest także największym pod względem skali w ostatnich latach wdrożeniem systemu teleinformatycznego w administracji publicznej.

Głównym celem projektu PESEL2 jest zbudowanie referencyjnego rejestru osób fizycznych przebywających na pobyt stały na terytorium RP oraz umożliwienie potwier-

dzania danych w innych systemach, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dzięki temu inne systemy państwowe nie będą przechowywać danych nadmiarowych, zawartych już w zbiorze PESEL2. Stworzenie systemu PESEL2 jest fundamentem realizacji kolejnych projektów współfinansowanych przez Unię Europejską.

Metodyka i koncepcja projektu PESEL2

Projekt PESEL2 prowadzony jest z wykorzystaniem wybranych elementów me-