

Số: /BC-BNV

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

DỰ THẢO

BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
(đề nghị xây dựng Luật Lưu trữ sửa đổi)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Ngày 11 tháng 11 năm 2011, Luật Lưu trữ được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 2 thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2012. Luật Lưu trữ được ban hành đã đánh dấu một bước phát triển mới về luật pháp lưu trữ Việt Nam, đặt ra những cơ sở pháp lý quan trọng để quản lý thống nhất công tác lưu trữ trong phạm vi toàn quốc. Qua thời gian thực hiện Luật Lưu trữ từ năm 2012 đến năm 2019, công tác lưu trữ trong các cơ quan, tổ chức ở trung ương, địa phương và Lưu trữ lịch sử các cấp đã có những chuyển biến tích cực, đáp ứng ngày càng tốt hơn hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành công việc của cơ quan, tổ chức cũng như yêu cầu khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ của xã hội nhằm góp phần tích cực vào công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước.

1.1. Ưu điểm

Luật Lưu trữ là văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật về lưu trữ. Luật Lưu trữ điều chỉnh những vấn đề cơ bản trong quản lý công tác lưu trữ và hoạt động nghiệp vụ lưu trữ. Luật Lưu trữ góp phần quan trọng trong việc nâng cao ý thức, trách nhiệm pháp luật đối với công tác lưu trữ của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Nhờ đó hoạt động quản lý nhà nước về công tác lưu trữ và hoạt động nghiệp vụ lưu trữ ngày càng được tăng cường và nền nếp hơn. Những tác động tích cực và hiệu quả của việc thi hành Luật Lưu trữ có thể nhìn nhận từ các phương diện nổi bật sau đây:

Thứ nhất, trên cơ sở trách nhiệm được giao theo quy định của Luật Lưu trữ, các cơ quan quản lý lưu trữ các cấp, các ngành đã ban hành nhiều văn bản quản lý công tác lưu trữ và hoạt động lưu trữ; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện quản lý công tác lưu trữ đối với các cơ quan, tổ chức. Trong hơn 10 năm thực hiện Luật Lưu trữ, các cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp đã ban hành các văn bản quản lý về hầu hết các vấn đề đặt ra hoặc được giao trong Luật Lưu trữ như: Chính phủ ban hành Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lưu trữ, Bộ Nội vụ là cơ quan của Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về văn thư, lưu trữ đã ban hành

nhieu Thông tư, Quyết định về các vấn đề như tổ chức lưu trữ, tiêu chuẩn chức danh lưu trữ, đạo đức nghề nghiệp của viên chức lưu trữ, sử dụng tài liệu tại phòng đọc của Lưu trữ lịch sử, danh mục tài liệu hạn chế sử dụng, thời hạn bảo quản tài liệu, chế độ báo cáo thống kê công tác văn thư lưu trữ, tiêu chuẩn thông tin đầu vào và yêu cầu bảo quản tài liệu lưu trữ điện tử, định mức lao động trong thực hiện các quy trình nghiệp vụ lưu trữ,... Các cơ quan Bộ, ngành khác ở trung ương và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành nhiều văn bản quản lý công tác lưu trữ trong phạm vi được phân cấp, nổi bật là quy chế quản lý công tác văn thư lưu trữ, nguồn nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử, thời hạn bảo quản tài liệu,...

Kết quả ban hành văn bản quản lý như đã nêu trên thể hiện tinh thần trách nhiệm cao của các cơ quan quản lý trong việc thực hiện nội dung quản lý nhà nước về lưu trữ theo quy định của Luật Lưu trữ, góp phần cụ thể hóa các quy định của Luật vào thực tiễn hoạt động của ngành lưu trữ.

Thứ hai, tổ chức mạng lưới lưu trữ lịch sử các cấp ngày càng được xây dựng hoàn thiện. Điều 19 của Luật Lưu trữ quy định Lưu trữ lịch sử được tổ chức ở trung ương và cấp tỉnh. Quy định này có ý nghĩa tạo cơ sở pháp lý để tổ chức mạng lưới lưu trữ lịch sử trong thực tiễn. Đây là lần đầu tiên trong văn bản pháp luật cao nhất về lưu trữ quy định về mạng lưới lưu trữ lịch sử ở nước ta. Pháp lệnh Lưu trữ quốc gia năm 2011 chỉ giải thích từ ngữ “Lưu trữ lịch sử”, không quy định được tổ chức ở cấp nào; một số văn bản quy phạm trước đây cũng chỉ đề cập đến kho lưu trữ ở các ngành các cấp. Hơn nữa Luật Lưu trữ còn quy định rõ Lưu trữ lịch sử là cơ quan thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ của hoạt động lưu trữ.

Thực hiện quy định này, Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư số 15/2014/TT-BNV ngày 31 tháng 10 năm 2014 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Sở Nội vụ thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Phòng Nội vụ thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong đó quy định thành lập Trung tâm Lưu trữ lịch sử trực thuộc Chi cục Văn thư - Lưu trữ ở cấp tỉnh, thành phố. Như vậy, mạng lưới lưu trữ lịch sử ở nước ta đã được tổ chức thống nhất từ trung ương đến cấp tỉnh. Ở trung ương là các Trung tâm Lưu trữ quốc gia đã được đầu tư tương đối về mọi mặt để hoạt động. Ở cấp tỉnh, Lưu trữ lịch sử có tên gọi thống nhất là Trung tâm Lưu trữ lịch sử với nhiệm vụ trọng tâm là hoạt động sự nghiệp lưu trữ còn chức năng quản lý văn thư, lưu trữ do Chi cục Văn thư - Lưu trữ của tỉnh thực hiện. Có thể nói đây là một trong những điểm nổi bật về tổ chức mạng lưới lưu trữ lịch sử của nước ta, không phải quốc gia nào cũng tổ chức thống nhất được như vậy. Đồng thời đây cũng là một trong những dấu ấn quan trọng trong việc triển khai thi hành quy định của Luật Lưu trữ.

Thứ ba, cơ sở vật chất cho hoạt động lưu trữ được đầu tư tốt hơn. Luật Lưu trữ khẳng định chính sách của nhà nước về lưu trữ là bảo đảm kinh phí,

nguồn nhân lực trong việc bảo quản an toàn, tổ chức sử dụng có hiệu quả tài liệu Phong Lưu trữ Quốc gia Việt Nam. Luật cũng quy định rõ các nội dung công việc được nhà nước đầu tư kinh phí như xây dựng như cải tạo kho lưu trữ, thiết bị bảo quản, các hoạt động sự nghiệp lưu trữ, nghiên cứu khoa học, hiện đại hóa công tác lưu trữ.

Thực hiện quy định của Luật Lưu trữ, thời gian qua nhà nước đã đầu tư kinh phí khá lớn cho công tác lưu trữ tài liệu. Những nội dung công việc được đầu tư kinh phí lớn gồm việc xây dựng cải tạo kho lưu trữ, phương tiện thiết bị phục vụ bảo quản tài liệu, chỉnh lý, số hóa, trưng bày triển lãm tài liệu lưu trữ. Có thể khẳng định rằng 10 năm triển khai thi hành Luật Lưu trữ, nhà nước đã đầu tư hàng nghìn tỷ đồng cho công tác bảo quản tài liệu. Nhờ đó mà các Trung tâm Lưu trữ quốc gia đều có tòa nhà lưu trữ khang trang hiện đại với kho bảo quản tài liệu chuyên dụng đáp ứng bảo quản an toàn tài liệu lưu trữ quốc gia. Ở địa phương đã có 24 tỉnh xây dựng được kho lưu trữ (trước thời điểm luật Lưu trữ được ban hành năm 2011 chưa đến 10 tỉnh xây dựng được kho lưu trữ). Chỉnh lý tài liệu, số hóa tài liệu lưu trữ cũng là hoạt động được nhà nước đầu tư hàng trăm tỷ đồng. Nhờ đó hàng triệu trang tài liệu lưu trữ đã được số hóa hoặc lập bản sao bảo hiểm, hàng trăm nghìn mét giá tài liệu ở các ngành các cấp đã được chỉnh lý. Có những cơ quan đã tiến hành chỉnh lý 100% tài liệu. Một số ngành còn triển khai chỉnh lý tài liệu cho toàn bộ cơ quan thuộc hệ thống tổ chức như Tòa án, Kho bạc, Thuế, Dầu khí và một số Tập đoàn kinh tế nhà nước,...

Những kết quả như trên không thể có được trước thời điểm ban hành Luật Lưu trữ. Đây là một trong những thành tựu nổi bật trong thi hành các quy định của Luật Lưu trữ.

Thứ tư, hoạt động dịch vụ lưu trữ có xu hướng ngày càng được mở rộng. Luật Lưu trữ quy định tổ chức, cá nhân được thực hiện dịch vụ lưu trữ. Luật đã quy định rõ về điều kiện hoạt động dịch vụ và nội dung hoạt động dịch vụ bao gồm: bảo quản, chỉnh lý, tu bổ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc, số hóa tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục bí mật nhà nước và nghiên cứu, tư vấn ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ lưu trữ.

Luật Lưu trữ đã tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy hoạt động dịch vụ lưu trữ. Nếu như trước thời điểm Luật Lưu trữ được ban hành chỉ có khoảng trên 20 doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ được thành lập thì thời điểm hiện nay có khoảng 200 doanh nghiệp đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ. Sở Nội vụ các tỉnh đã cấp 261 Chứng chỉ hành nghề lưu trữ. Nội dung công việc thời gian qua tập trung vào dịch vụ chỉnh lý tài liệu, số hóa tài liệu lưu trữ. Qua đó, hoạt động dịch vụ đã góp phần chỉnh lý được hàng trăm nghìn mét giá tài liệu ở trạng thái bó gói, tích đống, hàng triệu trang tài liệu lưu trữ đã được số hóa lập cơ sở dữ liệu tra cứu. Như vậy hoạt động dịch vụ lưu trữ đã góp phần huy động thêm nguồn lực trong xã hội để giải quyết từng bước khối lượng lớn công việc trong hoạt động nghiệp vụ lưu trữ của các cơ quan, tổ chức.

Với Luật Lưu trữ, lần đầu tiên trong văn bản pháp luật lưu trữ hoạt động dịch vụ lưu trữ được quy định, thể hiện chủ trương của nhà nước trong việc xã hội hóa một phần các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ. Điểm mới của quy định pháp luật này đã đưa đến những kết quả đáng ghi nhận như một điểm nhấn về tác động tích cực của Luật Lưu trữ.

Thứ năm, ý thức về lưu trữ tài liệu tư nhân đã được quan tâm nhiều hơn. Luật Lưu trữ đã có quy định cụ thể về quản lý tài liệu tư nhân như thành phần tài liệu, quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu tài liệu, chính sách hỗ trợ của nhà nước đối với việc bảo quản tài liệu tư nhân.

Thông qua công tác tuyên truyền, nhiều chủ sở hữu tài liệu đã hiểu rõ hơn về chính sách của nhà nước đối với việc quản lý tài liệu tư nhân. Nhiều chủ sở hữu đã tự nguyện biểu, tặng tài liệu có giá trị cho cơ quan lưu trữ. Một số khác đã ký gửi bảo quản tài liệu tại cơ quan lưu trữ (phổ biến là doanh nghiệp). Có dòng họ đã liên hệ với cơ quan lưu trữ và cơ quan văn hóa để được hướng dẫn về lập hồ sơ di sản đối với tài liệu lưu trữ của dòng họ. Ví dụ dòng họ Nguyễn Huy ở xã Trường Lộc, huyện Can Lộc, tỉnh Hà Tĩnh đang bảo quản 383 ván khắc. Bộ ván khắc này được khắc chữ Hán ngược để in 3 tập sách giao khoa kinh điển (11 quyển): Tính lý toàn yếu đại toàn, Ngũ kinh toàn yếu đại toàn và Thư viện quy lệ. Đây là một khối Mộc bản cổ nhất về giáo dục của một dòng họ còn lưu giữ được ở Việt Nam (còn gọi là Mộc bản Trường học Phúc Giang từ thế kỷ XVIII đến nửa đầu thế kỷ XX). Mộc bản Trường học Phúc Giang được UNESCO công nhận là di sản tư liệu thế giới khu vực Châu Á - Thái Bình Dương năm 2016. Có thể nói đây là lần đầu tiên trong lịch sử ngành lưu trữ một khối tài liệu thuộc sở hữu tư nhân ở Việt Nam được quốc tế vinh danh.

1.2. Những hạn chế

Bên cạnh những kết quả, dấu ấn nổi bật như đã đề cập, việc triển khai thi hành Luật Lưu trữ cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập nhất định. Vấn đề được nhìn nhận trên hai phương diện: Ý thức thi hành Luật và bất cập trong một số quy định của Luật.

Thứ nhất, về ý thức thi hành Luật Lưu trữ. Luật Lưu trữ quy định những vấn đề cơ bản của hoạt động lưu trữ. Trong đó việc lập hồ sơ, nộp lưu hồ sơ vào Lưu trữ lịch sử, chỉnh lý tài liệu lưu trữ là những vấn đề còn tồn tại trong thực tiễn. Nhiều cơ quan, tổ chức thực hiện lập hồ sơ chưa nền nếp, chưa đúng yêu cầu. Từ đó dẫn đến tình trạng tài liệu bảo quản ở các Lưu trữ cơ quan còn lộn xộn, bó gói, tích đống. Việc tuân thủ chế độ nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử của nhiều cơ quan cũng chưa nghiêm túc. Nhiều cơ quan chưa chỉnh lý tài liệu hoàn chỉnh để đủ điều kiện giao nộp, trường hợp giao nộp tài liệu đều quá thời hạn nộp lưu là khá phổ biến. Có cơ quan tuy thuộc nguồn nộp lưu nhưng chưa từng giao nộp tài liệu vào Lưu trữ lịch sử.

Thứ hai, về nội dung một số điều khoản quy định trong Luật Lưu trữ. Những hạn chế, bất cập trong việc thi hành Luật Lưu trữ trong thực tiễn có nguyên nhân từ chính một số điều khoản của Luật Lưu trữ.

Khoản 3, Điều 13 quy định tài liệu được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hóa; Điểm b, Khoản 2 Điều 20 quy định chưa rõ về thẩm quyền thu thập, sưu tầm tài liệu hình thành trước năm 1975 đối với các Lưu trữ lịch sử cấp tỉnh. Sự không rõ ràng này đã dẫn tới có những ý kiến khác nhau về trách nhiệm, phạm vi sưu tầm tài liệu hình thành ở địa phương trước 1975 giữa Lưu trữ lịch sử cấp tỉnh và các Trung tâm Lưu trữ quốc gia; Điều 34 quy định Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định việc mang tài liệu lưu trữ tại Lưu trữ lịch sử ra nước ngoài, quy định này đã thực sự hợp lý với tất cả các Lưu trữ lịch sử trong cả nước hay chưa. Trong khi đó, Luật Lưu trữ lại giao cho Bộ trưởng Bộ Nội vụ quy định việc mang tài liệu lưu trữ ra khỏi Lưu trữ lịch sử để sử dụng trong nước mà không giao trách nhiệm quy định về việc mang tài liệu lưu trữ ra nước ngoài, ... Những quy định nêu trên gây vướng mắc nhất định trong việc thi hành Luật Lưu trữ trong thực tiễn hoạt động của ngành lưu trữ.

Một số điều khoản trong Luật còn mang tính lý luận, học thuật, chưa phù hợp là quy phạm pháp luật như Điều 16 quy định về nguyên tắc (chính trị, lịch sử, toàn diện và tổng hợp), phương pháp (hệ thống, phân tích chức năng, thông tin và sử liệu học), tiêu chuẩn xác định giá trị tài liệu (nội dung của tài liệu; vị trí của cơ quan, tổ chức, cá nhân hình thành tài liệu; ý nghĩa của sự kiện, thời gian và địa điểm hình thành tài liệu; mức độ toàn vẹn của phong lưu trữ; hình thức của tài liệu; tình trạng vật lý của tài liệu). Những điều khoản nêu trên có tính chất học thuật, lý luận hơn là tính chất quy phạm pháp luật. Điều này dẫn đến việc diễn giải quy định theo nhận thức riêng của người thực hiện, gây lúng túng, thiếu thống nhất trong thực hiện cùng một yêu cầu có liên quan.

Một số điều khoản tại Luật Lưu trữ về những vấn đề có liên quan được quy định tại một số luật khác chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ. Ví dụ, tại điểm b, c khoản 4 Điều 30 của Luật Lưu trữ quy định việc sử dụng rộng rãi đối với tài liệu có đóng dấu chỉ mức độ mật gồm “Sau 40 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu mật nhưng chưa được giải mật; sau 60 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu tối mật, tuyệt mật nhưng chưa được giải mật”. Trong khi đó tại Điều 19 Luật Bảo vệ bí mật nhà nước quy định về thời hạn bảo vệ bí mật nhà nước gồm “30 năm đối với bí mật nhà nước mức độ tuyệt mật, 20 năm đối với bí mật nhà nước độ tối mật và 10 năm đối với bí mật nhà nước độ mật”. Ví dụ khác như khoản 2 Điều 30 Luật Lưu trữ quy định về tài liệu hạn chế sử dụng gồm tài liệu bị hư hỏng nặng, tài liệu đang trong quá trình xử lý nghiệp vụ và tài liệu không thuộc bí mật nhà nước nhưng có nội dung thông tin nêu sử dụng rộng rãi có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp

của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Trong khi đó Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 chỉ quy định ba loại thông tin công dân được tiếp cận, không được tiếp cận và được tiếp cận có điều kiện. Như vậy hình thức tiếp cận thông tin quy định trong Luật Lưu trữ và Luật Tiếp cận thông tin chưa có sự thống nhất.

Chưa có quy định về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm trong hoạt động lưu trữ. Điều 8 của Luật Lưu trữ quy định 5 hành vi bị nghiêm cấm, tuy nhiên Luật không quy định về chế tài xử phạt tương ứng. Điều này dẫn đến việc các cơ quan có thẩm quyền chưa có đủ căn cứ pháp lý để xử lý các sai phạm xảy ra trong thực tiễn. Chính vì vậy một số tồn tại, sai phạm chưa được xử lý thích đáng như các trường hợp không tuân thủ chế độ lập hồ sơ, giao nộp tài liệu, làm hư hỏng tài liệu, thậm chí làm cháy, hủy hoại tài liệu lưu trữ,...

Chưa có quy định cụ thể về quản lý lưu trữ tư và quản lý tài liệu lưu trữ cấp xã. Đối với các ngành quốc phòng, công an, ngoại giao đều chưa thực hiện việc giao nộp tài liệu đã đến hạn nộp lưu vào Lưu trữ lịch sử các cấp.

Một số vấn đề phát sinh, phát triển mới trong công tác lưu trữ chưa được quy định đầy đủ trong Luật Lưu trữ. Việt Nam hiện có 07 Di sản tư liệu, trong đó có 03 Di sản tư liệu thế giới và 04 Di sản tư liệu khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Trong thời gian tới, các Di sản tư liệu của Việt Nam được xem xét, đăng ký là Di sản tư liệu thế giới và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương có xu hướng tăng, đa dạng cả về loại hình tài liệu lẫn loại hình chủ sở hữu tư liệu. Điều này đặt ra nhiều nhiệm vụ đối với quản lý nhà nước về lưu trữ nhằm quản lý, bảo tồn, phát huy giá trị các Di sản tư liệu của Việt Nam một cách thống nhất, đồng bộ và hiệu quả. Đặc biệt hiện nay, trước sự phát triển của cuộc cách mạng khoa học công nghệ 4.0 đã tác động mạnh mẽ đến mọi mặt của đời sống xã hội và đặt ra nhiều nhiệm vụ cho công tác lưu trữ như: thu thập tài liệu điện tử, bảo quản cơ sở dữ liệu hồ sơ lưu trữ, chia sẻ thông tin tài liệu điện tử,...

Những hạn chế, bất cập trong việc thi hành Luật Lưu trữ là cơ sở thực tiễn giúp cho việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Lưu trữ.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

- Mục tiêu tổng thể: Việc xây dựng, ban hành Luật Lưu trữ sửa đổi nhằm thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, tăng cường thực hiện có hiệu quả việc quản lý các hoạt động lưu trữ đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính và hội nhập quốc tế.

- Mục tiêu cụ thể:

Luật Lưu trữ sửa đổi điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến tài liệu lưu trữ, hoạt động lưu trữ. Đó là quan hệ giữa Nhà nước và các cơ quan, tổ chức, cá nhân sở hữu tài liệu lưu trữ theo quy luật khách quan và phù hợp

với chế độ chính trị, điều kiện kinh tế, xã hội của Việt Nam; vì lợi ích quốc gia và lợi ích của các chủ sở hữu.

Thông qua đó, Luật Lưu trữ khẳng định vai trò, giá trị của tài liệu lưu trữ và tầm quan trọng của hoạt động lưu trữ, công tác lưu trữ; khẳng định vai trò và thẩm quyền của Nhà nước trong việc quản lý tài liệu lưu trữ, hoạt động lưu trữ; Quy định trách nhiệm, quyền hạn và nâng cao ý thức của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với việc lưu trữ và sử dụng tài liệu lưu trữ để phục vụ cho lợi ích quốc gia và lợi ích của chính các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Thống nhất những vấn đề cơ bản về cách thực hiện các hoạt động quản lý, hoạt động nghiệp vụ về lưu trữ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có cơ sở áp dụng và thực hiện (theo nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất).

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Hoàn thiện quy định về quản lý tài liệu lưu trữ điện tử

1.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0 đến nghiệp vụ lưu trữ

Cách mạng công nghiệp 4.0 với sự phát triển mạnh mẽ đang làm thay đổi sâu sắc nhiều mặt của đời sống xã hội. Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, ngày 27 tháng 9 năm 2019 Ban chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư trong đó xác định mục tiêu tổng quát: “Tận dụng có hiệu quả các cơ hội do cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại để thúc đẩy quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với thực hiện các đột phá chiến lược và hiện đại hoá đất nước; phát triển mạnh mẽ kinh tế số; phát triển nhanh và bền vững dựa trên khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo và nhân lực chất lượng cao; nâng cao chất lượng cuộc sống, phúc lợi của người dân; bảo đảm vững chắc quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường sinh thái”.

Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII cũng đưa ra quan điểm phát triển: “Hệ thống pháp luật phải thúc đẩy đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số và phát triển các sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh tế mới”; “Phấn đấu đến năm 2030, hoàn thành xây dựng Chính phủ số; đứng trong nhóm 50 quốc gia hàng đầu thế giới và xếp thứ ba trong khu vực ASEAN về Chính phủ điện tử, kinh tế số”.

Chính phủ Việt Nam xác định xây dựng Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số và nền kinh tế số. Để thực hiện được mục tiêu đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14 tháng 10 năm 2015 về Chính phủ điện tử, Nghị quyết số 17/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2019 về một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phát triển Chính phủ điện tử giai đoạn 2019-2020, định hướng 2025 trong đó xác định mục tiêu: “Hoàn thiện nền tảng

Chính phủ điện tử nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước và chất lượng phục vụ người dân, doanh nghiệp; phát triển Chính phủ điện tử dựa trên dữ liệu và dữ liệu mở hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số; bảo đảm an toàn thông tin và an ninh mạng; nâng cấp xếp hạng Chính phủ điện tử theo đánh giá của Liên hợp quốc tăng từ 10 đến 15 bậc năm 2020, đưa Việt Nam vào nhóm 4 nước dẫn đầu ASEAN trong trong xếp hạng Chính phủ điện tử theo đánh giá của Liên hợp quốc đến năm 2025”.

Nghị quyết số 17/NQ-CP quy định các chỉ tiêu chủ yếu của giai đoạn 2019-2020: “100% phần mềm quản lý văn bản và điều hành của các bộ, ngành, địa phương được kết nối, liên thông qua Trục liên thông văn bản quốc gia phục vụ gửi, nhận văn bản điện tử; 90% văn bản trao đổi giữa các cơ quan nhà nước (trừ văn bản mật theo quy định của pháp luật) dưới dạng điện tử; tối thiểu 80% hồ sơ công việc tại cấp bộ, cấp tỉnh, 60% hồ sơ công việc tại cấp huyện và 30% hồ sơ công việc tại cấp xã được xử lý trên môi trường mạng (không bao gồm hồ sơ xử lý công việc có nội dung mật)”, chỉ tiêu của giai đoạn 2021-2025: “90% hồ sơ công việc tại cấp bộ, cấp tỉnh, 80% hồ sơ công việc tại cấp huyện và 60% hồ sơ công việc tại cấp xã được xử lý trên môi trường mạng (không bao gồm hồ sơ xử lý công việc có nội dung mật)”. Theo đó, số lượng hồ sơ, tài liệu điện tử hình thành trong quá trình hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước và doanh nghiệp ngày càng nhiều và cần được quản lý để làm bằng chứng lịch sử cho thế hệ mai sau.

Tuy nhiên, hiện nay hệ thống văn bản pháp lý về quản lý tài liệu lưu trữ điện tử và lập hồ sơ, giao nộp hồ sơ điện tử vào Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử còn thiếu. Trong đó, hệ thống văn bản pháp lý về lĩnh vực lưu trữ cũng chưa đáp ứng và chưa thống nhất với hệ thống văn bản pháp lý của các ngành, lĩnh vực liên quan như giao dịch điện tử, an toàn, an ninh thông tin mạng.

Cũng giống như nhiều nước trên thế giới, Việt Nam không nằm ngoài những tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0. Với nền công nghiệp có xuất phát điểm còn khiêm tốn, trình độ công nghệ về cơ bản chưa bắt kịp được với các nước tiên tiến, Việt Nam cần có định hướng đúng trong việc tiếp cận cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 nhằm tận dụng tối đa các lợi thế, giảm thiểu những tác động bất lợi. Những đột phá về công nghệ, đặc biệt là tự động hóa và công nghệ in 3D làm giảm lợi thế thị trường lao động giá rẻ trong các lĩnh vực điện tử, dệt may,... Tuy nhiên, Cách mạng công nghiệp 4.0 sẽ tạo điều kiện cho ngành y tế Việt Nam nhanh chóng tiếp cận tiến bộ khoa học và công nghệ về y tế của khu vực và thế giới. Việc số hóa các giao dịch và tương tác trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe dựa trên bệnh án điện tử sẽ tạo ra kho dữ liệu lớn phục vụ các ứng dụng trí tuệ nhân tạo. Ngày 04 tháng 5 năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 16/CT-TTg về việc tăng cường năng lực tiếp cận cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 với 6 nhóm giải pháp nhằm tận dụng tối đa các lợi thế, đồng thời giảm những tác động tiêu cực của

Cách mạng công nghiệp 4.0 đối với Việt Nam. Không nằm ngoài tác động chung đó, công tác văn thư, lưu trữ Việt Nam cũng chịu những tác động không nhỏ của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0.

Có thể thấy rằng Cách mạng công nghiệp 4.0 và Chính phủ điện tử có mối quan hệ mật thiết với nhau. Cốt lõi của Cách mạng công nghiệp 4.0 vẫn là công nghệ thông tin. Do đó, các hoạt động của Chính phủ khi ứng dụng các thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0 vẫn phải dựa trên nền tảng ứng dụng công nghệ thông tin. Quá trình thực hiện Cách mạng công nghiệp 4.0, Chính phủ điện tử là quá trình từng bước ứng dụng công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ thông tin vào các hoạt động, các quy trình quản lý nhà nước nhằm dần dần thay đổi phương thức hoạt động theo hướng hiện đại, minh bạch và hiệu quả hơn.

Văn bản, tài liệu là sản phẩm chính trong hoạt động quản lý nhà nước. Những thay đổi trong hoạt động quản lý nhà nước theo hướng phù hợp với môi trường công nghệ sẽ kéo theo những thay đổi của công tác văn thư, tiếp đến là sự thay đổi của công tác lưu trữ từ đối tượng cho đến cách thức, phương pháp thực hiện hoạt động nghiệp vụ và cả những người làm công tác văn thư, lưu trữ. Cụ thể là đối tượng quản lý của công tác văn thư, lưu trữ không chỉ có văn bản, tài liệu giấy mà còn có văn bản, tài liệu điện tử. Nhiều công việc quản lý, lưu trữ văn bản, tài liệu sẽ có các phần mềm, công cụ hiện đại hỗ trợ. Người làm công tác văn thư, lưu trữ không chỉ cần có nghiệp vụ văn thư, lưu trữ mà còn có hiểu biết nhất định về công nghệ thông tin để đáp ứng được yêu cầu công việc đặt ra... Có thể khẳng định rằng, công tác văn thư, lưu trữ chịu tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0, Chính phủ điện tử là một tất yếu khách quan. Cách mạng công nghiệp 4.0, Chính phủ điện tử tác động trực tiếp và tạo ra nhiều thay đổi mang tính “cách mạng” trong quản lý và lưu trữ tài liệu. Nếu công tác lưu trữ không thay đổi để phù hợp sẽ bị lạc hậu, không đáp ứng được yêu cầu quản lý thông tin thông suốt phục vụ hoạt động quản lý nhà nước. Làm tốt công tác văn thư, lưu trữ chính là góp phần thúc đẩy quá trình xây dựng Chính phủ điện tử và ứng dụng thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0 và Chính phủ điện tử đang tạo ra cả cơ hội và thách thức đối với công tác lưu trữ.

Những tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0 đến công tác lưu trữ

- Mở rộng loại hình tài liệu lưu trữ

Đối tượng của công tác lưu trữ là văn bản, tài liệu. Trong môi trường truyền thống, thông tin chủ yếu được ghi chép, truyền đạt bằng văn bản, tài liệu giấy. Tuy nhiên, trong Cách mạng công nghiệp 4.0, với sự ứng dụng mạnh mẽ thành tựu của công nghệ thông tin, kỹ thuật số... nhiều thông tin của văn bản không được thể hiện bằng ký tự ngôn ngữ, số, chữ cái, hình ảnh... trên nền giấy như truyền thống mà được mã hóa trên các phương tiện điện tử. Trong thực tế hiện nay, văn bản, tài liệu giấy và văn bản, tài liệu điện

tử cùng tồn tại và có thể chuyển đổi cho nhau. Điều đó nghĩa là: có thể tạo ra văn bản, tài liệu điện tử từ văn bản, tài liệu giấy và ngược lại. Nhiều khi để đáp ứng yêu cầu giải quyết công việc, một văn bản, tài liệu ngay từ khi hình thành đã tồn tại ở cả dạng giấy và điện tử. Và để ứng dụng những thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý, lưu trữ tài liệu thì chắc chắn việc số hóa tài liệu giấy là xu hướng chung và là nhiệm vụ ưu tiên của các cơ quan lưu trữ.

Tuy nhiên, thực trạng này cũng đặt ra những vấn đề đối với công tác lưu trữ, đó là:

- Cách hiểu về bản gốc, bản chính, bản sao như thế nào cho hợp lý khi có sự chuyển đổi hoặc tồn tại song song văn bản, tài liệu giấy và văn bản, tài liệu điện tử.

- Cách thức bảo đảm tính xác thực của văn bản, tài liệu giấy chuyển sang văn bản, tài liệu điện tử và ngược lại.

- Cách thức lưu trữ đối với văn bản, tài liệu có cả bản giấy và bản điện tử.

Bên cạnh đó, các cơ quan, tổ chức còn sử dụng tin nhắn, email, các ứng dụng mạng xã hội (facebook, zalo) để trao đổi thông tin. Vậy những tài liệu như vậy có phải là một bộ phận của hồ sơ công việc không, có cần thu thập, bảo quản lâu dài hay không... là vấn đề mà các nhà lưu trữ cần xem xét, quyết định.

- Thay đổi phương thức thực hiện nghiệp vụ lưu trữ

Như đã nêu ở trên, Cách mạng công nghiệp 4.0 đa dạng hóa các loại hình tài liệu lưu trữ. Nhiều dạng thức tài liệu lưu trữ mới sẽ hình thành, đòi hỏi sự nghiên cứu của các nhà lưu trữ. Với dạng thức tài liệu lưu trữ mới, các phương pháp, cách thức thực hiện nghiệp vụ lưu trữ đối với tài liệu chắc chắn sẽ phải thay đổi cho phù hợp trên cơ sở vẫn tuân thủ các nguyên tắc, yêu cầu chung về nghiệp vụ.

Mặt khác, với sự hỗ trợ của các sản phẩm, thành tựu từ cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, nhiều khâu nghiệp vụ lưu trữ sẽ được các máy móc, công nghệ mới hỗ trợ. Trí tuệ nhân tạo, phần mềm thông minh,... sẽ giúp các nhà lưu trữ thu thập, tìm kiếm, quản lý hồ sơ, tài liệu một cách tự động và nhanh chóng. Có thể tài liệu lưu trữ điện tử sẽ được tự động thu thập, xử lý và bảo quản để sẵn sàng phục vụ khai thác, sử dụng theo các chuẩn và quy định của cơ quan lưu trữ.

- Cách thức quản lý, quản trị và khai thác tài liệu lưu trữ điện tử, tập trung hay phân tán, trực tuyến hay tuyến tính hay ngoại tuyến,....

- Thay đổi phương thức chia sẻ thông tin tài liệu lưu trữ

Tài liệu lưu trữ là phương thức ghi chép, chuyển giao và lưu trữ thông tin cơ bản nhất của các cơ quan, tổ chức. Trong Cách mạng công nghiệp 4.0, bản chất của tài liệu lưu trữ vẫn như vậy. Tuy nhiên, nhu cầu tìm kiếm, khai thác và chia sẻ thông tin từ tài liệu lưu trữ sẽ gia tăng. Các tài liệu lưu trữ không chỉ đóng vai trò là bộ nhớ của quốc gia, dân tộc mà còn là tài nguyên thông tin chung của nhân loại, là một bộ phận cấu thành nền tảng của xã hội thông tin. Nhu cầu chia sẻ thông tin tài liệu lưu trữ trong Cách mạng công nghiệp 4.0 sẽ không bị giới hạn bởi không gian và thời gian. Quy mô, nhu cầu tiếp cận, khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ ngày càng gia tăng. Việc khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ không chỉ trong phạm vi quốc gia mà sẽ là toàn cầu.

- Yêu cầu bảo mật, bảo đảm an toàn thông tin tài liệu lưu trữ ngày càng cao

Trước đây khi công nghệ thông tin chưa phát triển, nói đến vấn đề an toàn bảo mật thông tin, chúng ta thường hay nghĩ đến các biện pháp nhằm bảo đảm cho thông tin được trao đổi hay cất giữ một cách an toàn và bí mật. Chẳng hạn như: đóng dấu và ký niêm phong một bức thư để biết rằng lá thư có được chuyển nguyên vẹn đến người nhận hay không; dùng mật mã mã hóa thông điệp để chỉ có người gửi và người nhận hiểu được thông điệp; lưu giữ tài liệu mật trong các két sắt có khóa, tại các nơi được bảo vệ nghiêm ngặt, chỉ có những người được cấp quyền mới có thể xem tài liệu;...

Trong Cách mạng công nghiệp 4.0, vấn đề bảo mật, bảo đảm an toàn thông tin tài liệu lưu trữ không chỉ đối với tài liệu truyền thống mà còn đối với tài liệu điện tử. Việc bảo quản an toàn tài liệu điện tử bao gồm:

- Bảo vệ sự toàn vẹn, tin cậy của tài liệu.
- Bảo vệ thông tin trong quá trình truyền thông tin qua mạng.
- Bảo vệ hệ thống máy tính, mạng máy tính, máy chủ,... khỏi sự xâm nhập phá hoại.

Các thông tin trong văn bản, tài liệu điện tử khi trao đổi trên mạng thường sẽ phải đối mặt với nguy cơ bị mất an toàn như: bị truy cập bất hợp pháp/xem trộm thông tin, sao chép, lưu trữ hoặc chuyển đến cho những người không được phép. Nguy hiểm hơn là khi văn bản, tài liệu bị thay đổi nội dung trước khi chuyển đến cho người nhận. Việc đánh cắp thông tin trong văn bản, tài liệu điện tử dễ xảy ra và khó phát hiện hơn nhiều do tính chất vô hình, dễ nhân bản và dễ hủy bỏ. Bằng cách sử dụng các công nghệ, kỹ thuật đơn giản như bắt gói tin trên đường truyền, thâm nhập trực tiếp vào các máy tính chứa các dữ liệu, văn bản quan trọng; những cá nhân có mục đích xấu có thể dễ dàng lấy được các văn bản, tài liệu này. Việc lấy cắp, truy cập lại càng dễ dàng hơn nếu những cá nhân có mục đích xấu này lại là những người có hiểu biết về công nghệ thông tin hoặc là những người quản trị hệ thống, quản trị ứng dụng trong cơ quan, tổ chức. Bên cạnh đó, thông qua mạng Internet, các tội phạm công nghệ có thể truy cập vào các máy tính trong cơ quan, tổ chức

để lấy trộm các dữ liệu quan trọng như mật khẩu, thẻ tín dụng, tài liệu... hoặc đơn giản chỉ là phá hoại, gây trục trặc hệ thống, phải tốn nhiều chi phí để khôi phục lại tình trạng hoạt động bình thường.

Chính vì vậy, trong giai đoạn hiện nay tội phạm sử dụng công nghệ cao được xếp vào nhóm có nguy cơ đe dọa an ninh lớn nhất đối với các quốc gia, gây ra những tổn thất nặng nề trên phạm vi đặc biệt rộng nếu không được kịp thời phát hiện, ngăn chặn. Tại Điều 10 Luật An ninh mạng năm 2018 quy định “Hệ thống thông tin lưu trữ, xử lý thông tin thuộc bí mật nhà nước”, “Hệ thống thông tin phục vụ lưu giữ, bảo quản hiện vật, tài liệu có giá trị đặc biệt quan trọng” là hệ thống thông tin quan trọng về an ninh quốc gia.

b) Một số vấn đề đặt ra

Như trên đã phân tích, với sự phát triển và ứng dụng thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, đặc biệt là công nghệ thông tin trong yêu cầu phát triển xã hội hiện nay đã có tác động sâu sắc đến mọi mặt của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực lưu trữ. Nổi bật của quá trình này là sự hình thành của loại hình tài liệu mới có xu hướng ngày càng phổ biến là tài liệu điện tử. Tài liệu điện tử tồn tại song song với tài liệu giấy truyền thống. Từ đó dẫn đến các yêu cầu quản lý phù hợp của công tác lưu trữ trong bối cảnh này.

Luật Lưu trữ năm 2011 mới chỉ có Điều 13 quy định về tài liệu điện tử gồm các khoản: khoản 1 định nghĩa về tài liệu điện tử; khoản 2 quy định về yêu cầu đối với tài liệu điện tử; khoản 3 quy định tài liệu số hoá không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hoá và khoản 4 giao Chính phủ quy định chi tiết việc quản lý tài liệu điện tử.

Như vậy có thể nói các điều khoản quy định nêu trên chưa tạo cơ sở pháp lý đầy đủ về quản lý tài liệu điện tử.

Việt Nam đang trong giai đoạn đầu ứng dụng thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0. Những tác động của nó đối với công tác lưu trữ ngày càng rõ nét. Những quan hệ phát sinh, phát triển trong thực tiễn quản lý tài liệu điện tử đã và đang hình thành. Quản lý tài liệu điện tử bao gồm nhiều vấn đề, có những vấn đề liên quan đến nghiệp vụ chuyên sâu, cần có các quy định của các cơ quan quản lý chuyên ngành. Tuy nhiên ở tầm văn bản như Luật Lưu trữ cần có các quy định đầy đủ mang tính nguyên tắc, tập trung vào các khía cạnh như: quy định nội hàm khái niệm tài liệu lưu trữ điện tử; hình thức, cách thức bảo đảm tính xác thực của tài liệu lưu trữ điện tử; nguyên tắc giao nộp tài liệu điện tử vào lưu trữ; yêu cầu bảo toàn thông tin tài liệu lưu trữ điện tử; yêu cầu bảo quản tài liệu lưu trữ điện tử; cách thức, trình tự, thủ tục khai thác sử dụng tài liệu lưu trữ điện tử; việc tham gia của các doanh nghiệp công nghệ là tất yếu để góp phần vận hành, sử dụng hiệu quả Hệ thống quản lý tài liệu điện tử, tuy nhiên Luật Lưu trữ cần quy định về điều kiện, trách nhiệm của doanh nghiệp công nghệ khi cung cấp Hệ thống quản lý tài liệu điện tử và các

chế tài xử lý đối với doanh nghiệp khi để xảy ra sai phạm trong việc quản lý, vận hành Hệ thống.

c) Quy định về lưu trữ tài liệu điện tử

Vấn đề lưu trữ tài liệu điện tử đã được quy định tại Luật Lưu trữ năm 2011 và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP, cụ thể:

Luật Lưu trữ quy định về tài liệu lưu trữ điện tử là tài liệu được tạo lập ở dạng thông điệp dữ liệu hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được lựa chọn để lưu trữ hoặc được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác.

Tài liệu lưu trữ điện tử phải đáp ứng các tiêu chuẩn dữ liệu thông tin đầu vào, bảo đảm tính kế thừa, tính thống nhất, độ xác thực, an toàn và khả năng truy cập; được bảo quản và sử dụng theo phương pháp chuyên môn, nghiệp vụ riêng biệt.

Tài liệu được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hóa.

Các hoạt động nghiệp vụ đối với tài liệu lưu trữ điện tử như: xác định giá trị tài liệu, tiêu chuẩn dữ liệu thông tin đầu vào, thu thập, tiêu hủy, bảo quản, sử dụng tài liệu lưu trữ điện tử, bảo đảm an toàn và bảo mật tài liệu lưu trữ điện tử được quy định tại Nghị định số 01/2013/NĐ-CP tuy nhiên cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ, những nội dung này cần sửa đổi cho phù hợp.

d) Những nội dung chưa được quy định

Việc quản lý tài liệu lưu trữ điện tử được quy định tại Điều 13 của Luật Lưu trữ, đây là những quy định về khung pháp lý làm cơ sở cho việc ban hành Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 01 tháng 3 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lưu trữ. Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện, chưa có sự thống nhất giữa quy định của Luật Lưu trữ và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP, cụ thể:

Khoản 3, Điều 13 Luật Lưu trữ quy định: “Tài liệu được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hóa”, cần làm rõ là những tài liệu nào được thay thế và tài liệu nào không được thay thế.

Các hoạt động nghiệp vụ đối với tài liệu lưu trữ điện tử được quy định tại Nghị định số 01/2013/NĐ-CP còn chung chung, chưa phù hợp với sự phát triển của tài liệu điện tử trong giai đoạn hiện nay. Ví dụ: cần có quy định về việc thu thập tài liệu vào Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử qua Hệ thống; quy định về việc khai thác tài liệu lưu trữ điện tử (thủ tục, kinh phí, thẩm quyền), quy định về Hệ thống lưu trữ tài liệu điện tử,...

Khoản 4, Khoản 5 Điều 2 Luật Lưu trữ quy định Lưu trữ cơ quan và Lưu trữ lịch sử là tổ chức thực hiện hoạt động lưu trữ đối với tài liệu lưu trữ. Tuy nhiên, với sự hình thành của tài liệu điện tử đang có sự tham gia tích cực của doanh nghiệp với vai trò cung cấp phần mềm, hạ tầng kết nối, chia sẻ dữ liệu cho Hệ thống quản lý tài liệu điện tử của các cơ quan, tổ chức. Như vậy, toàn bộ dữ liệu hồ sơ, tài liệu điện tử đã và đang hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức đang được quản lý bởi các doanh nghiệp công nghệ. Mặc dù Luật Lưu trữ năm 2011 chưa có quy định về vấn đề này nhưng đây là vấn đề cần được quy định tại Luật Lưu trữ sửa đổi.

Hiện nay để thực hiện Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09 tháng 4 năm 2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 458/QĐ-TTg ngày 03 tháng 4 năm 2020 thì vấn đề quản lý dữ liệu tài liệu lưu trữ điện tử bảo đảm khả năng sẵn sàng kết nối, chia sẻ dữ liệu cũng là vấn đề được quy định tại Luật Lưu trữ.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng đặc biệt là Nghị quyết số 52-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư thành các nội dung quy định cụ thể trong Luật.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên quy định về lưu trữ tài liệu điện tử như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2

- Bổ sung quy định tại khoản 3, Điều 13 Luật Lưu trữ: tài liệu được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hóa bao gồm tài liệu có thời hạn bảo quản vĩnh viễn và tài liệu bảo quản có thời hạn từ 20 năm trở lên.

- Bổ sung quy định về việc số hóa tài liệu tại Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử.

- Việc tham gia của các doanh nghiệp công nghệ là tất yếu để góp phần quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu về tài liệu lưu trữ. Vì vậy Luật Lưu trữ cần quy định cho phép doanh nghiệp được cho thuê các dịch vụ để lưu trữ tài liệu điện tử. Đồng thời có điều khoản giao Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Thông tin và Truyền thông trong việc công nhận các doanh nghiệp đủ điều kiện được cho thuê dịch vụ.

Quy định về việc quản lý tập trung, thống nhất dữ liệu tài liệu lưu trữ điện tử đáp ứng yêu cầu về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của các cơ quan nhà nước đây cũng là nội dung quan trọng khi hiện nay chưa có quy

định về chia sẻ, kết nối thông tin giữa các kho lưu trữ lịch sử, chưa có quy định của nhà nước cho phép thành lập cơ quan lưu trữ để tích hợp, chia sẻ, bảo hiểm dữ liệu tài liệu lưu trữ.

- Quy định về hoạt động lưu trữ đối với tài liệu điện tử, bao gồm: thu thập tài liệu điện tử, tổ chức sử dụng tài liệu điện tử, kho bảo quản tài liệu điện tử.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và đối tượng khác có liên quan

a) Giải pháp 1

Nếu giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bấp cập như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

b) Giải pháp 2

- Tác động về kinh tế:

+ Tác động tích cực:

Tác động đối với Nhà nước: việc xác định tài liệu được số hóa từ tài liệu lưu trữ trên các vật mang tin khác không có giá trị thay thế tài liệu đã được số hóa có thời hạn bảo quản từ 20 năm trở lên giúp tiết kiệm kinh phí trong việc bố trí kho tàng, trang thiết bị bảo quản tài liệu trên các vật mang tin khác có thời hạn bảo quản dưới 20 năm sau khi đã được số hóa; đồng thời tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức chủ động thành lập hội đồng xác định giá trị và tiêu hủy tài liệu này.

Tác động đối với người dân, doanh nghiệp: cho phép doanh nghiệp tham gia quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu về tài liệu lưu trữ cũng như quy định về điều kiện, trách nhiệm của doanh nghiệp khi tham gia. Giải pháp này giúp các cơ quan, tổ chức chủ động lựa chọn những doanh nghiệp uy tín, đủ điều kiện để lưu trữ tài liệu điện tử đồng thời tạo tính cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, phải liên tục đổi mới, cập nhật và hoàn thiện các giải pháp lưu trữ tài liệu điện tử theo quy định của pháp luật hiện hành.

Nếu như trước đây và hiện nay để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn và những thay đổi của pháp luật, để nâng cấp phần mềm, các cơ quan, tổ chức phải lập đề án, dự án sau khi được phê duyệt kinh phí mới có thể triển khai nâng cấp phần mềm, như vậy phải mất nhanh nhất từ 6 tháng trở lên, các giải pháp công nghệ mới có thể được thực hiện.

Hiện nay, bên cạnh hình thức đó các cơ quan, tổ chức có thể chủ động lựa chọn doanh nghiệp cung cấp giải pháp công nghệ và sử dụng theo hình thức trả thuê bao hàng tháng. Giải pháp này giúp các cơ quan, tổ chức chủ động trao đổi trực tiếp với doanh nghiệp để khắc phục những hạn chế và hoàn thiện phần mềm hàng ngày. Các doanh nghiệp luôn phải đổi mới, cập nhật để duy trì đối tác đồng thời khẳng định uy tín để phát triển thị trường.

Việc khai thác, sử dụng tài liệu điện tử cũng có những thuận lợi so với tài liệu giấy, nếu như trước đây, đối với tài liệu giấy khi muốn khai thác sử dụng tài liệu, độc giả phải trực tiếp đến Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử các cấp (63 Lưu trữ lịch sử tỉnh và 4 Trung tâm Lưu trữ quốc gia để đọc tài liệu) rất mất thời gian, công sức, chi phí ăn ở, đi lại. Tuy nhiên đối với tài liệu điện tử, khi Luật Lưu trữ sửa đổi được thông qua sẽ tạo hành lang pháp lý cho việc khai thác tài liệu trực tuyến cũng như thu phí khai thác trực tuyến giúp độc giả có thể khai thác tài liệu mọi lúc, mọi nơi mà không bị lệ thuộc vào khoảng cách về không gian, địa lý.

+ Tác động tiêu cực: không rõ ràng, tuy nhiên cần bảo đảm an toàn, bảo mật thông tin khi doanh nghiệp tham gia vào quản lý tài liệu lưu trữ thông qua công tác thanh tra, kiểm tra.

- Tác động về xã hội

Giải pháp này tạo điều kiện cho độc giả khai thác, sử dụng tài liệu được đơn giản, thuận lợi.

- Tác động về giới: giải pháp này giúp cho những người tàn tật thuận lợi trong việc tiếp cận thông tin trong tài liệu lưu trữ mà không cần phải trực tiếp đến các Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử khai thác tài liệu giấy như trước đây.

- Tác động về thủ tục hành chính: không phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật:

+ Các quy định về lưu trữ tài liệu điện tử bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về an ninh mạng.

Điều 10 Luật An ninh mạng năm 2018 quy định Hệ thống thông tin quan trọng về an ninh quốc gia gồm có 8 hệ thống, trong đó: “Hệ thống thông tin lưu trữ, xử lý thông tin thuộc bí mật nhà nước” và “Hệ thống thông tin phục vụ lưu giữ, bảo quản hiện vật, tài liệu có giá trị đặc biệt quan trọng”.

Việc bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trên không gian mạng được quy định tại Khoản 1, Điều 17:

“1. Hành vi gián điệp mạng; xâm phạm bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trên không gian mạng bao gồm:

a) Chiếm đoạt, mua bán, thu giữ, cố ý làm lộ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư gây ảnh hưởng đến danh dự, uy tín, nhân phẩm, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

b) Cố ý xóa, làm hư hỏng, thất lạc, thay đổi thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư được truyền đưa, lưu trữ trên không gian mạng;

c) Cố ý thay đổi, hủy bỏ hoặc làm vô hiệu hóa biện pháp kỹ thuật được xây dựng, áp dụng để bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư;

d) Đưa lên không gian mạng những thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trái quy định của pháp luật;

đ) Cố ý nghe, ghi âm, ghi hình trái phép các cuộc đàm thoại;

e) Hành vi khác cố ý xâm phạm bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư”.

Điều 19 và Điều 23 của Luật An ninh mạng quy định về phòng chống tấn công mạng “Xâm nhập, làm tổn hại, chiếm đoạt dữ liệu được lưu trữ, truyền đưa qua mạng viễn thông, mạng Internet, mạng máy tính, hệ thống thông tin, hệ thống xử lý và điều khiển thông tin, cơ sở dữ liệu, phương tiện điện tử” và bảo vệ an ninh mạng “Ứng dụng, triển khai phương án, biện pháp, công nghệ bảo vệ an ninh mạng đối với hệ thống thông tin và thông tin, tài liệu được lưu trữ, soạn thảo, truyền đưa trên hệ thống thông tin thuộc phạm vi quản lý”.

+ Phù hợp với quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 có nhiều nội dung liên quan đến Luật Lưu trữ đặc biệt là trong việc tổ chức khai thác sử dụng tài liệu lưu trữ. Luật Tiếp cận thông tin đã giải thích cụ thể các thuật ngữ: thông tin là tin, dữ liệu được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra. Thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra là tin, dữ liệu được tạo ra trong quá trình cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, được người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước đó ký, đóng dấu hoặc xác nhận bằng văn bản. Tiếp cận thông tin là việc đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp thông tin. Cung cấp thông tin bao gồm việc cơ quan nhà nước công khai thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân.

Các nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin (Điều 3 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016): mọi công dân đều bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin; thông tin được cung cấp phải chính xác, đầy đủ; việc cung cấp thông tin phải kịp thời, minh bạch, thuận lợi cho công dân; đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật; việc hạn chế quyền tiếp cận thông tin phải do luật định trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã

hội, sức khỏe của cộng đồng; việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức hoặc của người khác; nhà nước tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp như đề xuất.
- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

2. Chính sách 2: Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý lưu trữ tư

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật về công tác lưu trữ trong đó có quy định liên quan đến tài liệu lưu trữ cá nhân, gia đình, dòng họ như Luật Lưu trữ, Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 03 tháng 01 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Lưu trữ năm 2011. Những văn bản này đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng trong việc quản lý, lưu trữ tài liệu cá nhân, gia đình, dòng họ.

Tuy nhiên, các văn bản này mới chỉ đề cập đến quản lý tài liệu lưu trữ của cá nhân có ý nghĩa đối với quốc gia và xã hội với tư cách là cá nhân tiêu biểu mà chưa có quy định đối với tài liệu của đại đa số nhân dân.

Tài liệu lưu trữ tư có khối lượng lớn, thành phần đa dạng, phong phú và có nhiều giá trị, phản ánh đời sống, công việc, các mối quan hệ của mỗi cá nhân, gia đình, sự hình thành, phát triển và truyền thống của mỗi dòng họ. Loại tài liệu này có giá trị thiết thực với đời sống thường ngày của mỗi cá nhân, gia đình, dòng họ. Bên cạnh đó, tài liệu này còn chứa đựng nhiều giá trị đối với xã hội, cung cấp tài liệu phục vụ cho việc quản lý xã hội, giáo dục truyền thống, lưu giữ và bảo tồn các giá trị đạo đức gia đình, đạo đức xã hội qua các thời kỳ phát triển,... Để có tư liệu phục vụ nghiên cứu lịch sử, sự phát triển của đất nước, bản sắc của dân tộc một cách đầy đủ, toàn diện và sinh động, bên cạnh việc bảo quản tốt tài liệu lưu trữ của các cơ quan, tổ chức, chúng ta cần lưu trữ, bảo quản tốt hơn tài liệu của các cá nhân, gia đình, dòng họ.

Hiện nay, việc quản lý tài liệu lưu trữ cá nhân, gia đình, dòng họ chưa được thực hiện tốt. Tài liệu của một số ít cá nhân, gia đình, dòng họ tiêu biểu đang được bảo quản tại các Trung tâm Lưu trữ quốc gia, tài liệu của một số nhà khoa học đang được bảo quản tại Trung tâm lưu trữ, bảo tàng, nhà lưu niệm do tư nhân thành lập. Còn lại, phần lớn tài liệu của đông đảo các tầng lớp nhân dân đang được bảo quản tại các gia đình, dòng họ. Tài liệu lưu trữ cá nhân, gia đình, dòng họ có đặc điểm thuộc sở hữu tư nhân, nên các chủ sở

hữu có quyền quyết định số phận của tài liệu. Do nhận thức của các chủ sở hữu tài liệu chưa đầy đủ nên nhiều tài liệu không được bảo quản tốt, đứng trước nguy cơ mất mát, hư hỏng cao.

Ngày 31 tháng 5 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 644/QĐ-TTg phê duyệt nội dung Đề án “Sưu tầm tài liệu lưu trữ quý, hiếm của Việt Nam và về Việt Nam” trong đó đã xác định một trong những mục tiêu của Đề án là: “Trợ giúp các cá nhân, gia đình, dòng họ trong việc bảo quản an toàn tài liệu lưu trữ quý, hiếm - một bộ phận di sản quý giá của dân tộc trước nguy cơ ngày càng bị xuống cấp do không được bảo quản đúng chế độ.

Thực tế có một số mô hình, cách thức tổ chức lưu trữ tài liệu cá nhân, gia đình, dòng họ đang tồn tại: lưu trữ tại gia; hiến tặng cho nhà nước, tổ chức tư nhân bảo quản,... nhưng chưa thực sự hiệu quả do đó những nội dung này cần được quy định tại Luật Lưu trữ.

Quản lý tài liệu lưu trữ tư là vấn đề quan trọng vì nó liên quan đến quyền sở hữu tài liệu và bảo vệ thông tin cá nhân. Tham khảo Luật Lưu trữ các nước cho thấy Luật Lưu trữ các nước đã quy định khá đầy đủ về việc quản lý tài liệu lưu trữ tư như: phạm vi tài liệu lưu trữ tư nhân; quyền sở hữu tài liệu lưu trữ tư nhân, quyền định đoạt tài liệu lưu trữ tư nhân trong mua bán, tặng cho, ký gửi bảo quản và khai thác sử dụng tài liệu lưu trữ; chính sách bảo hộ của nhà nước đối với tài liệu lưu trữ tư nhân và chế độ vinh danh, khen thưởng đối với chủ nhân tài liệu lưu trữ trong việc biếu tặng tài liệu cho lưu trữ nhà nước. Tuy nhiên trong Luật Lưu trữ của nhiều nước chưa có quy định cụ thể về việc tổ chức lưu trữ tư nhân.

a) Quy định về lưu trữ tư: hiện nay việc quản lý tài liệu cá nhân, gia đình, dòng họ đã được quy định tại các văn bản như Luật Lưu trữ năm 2011, Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 03 tháng 01 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Lưu trữ năm 2011. Các văn bản trên đã quy định các vấn đề về quản lý tài liệu lưu trữ tư như:

- Nhà nước thừa nhận quyền sở hữu đối với tài liệu lưu trữ của cá nhân (Điều 4 Luật Lưu trữ). Đây là lần đầu tiên quyền sở hữu đối với tài liệu lưu trữ của cá nhân được Nhà nước thừa nhận.

- Tài liệu lưu trữ của cá nhân, gia đình, dòng họ có giá trị phục vụ hoạt động thực tiễn, nghiên cứu khoa học, lịch sử đối với quốc gia, xã hội được đăng ký thuộc Phòng lưu trữ quốc gia Việt Nam.

- Quy định về thành phần tài liệu của cá nhân, gia đình dòng họ (Điều 5 Luật Lưu trữ) gồm: gia phả, tộc phả, bằng, sắc phong, tài liệu về tiểu sử; bản thảo viết tay, bản in có bút tích, công trình nghiên cứu khoa học, sáng tác, thư từ trao đổi; phim, ảnh; băng, đĩa ghi âm, ghi hình; tài liệu điện tử; công trình, bài viết về cá nhân; ấn phẩm, tài liệu do cá nhân sưu tầm được. Xác định rõ

thành phần tài liệu của cá nhân có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định tài liệu thuộc sở hữu công và tài liệu thuộc sở hữu riêng của cá nhân.

- Các nhân, gia đình dòng họ có quyền: được đăng ký tài liệu tại Lưu trữ lịch sử và hướng dẫn, giúp đỡ về kỹ thuật bảo quản và tạo điều kiện để phát huy giá trị tài liệu quy định tại khoản 1 Điều này; quyết định việc hiến tặng, ký gửi tài liệu cho Lưu trữ lịch sử; thỏa thuận việc mua bán tài liệu; được ưu tiên sử dụng tài liệu đã hiến tặng; cho phép người khác sử dụng tài liệu ký gửi tại Lưu trữ lịch sử, nhưng không được xâm hại an ninh quốc gia, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân; được Nhà nước khen thưởng theo quy định của pháp luật.

- Các cá nhân có nghĩa vụ: chỉ được hiến tặng hoặc bán cho Lưu trữ lịch sử các tài liệu liên quan đến an ninh quốc gia; trả phí bảo quản theo quy định của pháp luật đối với tài liệu ký gửi tại Lưu trữ lịch sử, trừ tài liệu đã được đăng ký.

- Tài liệu lưu trữ liên quan đến cá nhân đang bảo quản tại Lưu trữ lịch sử thuộc một trong các trường hợp sau đây không được sử dụng rộng rãi sau 40 năm, kể từ năm cá nhân qua đời: việc sử dụng tài liệu lưu trữ có liên quan đến cá nhân làm ảnh hưởng đến lợi ích của quốc gia, dân tộc, sử dụng tài liệu lưu trữ của cá nhân được hiến tặng, ký gửi vào Lưu trữ lịch sử khi chưa được cá nhân hoặc người đại diện hợp pháp của cá nhân đó cho phép (Điều 16 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP).

- Điều 17 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP quy định về thẩm quyền cho phép sử dụng tài liệu liên quan đến cá nhân.

b) Những nội dung chưa được quy định về lưu trữ tư

Tuy đã có những điều khoản quy định về quản lý tài liệu cá nhân, nhưng một số vấn đề sau đây chưa được đề cập trong Luật Lưu trữ và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP như:

- Ngoài tài liệu của cá nhân, trong thực tiễn còn có các loại tài liệu lưu trữ hình thành trong hoạt động của các tổ chức khác mang tính chất tư nhân như tài liệu của các doanh nghiệp tư nhân, tổ chức phi Chính phủ. Luật Lưu trữ mới chỉ quy định quản lý tài liệu của cá nhân, chưa quy định về quản lý tài liệu lưu trữ tư nói chung.

- Chưa quy định chế độ trưng dụng của nhà nước đối với tài liệu lưu trữ tư trong các trường hợp cần thiết.

- Chưa quy định về thủ tục ký gửi, hiến tặng, mua bán tài liệu.

- Chưa quy định về trách nhiệm của cá nhân trong việc công bố tài liệu lưu trữ có liên quan đến an ninh quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức.

- Chưa quy định về việc mang tài liệu của chủ sở hữu tài liệu ra nước ngoài.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Hoàn thiện, bổ sung các quy định của pháp luật về quản lý lưu trữ tư.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên quy định về lưu trữ tư như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2

Luật Lưu trữ sửa đổi cần bổ sung các quy định:

- Giải thích từ ngữ Lưu trữ tư: Lưu trữ tư bao gồm tài liệu lưu trữ và hoạt động lưu trữ của các cá nhân, gia đình, dòng họ, công ty, doanh nghiệp, tổ chức xã hội do tư nhân thành lập và quản lý. Quy định phạm vi tài liệu lưu trữ tư so với tài liệu lưu trữ công. Ví dụ: Luật Lưu trữ của Pháp quy định tài liệu lưu trữ công bao gồm tài liệu hình thành trong hoạt động của nhà nước, các cơ quan công quyền, bản chính, bản gốc hồ sơ của công chức hay viên chức tư pháp; còn tài liệu lưu trữ tư bao gồm tài liệu được sản sinh bởi thể nhân hoặc cơ quan, tổ chức tư trong quá trình hoạt động của mình không phân biệt thời gian sản sinh, nơi bản quản, hình thức và vật mang tin; Luật Lưu trữ Malaysia quy định tài liệu lưu trữ công là tài liệu được tạo ra bởi cơ quan công hoặc công chức, viên chức trong thực thi công vụ. Tài liệu công bao gồm cả những tài liệu của doanh nghiệp nhà nước, còn tài liệu lưu trữ tư là những tài liệu của cá nhân và của các cơ quan, tổ chức phi Chính phủ. Luật Lưu trữ Canada quy định tài liệu lưu trữ công là những tài liệu của các tổ chức công, còn tài liệu lưu trữ tư là những tài liệu khác ngoài tài liệu lưu trữ công.

Điều 9 Luật Lưu trữ Nga quy định tài liệu thuộc quyền sở hữu tư nhân bao gồm: “1. Tài liệu các tổ chức hoạt động trên lãnh thổ Liên bang Nga và không phải là các tổ chức nhà nước hoặc của chính quyền tự quản địa phương, trong đó bao gồm các tổ chức xã hội tính từ ngày đăng ký theo luật pháp Liên bang Nga về các tổ chức xã hội và các tổ chức tôn giáo sau khi tách nhà thờ và khỏi nhà nước. 2. Tài liệu do công dân làm ra hoặc có một cách hợp pháp”.

Có thể thấy việc xác định phạm vi tài liệu lưu trữ công và tư trong Luật Lưu trữ của các nước tuy có khác nhau chi tiết về diễn đạt nhưng đều có những điểm chung rất cơ bản: Tài liệu lưu trữ công là tài liệu được hình thành trong hoạt động của cơ quan nhà nước, cơ quan công quyền, bao gồm cả tài liệu của doanh nghiệp nhà nước; tài liệu lưu trữ tư là tài liệu hình thành trong hoạt động của cơ quan, tổ chức tư nhân, tổ chức phi chính phủ và của cá nhân.

Việc xác định rõ phạm vi tài liệu lưu trữ tư có ý nghĩa quan trọng, trên cơ sở đó quyền sở hữu tài liệu tư được quy định.

- Nguyên tắc quản lý tài liệu lưu trữ tư theo hướng tự chủ quản lý tại tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu tài liệu, quyền thành lập lưu trữ tư.

- Quy định về việc chủ sở hữu tài liệu có thể ký gửi tài liệu vào Lưu trữ lịch sử hoặc Lưu trữ lịch sử cho thuê dịch vụ bảo quản theo yêu cầu của chủ sở hữu.

- Quy định về nghĩa vụ áp dụng các biện pháp bảo quản của cơ quan quản lý hành chính lưu trữ đối với tài liệu lưu trữ cần bảo mật trong điều kiện bảo quản kém hoặc vì những nguyên nhân khác mà tài liệu lưu trữ có thể bị hủy hoại nghiêm trọng hoặc mất an toàn; Quy định về việc nhà nước có thể trưng dụng, trưng mua tài liệu lưu trữ tư trong các trường hợp cần thiết. Quy định các trường hợp có thể trưng dụng tài liệu (như nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường cho các tổ chức tư nhân theo giá thị trường vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp).

- Quy định quyền lợi và trách nhiệm của chủ sở hữu trong việc công bố tài liệu.

- Quy định về việc tiếp cận tài liệu lưu trữ tư.

- Quy định về việc mang tài liệu lưu trữ tư ra nước ngoài.

- Đối với lưu trữ tập trung tại các cơ sở lưu trữ tư cần quy định phạm vi hoạt động, quyền hạn, trách nhiệm của các tổ chức lưu trữ tư. Hiện nay, chưa có quy định cụ thể để điều chỉnh hoạt động của lưu trữ tư cũng như chưa có cơ chế ràng buộc trách nhiệm đối với loại hình này. Bổ sung quy định về điều kiện thành lập lưu trữ tư: cơ sở vật chất, nhân lực, kinh phí khi thành lập và kinh phí để duy trì hoạt động lâu dài của lưu trữ tư; thẩm quyền quản lý tài liệu khi các cơ sở này giải thể, phá sản.

- Quy định thu phí ký gửi tài liệu vào Lưu trữ lịch sử.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và đối tượng khác có liên quan

a) Giải pháp 1

Nếu giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bức cấp như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

b) Giải pháp 2

- Tác động về kinh tế:

- + Tác động tích cực: cần đầu tư kinh phí, nhân lực để thực hiện việc hướng dẫn các cá nhân, gia đình, dòng họ trong việc lưu giữ, bảo quản tài liệu. Để phát triển lưu trữ tư có thể huy động các nguồn kinh phí: kinh phí nhà

nước, kinh phí xã hội hóa để xây dựng các dự án hỗ trợ cá nhân, gia đình, dòng họ trong việc lưu trữ tài liệu.

Đối với mô hình tổ chức lưu trữ tập trung tại các cơ sở lưu trữ tư: đây là giải pháp để chia sẻ bớt gánh nặng cho lưu trữ nhà nước. Đây là tổ chức để lưu trữ tài liệu của các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thuộc nguồn nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử hoặc lưu trữ tài liệu bảo quản có thời hạn của các cơ quan, tổ chức thuộc nguồn nộp lưu. Tuy nhiên, để mô hình này có thể tồn tại và hoạt động cần đầu tư về cơ sở vật chất, kho tàng, trang thiết bị và nhân sự đủ trình độ để đáp ứng yêu cầu về vị trí việc làm. Vì vậy, bên cạnh nguồn kinh phí do tư nhân đầu tư, nhà nước cần có cơ chế để giúp đỡ các lưu trữ tư khi các tổ chức này được thành lập. Quyền được thực hiện dịch vụ lưu trữ đối với các tổ chức và cá nhân phi nhà nước đã được thừa nhận trong Luật Lưu trữ, cho nên nhà nước cần xem xét, thừa nhận sự tồn tại tất yếu và thực hiện quyền bình đẳng trong hoạt động đối với các tổ chức lưu trữ tư. Bên cạnh đó, nhà nước cần có sự hỗ trợ về mặt nhân lực, đội ngũ các chuyên gia thực hiện nghiệp vụ lưu trữ tại đây như: hỗ trợ về mặt thông tin và tạo điều kiện để các nhân viên làm việc tại các cơ sở lưu trữ tư nhân tham gia các khóa tập huấn, đào tạo chuyên môn nghiệp vụ,

+ Tác động tiêu cực: không rõ ràng, tuy nhiên đối với mô hình tổ chức lưu trữ tập trung tại các cơ sở lưu trữ tư cần đáp ứng đầy đủ các quy định của nhà nước về bảo quản an toàn tài liệu, không để lộ, lọt thông tin của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi đã giao nộp.

- Tác động về xã hội

Việc quy định về lưu trữ tư là sự công nhận quyền sở hữu, các loại lưu trữ tư và giá trị của tài liệu lưu trữ tư; góp phần bảo vệ, giữ gìn và phát huy tài liệu của các cá nhân, gia đình, dòng họ đặc biệt là những cá nhân, gia đình, dòng họ có nhiều đóng góp cho địa phương, xã hội, đất nước; nâng cao ý thức của các cá nhân, gia đình, dòng họ, doanh nghiệp, tổ chức xã hội... trong việc bảo quản và phát huy giá trị tài liệu lưu trữ tư; tăng cường sự quản lý của Nhà nước đối với lưu trữ tư. Giải pháp này là cơ sở pháp lý quan trọng để có thể quản lý lưu trữ tư.

- Tác động về giới: giải pháp này không có tác động về giới.

- Tác động về thủ tục hành chính: không phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật

+ Phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia;

+ Phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về quyền chiếm hữu, sở hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu.

+ Các quy định về lưu trữ tư cần bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về công nghệ thông tin:

Điều 21 Luật Công nghệ thông tin năm 2006 quy định về thu thập, xử lý và sử dụng thông tin cá nhân trên môi trường mạng.

“1. Tổ chức, cá nhân thu thập, xử lý và sử dụng thông tin cá nhân của người khác trên môi trường mạng phải được người đó đồng ý, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

2. Tổ chức, cá nhân thu thập, xử lý và sử dụng thông tin cá nhân của người khác có trách nhiệm sau đây:

a) Thông báo cho người đó biết về hình thức, phạm vi, địa điểm và mục đích của việc thu thập, xử lý và sử dụng thông tin cá nhân của người đó;

b) Sử dụng đúng mục đích thông tin cá nhân thu thập được và chỉ lưu trữ những thông tin đó trong một khoảng thời gian nhất định theo quy định của pháp luật hoặc theo thoả thuận giữa hai bên;

c) Tiến hành các biện pháp quản lý, kỹ thuật cần thiết để bảo đảm thông tin cá nhân không bị mất, đánh cắp, tiết lộ, thay đổi hoặc phá huỷ;

d) Tiến hành ngay các biện pháp cần thiết khi nhận được yêu cầu kiểm tra lại, đình chính hoặc hủy bỏ theo quy định tại khoản 1 Điều 22 của Luật này; không được cung cấp hoặc sử dụng thông tin cá nhân liên quan cho đến khi thông tin đó được đình chính lại.

3. Tổ chức, cá nhân có quyền thu thập, xử lý và sử dụng thông tin cá nhân của người khác mà không cần sự đồng ý của người đó trong trường hợp thông tin cá nhân đó được sử dụng cho mục đích sau đây:

a) Ký kết, sửa đổi hoặc thực hiện hợp đồng sử dụng thông tin, sản phẩm, dịch vụ trên môi trường mạng;

b) Tính giá, cước sử dụng thông tin, sản phẩm, dịch vụ trên môi trường mạng;

c) Thực hiện nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.”

Điều 22 của Luật quy định về lưu trữ, cung cấp thông tin cá nhân trên môi trường mạng: “Cá nhân có quyền yêu cầu tổ chức, cá nhân lưu trữ thông tin cá nhân của mình trên môi trường mạng thực hiện việc kiểm tra, đình chính hoặc hủy bỏ thông tin đó. Tổ chức, cá nhân không được cung cấp thông tin cá nhân của người khác cho bên thứ ba, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác hoặc có sự đồng ý của người đó. Cá nhân có quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm trong việc cung cấp thông tin cá nhân.

+ Các quy định về lưu trữ tài liệu tư cần bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về sở hữu trí tuệ.

Khi nghiên cứu luật pháp lưu trữ chúng ta không thể không chú ý tới quyền sở hữu trí tuệ được quy định tại Luật Sở hữu trí tuệ năm 2019 trong đó có quyền tác giả: "Đối tượng quyền tác giả bao gồm tác phẩm văn học, nghệ thuật, khoa học; đối tượng quyền liên quan đến quyền tác giả bao gồm cuộc biểu diễn, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng, tín hiệu vệ tinh mang chương trình được mã hoá" (trích Điều 3 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ).

Trong đó: Quyền sở hữu trí tuệ là quyền của tổ chức, cá nhân đối với tài sản trí tuệ, bao gồm quyền tác giả và quyền liên quan đến quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp và quyền đối với giống cây trồng.

Quyền tác giả là quyền của tổ chức, cá nhân đối với tác phẩm do mình sáng tạo ra hoặc sở hữu. Quyền tác giả bao gồm quyền nhân thân và quyền tài sản. Quyền nhân thân bao gồm các quyền sau đây: đặt tên cho tác phẩm; đứng tên thật hoặc bút danh trên tác phẩm; được nêu tên thật hoặc bút danh khi tác phẩm được công bố, sử dụng; công bố tác phẩm hoặc cho phép người khác công bố tác phẩm; bảo vệ sự toàn vẹn của tác phẩm, không cho người khác sửa chữa, cắt xén hoặc xuyên tạc tác phẩm dưới bất kỳ hình thức nào gây phương hại đến danh dự và uy tín của tác giả. Quyền tài sản bao gồm các quyền sau đây: làm tác phẩm phái sinh; biểu diễn tác phẩm trước công chúng; sao chép tác phẩm; phân phối, nhập khẩu bản gốc hoặc bản sao tác phẩm; truyền đạt tác phẩm đến công chúng bằng phương tiện hữu tuyến, vô tuyến, mạng thông tin điện tử hoặc bất kỳ phương tiện kỹ thuật nào khác; cho thuê bản gốc hoặc bản sao tác phẩm điện ảnh, chương trình máy tính.

Quyền liên quan đến quyền tác giả là quyền của tổ chức, cá nhân đối với cuộc biểu diễn, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng, tín hiệu vệ tinh mang chương trình được mã hóa. (Điều 4 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ).

Các loại tài liệu không thuộc phạm vi bảo hộ của Luật Sở hữu trí tuệ được quy định tại Điều 15 của Luật bao gồm: tin tức thời sự thuần túy đưa tin; văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, văn bản khác thuộc lĩnh vực tư pháp và bản dịch chính thức của văn bản đó; quy trình, hệ thống, phương pháp hoạt động, khái niệm, nguyên lý, số liệu.

Tóm lại, các Luật thuộc các lĩnh vực khác khi quy định những vấn đề liên quan của công tác lưu trữ về cơ bản có sự đồng bộ, thống nhất với Luật Lưu trữ. Ở phương diện khác, luật pháp lưu trữ khi quy định những vấn đề có liên quan thuộc các lĩnh vực khác thì cũng trên tinh thần bảo đảm sự thống nhất, không mâu thuẫn, chòng chẹo với các quy định trong các văn bản pháp luật của các lĩnh vực đó. Tuy nhiên, việc nghiên cứu sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật là công việc phổ biến, thường xuyên đáp ứng yêu cầu của sự vận động, phát triển trong thực tiễn của đời sống xã hội. Luật Lưu trữ sửa đổi cũng trong yêu cầu đó, qua một thời gian được áp dụng trong thực tiễn cần

được nghiên cứu, đánh giá để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu phát triển mới và bảo đảm đồng bộ với các luật thuộc lĩnh vực khác về những quy định chưa có sự thống nhất.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp như đề xuất.
- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

3. Chính sách 3: Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay, Nhà nước đã ban hành được một số văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động dịch vụ lưu trữ như Luật Lưu trữ năm 2011, Nghị định số 01/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lưu trữ, Thông tư số 09/2014/TT-BNV hướng dẫn về việc quản lý Chứng chỉ hành nghề lưu trữ và hoạt động dịch vụ lưu trữ và Thông tư số 02/2020/TT-BNV ngày 14 tháng 7 năm 2020 của Bộ Nội vụ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 09/2014/TT-BNV. Ngoài ra, Bộ Nội vụ và Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước cũng đã ban hành các văn bản quản lý về chuyên môn đối với các hoạt động dịch vụ lưu trữ như các văn bản hướng dẫn về nghiệp vụ chính lý tài liệu lưu trữ, tu bổ, phục chế, số hóa tài liệu lưu trữ vv... Đây là hành lang pháp lý quan trọng để các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực lưu trữ quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ được chặt chẽ, thống nhất. Đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ lưu trữ, hành lang pháp lý này sẽ giúp các đơn vị hạn chế những sai phạm trong quá trình hoạt động, thực hiện thống nhất các quy trình về nghiệp vụ lưu trữ. Đối với các cơ quan, tổ chức sử dụng dịch vụ lưu trữ, đây là căn cứ để các cơ quan, tổ chức xây dựng các đề án và dự toán kinh phí thực hiện các đề án giải quyết tình trạng tài liệu tích đọng; là cơ sở kiểm tra, giám sát chất lượng dịch vụ và nghiệm thu các hợp đồng dịch vụ lưu trữ,...

Trên cả nước có khoảng 200 doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ và 261 Chứng chỉ hành nghề (lĩnh vực chính lý tài liệu và số hóa tài liệu) đã được cấp cho các cá nhân để hành nghề dịch vụ lưu trữ. Tuy nhiên để quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ trên cả nước vẫn còn nhiều khó khăn. Cụ thể:

- Việc kiểm tra và cấp Giấy chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ đến nay đến nay chưa được thực hiện thường xuyên. Kể từ khi Thông tư số 09/2014 /TT-BNV được ban hành đến nay, Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước đã tổ chức được 03 kỳ kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ và cấp Giấy Chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ cho các cá nhân hành nghề dịch vụ 02 lĩnh vực là chính lý và số hóa tài liệu lưu trữ vào năm 2016, 2017, 2018. Đến năm 2021, sau 02 năm tạm dừng kỳ kiểm tra, Cục tiến hành tổ chức kỳ kiểm tra nghiệp vụ và cấp Giấy chứng nhận cho cả 04 lĩnh vực theo quy định của Luật Lưu trữ năm 2011.

- Việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ với các cơ quan có liên quan trong việc quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ chưa được triển khai kịp thời, đồng bộ. Mặc dù hoạt động dịch vụ lưu trữ là một lĩnh vực hoạt động, kinh doanh cần phải có sự quản lý về chuyên môn, nghiệp vụ của các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực lưu trữ, nhưng pháp luật về kinh doanh và đầu tư lại chưa công nhận hoạt động dịch vụ lưu trữ là một ngành nghề kinh doanh có điều kiện.

Còn ở địa phương, mặc dù Thông tư Liên tịch số 04/2015/TTLT-BKHĐT-BTC-BNV đã quy định rất cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan trong việc phối hợp cung cấp, trao đổi và công khai thông tin về doanh nghiệp về tình hoạt động của doanh nghiệp trên địa bàn quản lý,... nhưng hiện nay Sở Nội vụ các tỉnh cũng chưa thực hiện triệt để việc nắm bắt các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ trên địa bàn tỉnh.

- Một số quy định về điều kiện cấp, cấp lại Chứng chỉ hành nghề lưu trữ chưa phù hợp với thực tế, vẫn còn quy định chung chung nên rất khó thực hiện như: đối với các dịch vụ bảo quản, tu bổ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc, số hóa tài liệu lưu trữ lại không quy định cụ thể về trình độ tốt nghiệp ở bậc đại học, cao đẳng hay trung cấp,... mà chỉ quy định chung chung như: "...phải có bằng tốt nghiệp chuyên ngành về lưu trữ hoặc hoá, sinh" (Điểm a, Khoản 4, Điều 20 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP); "...phải có bằng tốt nghiệp chuyên ngành về lưu trữ hoặc công nghệ thông tin..." (Điểm c, Khoản 4, Điều 20 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP).

Hoặc đối với dịch vụ chỉnh lý tài liệu yêu cầu phải có bằng tốt nghiệp đại học chuyên ngành về văn thư, lưu trữ (Điểm b, Khoản 4, Điều 20 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP). Nếu quy định như vậy thì một phần lớn nhân viên trong các doanh nghiệp dịch vụ lưu trữ có trình độ ở bậc trung cấp, cao đẳng, sẽ không được cấp Chứng chỉ hành nghề. Như vậy những người được đào tạo ở trình độ cao đẳng, trung cấp muốn làm việc đúng ngành sẽ không đủ trình độ để làm việc trong các doanh nghiệp dịch vụ lưu trữ. Trong khi đó lại có những trường hợp có bằng đại học trở lên không phải chuyên ngành lưu trữ, chỉ cần có Chứng chỉ bồi dưỡng nghiệp vụ văn thư, lưu trữ (Điểm b, Khoản 4, Điều 20 Nghị định số 01/2013/NĐ-CP) cũng có thể tham gia vào dịch vụ chỉnh lý tài liệu lưu trữ. Hiện nay, đối với các chương trình đào tạo ngắn hạn, khi tham gia đào tạo từ 1 đến 10 ngày đã được cấp Chứng chỉ bồi dưỡng nghiệp vụ văn thư, lưu trữ. Đây là vấn đề cần phải điều chỉnh tại Luật Lưu trữ nhiều bước công việc của hoạt động chỉnh lý cần người có trình độ trung cấp, cao đẳng đúng chuyên ngành.

Mặt khác, cũng chưa có quy định cụ thể cho việc cấp lại Chứng chỉ hành nghề hết thời hạn cho các nhân. Cụ thể là các cá nhân có Chứng chỉ hành nghề đã hết thời gian hoạt động (05 năm) thì sẽ tham gia lại kỳ kiểm tra để cấp lại Giấy chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ để làm cơ sở cấp Chứng chỉ hành nghề mới hay chỉ cần trải qua một cuộc sát hạch để được

cấp lại Chứng chỉ hành nghề. Điều này cũng gây khó khăn cho các cá nhân được cấp Chứng chỉ hành nghề từ năm 2016 khi sắp hết thời hạn của Chứng chỉ hành nghề.

- Vấn đề kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm hầu hết cũng chưa được tổ chức thực hiện triệt để. Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước cũng đã có kết hợp với Sở Nội vụ các tỉnh tổ chức kiểm tra các đơn vị có thuê các doanh nghiệp thực hiện hoạt động dịch vụ lưu trữ. Do chưa có quy định về chế tài xử phạt nên kết luận kiểm tra cũng chỉ dừng lại ở nhắc nhở đề nghị chỉnh sửa sai phạm.

Nhìn chung, cho đến thời điểm hiện nay các doanh nghiệp dịch vụ lưu trữ vẫn được tự do thực hiện các hoạt động dịch vụ lưu trữ mà không có sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý về lĩnh vực lưu trữ về điều kiện hành nghề, điều kiện hoạt động, kinh doanh dịch vụ và chất lượng các dịch vụ lưu trữ.... Những nội dung này nếu không được triển khai thực hiện sớm sẽ ảnh hưởng đến chất lượng các sản phẩm dịch vụ lưu trữ và công tác lưu trữ sau này. Vì vậy, các cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ cần phải có các biện pháp khắc phục những khó khăn, vướng mắc để hoạt động dịch vụ lưu trữ sớm được quản lý chặt chẽ, thống nhất.

Theo quy định tại Khoản 3, Điều 36 Luật Lưu trữ năm 2011, các hoạt động dịch vụ lưu trữ bao gồm: Bảo quản, chỉnh lý, tu bổ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc, số hóa tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục bí mật nhà nước; Nghiên cứu, tư vấn, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ lưu trữ. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ hiện đại, Ở Việt Nam đã xuất hiện đa dạng các loại hình dịch vụ lưu trữ nhằm đáp ứng nhu cầu thực tế của xã hội trong công tác lưu trữ. Xét theo lĩnh vực cung ứng dịch vụ, hoạt động dịch vụ lưu trữ bao gồm các loại hình dịch vụ sau:

- Dịch vụ chỉnh lý tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục tài liệu bí mật nhà nước;

- Dịch vụ bảo quản tài liệu lưu trữ bao gồm: cho thuê kho lưu trữ, trang thiết bị bảo quản tài liệu; sản xuất, cung cấp trang thiết bị chuyên dụng trong công tác lưu trữ (bìa, cặp, hộp, giá đựng tài liệu); vệ sinh kho lưu trữ, tài liệu lưu trữ; tu bổ, phục chế tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục tài liệu bí mật nhà nước (dán, vá, bồi nền tài liệu lưu trữ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc...); số hóa tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục tài liệu bí mật nhà nước;...

- Dịch vụ tư vấn, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ trong công tác lưu trữ bao gồm: tư vấn xây dựng các văn bản quản lý về công tác văn thư, lưu trữ; tư vấn chuyển giao các máy móc, trang thiết bị công nghệ trong công tác lưu trữ; tư vấn, xây dựng, chuyển giao, cài đặt, hướng dẫn sử dụng các phần mềm quản lý công tác văn thư, lưu trữ, tài liệu lưu trữ; nghiên cứu các đề tài khoa học ứng dụng trong lĩnh vực hoạt động lưu trữ;...

Hiện nay, hoạt động dịch vụ lưu trữ ngày càng có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân (viết tắt là các đơn vị cung cấp dịch vụ lưu trữ) trên phạm vi toàn quốc, bao gồm: các tổ chức sự nghiệp thuộc Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước; các Trung tâm Lưu trữ lịch sử thuộc Chi cục Văn thư - Lưu trữ các tỉnh; các tổ chức trực thuộc Hội Văn thư Lưu trữ Việt Nam; các trung tâm chuyển giao công nghệ về văn thư, lưu trữ, văn phòng thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam; các doanh nghiệp đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ do Sở Kế hoạch và Đầu tư các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp Giấy Chứng nhận đăng ký doanh nghiệp; các cá nhân có khả năng và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ lưu trữ để hoạt động độc lập.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện xã hội hoá hoạt động dịch vụ lưu trữ, đã xuất hiện những mặt hạn chế, bất cập như: chất lượng dịch vụ lưu trữ chưa cao, chưa đảm bảo được các yêu cầu theo quy định của pháp luật về nghiệp vụ chỉnh lý tài liệu; số hóa tài liệu; tu bổ, phục chế tài liệu; khử trùng, khử axit tài liệu; nghiên cứu, tư vấn chuyển giao công nghệ; sản xuất, cung cấp và hướng dẫn sử dụng các phần mềm quản lý văn bản đi - đến và điều hành công việc trong công tác văn thư, lưu trữ. Nguyên nhân là do hoạt động dịch vụ lưu trữ vẫn còn buông lỏng, chưa có sự quản lý chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực lưu trữ...

Mặc dù hiện nay, Nhà nước đã ban hành được một số văn bản phục vụ cho việc quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ như: Luật Lưu trữ năm 2011, tiếp đó là Nghị định số 01/2013/NĐ-CP ngày 03 tháng 01 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lưu trữ; Thông tư số 09/2014/TT-BNV ngày 01 tháng 10 năm 2014 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về việc quản lý Chứng chỉ hành nghề lưu trữ và hoạt động dịch vụ lưu trữ; Thông tư Liên tịch số 04/2015/TTLT-BKHĐT-BTC-BNV ngày 28 tháng 5 năm 2015 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ về việc ban hành Quy chế phối hợp mẫu giữa các cơ quan chức năng trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp sau đăng ký thành lập và Thông tư số 02/2020/TT-BNV ngày 14 tháng 7 năm 2020 của Bộ Nội vụ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 09/2014/TT-BNV ngày 01 tháng 10 năm 2014 của Bộ Nội vụ. Tuy nhiên, hệ thống văn bản này vẫn còn thiếu và còn nhiều vướng mắc, bất cập, dẫn đến khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện.

3.2. Mục tiêu của chính sách

Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên quy định về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2:

Thứ nhất, bổ sung quy định về trách nhiệm quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ của các cơ quan nhà nước, bao gồm trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Nội vụ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Chính phủ:

+ Thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dịch vụ lưu trữ trong phạm vi cả nước; phân công, phân cấp quản lý nhà nước cho các bộ, ngành, địa phương.

+ Quy định chi tiết điều kiện năng lực của tổ chức, cá nhân hoạt động dịch vụ lưu trữ; điều kiện, thẩm quyền, trình tự cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ; quy định chương trình, nội dung, hình thức tổ chức kiểm tra cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ; quy định về cấp, cấp lại, chuyển đổi, thu hồi chứng chỉ hành nghề lưu trữ.

- Bộ Nội vụ: Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước trong hoạt động dịch vụ lưu trữ và có trách nhiệm:

+ Chủ trì xây dựng, trình Chính phủ văn bản quy phạm pháp luật, đề án, dự án, kế hoạch phát triển hoạt động dịch vụ lưu trữ.

+ Chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo và xử lý vi phạm trong hoạt động dịch vụ lưu trữ.

+ Phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư công hoặc cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công trong việc thẩm định, phê duyệt các đề án, dự án về lưu trữ.

+ Kiểm tra, đánh giá kết quả việc thực hiện đề án, dự án về lưu trữ.

- Các Bộ, cơ quan ngang bộ

+ Tổng hợp tình hình, thực hiện kiểm tra, đánh giá hoạt động dịch vụ lưu trữ; chịu trách nhiệm chất lượng dự án hoạt động dịch vụ lưu trữ trong phạm vi quản lý được phân công;

+ Báo cáo định kỳ hàng năm về tình hình quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ của mình gửi Bộ Nội vụ tổng hợp, theo dõi.

- Ủy ban nhân dân tỉnh

+ Thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dịch vụ lưu trữ theo phân cấp của Chính phủ.

+ Phối hợp với Bộ Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan tổ chức thực hiện, theo dõi, kiểm tra và giám sát chất lượng các dự án hoạt động dịch vụ lưu trữ trên địa bàn do mình quản lý.

Thứ hai, bổ sung quy định các chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ phải có Chứng chỉ hành nghề.

- Dịch vụ chỉnh lý tài liệu:

+ Chủ nhiệm, chủ trì biên soạn các văn bản hướng dẫn chỉnh lý và lập kế hoạch chỉnh lý

+ Cá nhân trực tiếp tham gia biên soạn các văn bản hướng dẫn chỉnh lý và lập kế hoạch chỉnh lý

+ Cá nhân là trưởng các nhóm, đội, tổ chỉnh lý

+ Cá nhân thực hiện kiểm tra, chỉnh sửa việc lập hồ sơ và việc biên mục phiếu tin; viết lời nói đầu mục lục hồ sơ; lập bảng tra cứu bổ trợ; viết thuyết minh tài liệu loại; viết báo cáo tổng kết chỉnh lý.

- Dịch vụ bảo quản:

+ Cá nhân là trưởng nhóm vệ sinh kho lưu trữ, tài liệu lưu trữ; tu bổ, phục chế tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục tài liệu bí mật nhà nước (dán, vá, bồi nền tài liệu lưu trữ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc vv...); số hóa tài liệu lưu trữ không thuộc danh mục tài liệu bí mật nhà nước.

+ Cá nhân thực hiện nhiệm vụ: Khảo sát, lựa chọn, thống kê tài liệu, xây dựng, trình duyệt kế hoạch tu bổ, phục chế tài liệu lưu trữ, tạo lập cơ sở dữ liệu; kiểm tra chất lượng tài liệu tu bổ, phục chế, số hóa; lập báo cáo kết quả thực hiện và sửa lỗi theo báo cáo kết quả kiểm tra; nghiệm thu và bàn giao sản phẩm.

- Dịch vụ tư vấn, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ trong công tác lưu trữ

+ Cá nhân là trưởng nhóm nghiên cứu, tư vấn, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ trong công tác lưu trữ.

+ Cá nhân hoạt động độc lập dịch vụ tư vấn, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và chuyển giao công nghệ trong công tác lưu trữ.

Thứ ba, giao cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy Chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ đồng thời cũng là cơ quan cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ.

Thứ tư, bổ sung quy định về thu lệ phí kỳ kiểm tra nghiệp vụ, lệ phí cấp Chứng chỉ hành nghề.

- Đình chỉ kinh doanh/ thu hồi chứng chỉ hành nghề của Doanh nghiệp, cá nhân vi phạm quy định về hoạt động dịch vụ lưu trữ.

- Các thông tin về nhân sự, thay đổi địa chỉ, chia tách, sát nhập... của doanh nghiệp và cá nhân hành nghề độc lập về cơ quan quản lý nhà nước lưu trữ để nắm bắt thông tin quản lý.

Thứ năm, Tài liệu lưu trữ là di sản đặc biệt của quốc gia, trong đó có nhiều thông tin bí mật nhà nước, thông tin hạn chế tiếp cận vì có thể ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, an toàn của cơ quan, doanh nghiệp. Vì vậy nên xem xét đưa hoạt động dịch vụ này vào danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định tại Điều 7 của Luật Đầu tư năm 2020.

Khi đã thuộc Danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì sẽ rất thuận lợi cho cơ quan quản lý nhà nước và Doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ xác định trách nhiệm, nhiệm vụ của mình trong việc thực hiện các điều kiện đầu tư kinh doanh như là: hình thức áp dụng; điều kiện đầu tư kinh doanh; hồ sơ, trình tự, thủ tục hành chính; thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính; thời hạn có hiệu lực của giấy phép, giấy chứng nhận, chứng chỉ hoặc văn bản xác nhận, chấp thuận khác (nếu có); các yêu cầu khác mà cá nhân, tổ chức kinh tế phải đáp ứng.

Điều này cũng giải quyết được bất cập của Luật Lưu trữ năm 2011, Điều 36 Luật Lưu trữ quy định tổ chức được hoạt động lưu trữ khi có đủ điều kiện sau: “Có đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ tại cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về lưu trữ cấp tỉnh;...”. Tuy nhiên Luật Lưu trữ không quy định sau khi các tổ chức đăng ký hoạt động dịch vụ tại Sở Nội vụ thì Sở Nội vụ được cấp Giấy chứng nhận đã đăng ký hay không vì vậy trong suốt 10 năm qua việc đăng ký tại Sở Nội vụ chỉ mang tính hình thức, Sở Nội vụ không quản lý được các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và đối tượng khác có liên quan

a) Giải pháp 1

Nếu giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bất cập như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

b) Giải pháp 2

- Tác động về kinh tế:

+ Tác động tích cực:

Việc tham gia của cơ quan quản lý về lưu trữ trong quá trình thẩm định đề án, dự án góp phần phân phối, điều tiết và sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn lực (cơ sở vật chất, nhân lực, kinh phí...) của cơ quan, tổ chức và địa phương để phục vụ cho công tác lưu trữ.

Việc giới hạn chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ phải có chứng chỉ hành nghề giúp giảm số lượng cá nhân đăng ký kì kiểm tra nghiệp vụ, giảm chi phí cho việc tổ chức kỳ kiểm tra nghiệp vụ (do hiện chưa có quy định về việc thu lệ phí kỳ kiểm tra nên toàn bộ kinh phí tổ chức kỳ kiểm tra được lấy từ ngân sách nhà nước).

+ Tác động tiêu cực:

Việc phát sinh thêm các yêu cầu để thực hiện ký kết các hợp đồng thực hiện hoạt động dịch vụ lưu trữ sẽ là một khó khăn trong việc thuyết minh, lập dự án để cơ quan, tổ chức, địa phương dành kinh phí và tiềm lực phát triển công tác lưu trữ.

- Tác động về xã hội:

Sự tham gia của cơ quan quản lý về lưu trữ giúp định hướng các đề án, dự án về lưu trữ được xây dựng đúng mục tiêu, các hoạt động lưu trữ được thực hiện đúng quy định, đảm bảo về mặt nghiệp vụ lưu trữ; thông qua đó, tác động tích cực đến chất lượng tài liệu lưu trữ đang bảo quản tại cơ quan, tổ chức và địa phương nơi triển khai đề án, dự án.

Giải pháp bổ sung quy định các chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ phải có chứng chỉ hành nghề giúp cho các cá nhân đang hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ được thuận lợi hơn. Thực tế hiện nay, một số lượng lớn các cá nhân đang hành nghề dịch vụ lưu trữ nhưng chỉ tốt nghiệp cao đẳng hoặc trung cấp đúng chuyên ngành lưu trữ (chưa có bằng đại học) nên không đủ điều kiện tham dự kỳ kiểm tra và không được cấp chứng chỉ hành nghề. Trong khi đó, một số lượng lớn công việc thực hiện trực tiếp hoạt động nghiệp vụ không cần đến trình độ đại học (Theo quy định Thông tư số 03/2010/TT-BNV ngày 29 tháng 4 năm 2010 của Bộ Nội vụ quy định định mức kinh tế - kỹ thuật chính lý tài liệu giấy; Thông tư số 04/2014/TT-BNV ngày 23 tháng 6 năm 2014 của Bộ Nội vụ quy định định mức kinh tế - kỹ thuật tạo lập cơ sở dữ liệu tài liệu lưu trữ). Đồng thời cũng giúp giảm tỷ lệ mua bán bằng cấp giả để đủ điều kiện tham dự kỳ kiểm tra nghiệp vụ và cấp chứng chỉ hành nghề.

- Tác động về giới: giải pháp này không có tác động về giới.

- Tác động về thủ tục hành chính: không phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật

+ Các quy định về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ cần đảm bảo theo đúng quy định của Luật Đầu tư công do các hợp đồng kinh tế hoạt động dịch vụ lưu trữ của các cơ quan nhà nước đều sử dụng nguồn kinh phí của nhà nước.

Theo khoản 4 và khoản 10 Điều 4 Luật Đầu tư công 2019, “Bộ, cơ quan trung ương và địa phương là cơ quan, tổ chức được Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch đầu tư công” và cũng là “cơ quan chủ quản” quản lý chương trình, dự án. Theo Luật Đầu tư công, các cơ quan này cũng có chức năng và được phân cấp trong suốt quá trình thẩm định, quyết định và triển khai đề án, dự án; cụ thể là trong việc quyết định chủ trương đầu tư (Điều 17), thẩm tra chủ trương đầu tư (Điều 26, 27) và thẩm định, quyết định đầu tư (Điều 37-42).

+ Các quy định về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ cũng cần đảm bảo thực hiện theo đúng quy định Luật Đấu thầu.

Điều 5 Luật Đấu thầu quy định tư cách hợp lệ của nhà thầu, nhà đầu tư:

“1. Nhà thầu, nhà đầu tư là tổ chức có tư cách hợp lệ khi đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

a) Có đăng ký thành lập, hoạt động do cơ quan có thẩm quyền của nước mà nhà thầu, nhà đầu tư đang hoạt động cấp;

b) Hạch toán tài chính độc lập;

c) Không đang trong quá trình giải thể; không bị kết luận đang lâm vào tình trạng phá sản hoặc nợ không có khả năng chi trả theo quy định của pháp luật;

d) Đã đăng ký trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia;

đ) Bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu theo quy định tại Điều 6 của Luật này;

e) Không đang trong thời gian bị cấm tham dự thầu;

g) Có tên trong danh sách ngăn đối với trường hợp đã lựa chọn được danh sách ngăn;

h) Phải liên danh với nhà thầu trong nước hoặc sử dụng nhà thầu phụ trong nước đối với nhà thầu nước ngoài khi tham dự thầu quốc tế tại Việt Nam, trừ trường hợp nhà thầu trong nước không đủ năng lực tham gia vào bất kỳ phần công việc nào của gói thầu.

2. Nhà thầu, nhà đầu tư là cá nhân có tư cách hợp lệ khi đáp ứng đủ các điều kiện sau đây:

a) Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định pháp luật của nước mà cá nhân đó là công dân;

b) Có chứng chỉ chuyên môn phù hợp theo quy định của pháp luật;

c) Đăng ký hoạt động hợp pháp theo quy định của pháp luật;

d) Không đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

đ) Không đang trong thời gian bị cấm tham dự thầu.

3. Nhà thầu, nhà đầu tư có tư cách hợp lệ theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này được tham dự thầu với tư cách độc lập hoặc liên danh; trường hợp liên danh phải có văn bản thỏa thuận giữa các thành viên, trong đó quy định rõ trách nhiệm của thành viên đứng đầu liên danh và trách nhiệm chung, trách nhiệm riêng của từng thành viên trong liên danh.”...

+ Bổ sung kinh doanh dịch vụ lưu trữ vào Phụ lục IV Danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật Đầu tư công năm 2021 (hiện nay theo Phụ lục IV có 227 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện).

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp như đề xuất.
- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

4. Chính sách 4: Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý di sản tư liệu thế giới của Việt Nam

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Việt Nam hiện nay có 07 Di sản tư liệu, trong đó có 03 Di sản tư liệu thế giới là Mộc bản Triều Nguyễn (2009), 82 Bia đá các khoa thi tiến sĩ triều Lê - Mạc 1442 - 1779 (2010), Châu Bản Triều Nguyễn (2017) và 04 Di sản tư liệu thuộc Châu Á - Thái Bình Dương là Mộc bản chùa Vĩnh Nghiêm (2012), Mộc bản Trường học Phúc Giang (2016), Văn thơ kiến trúc cung đình Huế (2016), Hoàng hoa sứ Trình đồ (2018). Các Di sản tư liệu này đã được Chính phủ phê duyệt các dự án bảo vệ và phát huy giá trị cho riêng từng Di sản, phù hợp với từng địa phương, cơ quan quản lý, ví dụ như: Đề án “Bảo quản và phát huy giá trị tài liệu Mộc bản triều Nguyễn - Di sản tư liệu thế giới” (được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 209/QĐ-TTg ngày 03/02/2016); Đề án “Bảo quản và phát huy giá trị tài liệu Châu bản triều Nguyễn - Di sản tư liệu thuộc Chương trình Ký ức thế giới khu vực Châu Á - Thái Bình Dương” (được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 933/QĐ-TTg ngày 30/5/2016)... Có thể khái quát hiện trạng hiện nay của các Di sản tư liệu trên như sau:

stt	Tên Di sản tư liệu	Niên đại	Số lượng	Tình trạng
1.	Mộc bản triều Nguyễn	Thế kỷ XIX	152 cuốn sách gồm 34.619 tấm (55.320 mặt khắc)	Tàn khuyết
2.	82 bia Tiến sĩ triều Lê - Mạc 1422 - 1779	Thế kỷ XV - XVIII	82 bia đá	Nguyên vẹn (tương đối)
3.	Châu bản triều Nguyễn	Thế kỷ XIX - XX	773 tập (tương đương 85.000 văn bản)	Nguyên vẹn (tương đối)
4.	Mộc bản	Thế kỷ	8 bộ kinh, sách gồm	Nguyên vẹn

	chùa Vĩnh Nghiem	XVIII - XX	3.050 ván (tương đương 6.000 trang)	(tương đối)
5.	Mộc bản Trường học Phúc Giang	Thế kỷ XVIII - XIX	2.000 ván	Tàn khuyết
6.	Văn thơ kiến trúc cung đình Huế	Thế kỷ XIX - XX	2.967 ô thơ văn chạm khắc, 146 ô thơ văn - chữ trắng men pháp lam và 88 đơn vị ô học, câu đối, bài văn	Tàn khuyết
7.	Hoàng hoa sứ Trình đồ	Thế kỷ XIX	01 cuốn sách, kích thước 30cm x 20cm, dày 2cm	Nguyên vẹn (sao lại từ bản gốc soạn vào thời kỳ 1765 - 1767)

Việc 07 Di sản tư liệu của Việt Nam được UNESCO ghi danh là động lực không nhỏ thúc đẩy việc xác định giá trị, quản lý, bảo tồn và phát huy giá trị của Di sản tư liệu ở Việt Nam. Tuy nhiên, Di sản tư liệu là loại loại hình di sản mới ở Việt Nam nên vẫn còn nhiều vấn đề còn đang bỏ ngỏ, cụ thể như sau:

- Một là, việc mất mát, thất lạc tài liệu có giá trị do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có các nguyên nhân từ lịch sử để lại như chiến tranh, thiên tai, điều kiện tự nhiên (thời tiết, côn trùng, nấm mốc)... và do cả hạn chế về nhận thức của con người gây nên (sự thay thế của triều đại này bằng một triều đại khác cũng có thể là nguyên nhân làm cho một số tài liệu có giá trị bị tiêu hủy...).

- Hai là, nếu như di sản văn hóa thế giới và thiên nhiên thế giới, di sản văn hóa phi vật thể đại diện của nhân loại được điều chỉnh và chịu sự ràng buộc theo các Công ước quốc tế liên quan thì Di sản tư liệu chỉ là một sáng kiến mới của UNESCO được triển khai từ năm 1994 và Việt Nam tham gia tương đối muộn (năm 2005 mới bắt đầu tham gia, năm 2009 mới có 01 Di sản tư liệu là Mộc bản triều Nguyễn được vinh danh). Do đó, ở Việt Nam đang thiếu vắng các văn bản quy phạm về vấn đề này.

- Ba là, các cơ quan có chức năng bảo tồn di sản văn hóa nói chung, trong đó có những nơi lưu giữ Di sản tư liệu nói riêng được thành lập, cải tạo, mở rộng và nâng cấp thành một hệ thống cơ quan chuyên môn khá đa dạng về loại hình hoạt động, bao gồm: hệ thống các Lưu trữ lịch sử từ Trung ương đến địa phương; các lưu trữ hiện hành trong các cơ quan, đơn vị; các lưu trữ tư

nhân, cá nhân; hệ thống bảo tàng quốc gia và bảo tàng địa phương (còn có cả các loại hình bảo tàng ngoài công lập); hệ thống thư viện quốc gia, thư viện địa phương, thư viện trong các cơ quan nghiên cứu, trường học... Sự đa dạng này là nguyên nhân khiến cho việc thống kê, nhận diện, phân loại Di sản tư liệu trong cả nước không hề dễ dàng.

- Bốn là, bộ máy cơ quan quản lý Di sản tư liệu ở Việt Nam hiện đang có sự chồng chéo, chưa rõ trách nhiệm. Chưa xây dựng được quy trình phối hợp chặt chẽ để phân định trách nhiệm giữa các cơ quan như: Hội đồng Di sản văn hóa quốc gia, Ủy ban quốc gia UNESCO Việt Nam, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (Cục Di sản văn hóa), Bộ Nội vụ (Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước)... Việc quy hoạch tổng thể ngắn hạn, dài hạn, các quan điểm và mục tiêu chiến lược cho việc bảo vệ và phát huy giá trị Di sản tư liệu còn chưa được đề ra, chưa định hướng được con đường cụ thể và các tiêu chí xác nhận giá trị chặt chẽ cho Di sản tư liệu Việt Nam, đặc biệt là các Di sản tư liệu cấp thế giới.

- Năm là, việc nhận thức về tầm quan trọng của công tác nhận diện và xác định giá trị Di sản tư liệu chưa được quan tâm đúng mức, dẫn đến công tác bảo vệ, bảo quản Di sản tư liệu chưa được bài bản, thống nhất.

- Sáu là, kinh phí dành cho công tác bảo quản, phát huy giá trị Di sản tư liệu, đặc biệt là Di sản tư liệu thế giới còn hạn chế so với tiềm năng và nhu cầu thực tế của Di sản. Việc tuyên truyền, giáo dục thông qua nội dung Di sản tư liệu còn rời rạc, manh mún, chưa có tiếng nói hòa chung với Di sản vật thể, Di sản phi vật thể.

- Bảy là, các Di sản tư liệu quý có giá trị hiện nay của nước ta phần lớn là tài liệu được thể hiện bằng chữ Hán - Nôm. Đây chính là một khó khăn, trở ngại lớn cho những người làm công tác bảo tồn di sản cũng như công chúng khi tiếp cận với di sản. Nếu không biết, không giỏi chữ Hán - Nôm thì cán bộ chuyên môn cũng như độc giả không thể đọc trực tiếp để hiểu nội dung tài liệu gốc, từ đó không thể bóc tách, xác định được chính xác các lớp giá trị bên trong nội dung tài liệu đã phản ánh.

- Tám là, công tác đào tạo nguồn nhân lực làm công tác bảo quản, phục chế tài liệu tại các cơ sở đào tạo của Việt Nam còn nặng về lý thuyết, thiếu tính thực tiễn. Do đó, khi vào làm việc thực tế tại các bảo tàng, thư viện, lưu trữ sẽ khó bắt nhịp với thực tiễn công việc và phải mất một thời gian dài làm quen, thậm chí phải đào tạo lại.

Điều 26 Luật Lưu trữ năm 2011 có quy định về quản lý tài liệu lưu trữ quý, hiếm như sau:

“1. Tài liệu lưu trữ quý, hiếm là tài liệu thuộc diện lưu trữ vĩnh viễn và có một trong các đặc điểm sau đây:

a) Có giá trị đặc biệt về tư tưởng, chính trị, kinh tế - xã hội, khoa học, lịch sử và có tầm quan trọng đặc biệt đối với quốc gia, xã hội;

b) Được hình thành trong hoàn cảnh lịch sử đặc biệt về thời gian, không gian, địa điểm, tác giả;

c) Được thể hiện trên vật mang tin độc đáo, tiêu biểu của thời kỳ lịch sử.

2. Tài liệu lưu trữ quý, hiếm không phân biệt hình thức sở hữu được đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ ở trung ương và cấp tỉnh, được lựa chọn để đăng ký vào chương trình, danh hiệu của khu vực và thế giới.

3. Tài liệu lưu trữ quý, hiếm phải được kiểm kê, bảo quản, lập bản sao bảo hiểm và sử dụng theo chế độ đặc biệt.”

Tuy nhiên, một số vấn đề sau đây chưa được đề cập trong Luật Lưu trữ năm 2011 như:

- Trách nhiệm quản lý nhà nước đối với Di sản tư liệu, đặc biệt là các Di sản tư liệu thế giới.

- Trình tự, thủ tục đăng ký tài liệu lưu trữ quý, hiếm với cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ ở trung ương và cấp tỉnh.

- Thẩm quyền công nhận tài liệu lưu trữ quý, hiếm.

- Trình tự, thủ tục, thẩm quyền lựa chọn tài liệu lưu trữ quý, hiếm để đăng ký vào chương trình, danh hiệu của khu vực và thế giới.

- Thẩm quyền ban hành các hướng dẫn về việc kiểm kê, bảo quản, lập bản sao bảo hiểm và sử dụng tài liệu lưu trữ quý, hiếm, trong đó có các Di sản tư liệu thế giới...

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thế chế hóa đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng, Nhà nước đối với việc quản lý, bảo quản và phát huy giá trị của các Di sản tư liệu thế giới ở Việt Nam thành các nội dung quy định cụ thể trong Luật Lưu trữ sửa đổi.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên quy định về quản lý tài liệu lưu trữ quý, hiếm (bao gồm cả Di sản tư liệu thế giới) như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2

Đề xuất bổ sung các quy định sau vào Luật Lưu trữ sửa đổi:

- Chính phủ quy định chi tiết việc lựa chọn tài liệu lưu trữ quý, hiếm để đăng ký vào chương trình, danh hiệu của quốc gia, khu vực và thế giới.

- Chính phủ quy định chi tiết việc thống kê, bảo quản, phát huy giá trị Di sản tư liệu của Việt Nam.

- Bộ Nội vụ là cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý về Di sản tư liệu.
- Quy định về việc mua bán, trao đổi, tặng cho và mang Di sản tư liệu ra nước ngoài.
- Quy định về việc làm bản sao Di sản tư liệu.
- Quyền lợi của tổ chức, cá nhân sở hữu Di sản tư liệu đã đăng ký; Quyền lợi của tổ chức, cá nhân sở hữu Di sản tư liệu được công nhận danh hiệu của khu vực và thế giới.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và đối tượng khác có liên quan

a) Giải pháp 1

Nếu giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bấp cập như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

b) Giải pháp 2

a) Tác động về kinh tế

Phát sinh kinh phí, nhân lực để thực hiện các công việc sau:

- Đăng ký tài liệu lưu trữ quý, hiếm.
- Lựa chọn tài liệu lưu trữ quý, hiếm để đăng ký vào chương trình, danh hiệu của khu vực và thế giới.
- Kiểm kê, bảo quản, lập bản sao bảo hiểm, công bố, giới thiệu và phát huy giá trị tài liệu lưu trữ quý, hiếm, trong đó có Di sản tư liệu các cấp.

b) Tác động về xã hội

- Tạo thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân, gia đình, dòng họ hiện đang lưu giữ các tài liệu lưu trữ quý, hiếm (trong đó có thể có những tài liệu đáp ứng đủ các tiêu chí, điều kiện để xét công nhận là Di sản tư liệu của Việt Nam, của khu vực và thế giới) trong việc đăng ký tài liệu lưu trữ quý, hiếm.

- Tạo tiền đề cho các cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc kiểm kê, lựa chọn tài liệu lưu trữ quý, hiếm để đăng ký vào chương trình, danh hiệu của khu vực và thế giới.

- Tạo thuận lợi cho công tác bảo quản, lập bản sao bảo hiểm, công bố, giới thiệu và phát huy giá trị tài liệu lưu trữ quý, hiếm, trong đó có Di sản tư liệu các cấp.

c) Tác động về giới

Giải pháp này không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

Phát sinh thêm thủ tục hành chính “Đăng ký tài liệu lưu trữ quý, hiếm”.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Phù hợp với quy định của pháp luật về quản lý, bảo vệ và phát huy giá trị Di sản văn hóa được quy định trong Luật Di sản văn hóa năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Di sản văn hóa năm 2013.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp như đề xuất.
- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

5. Chính sách 5: Biên, phiên dịch và công bố nguồn sử liệu quốc gia

5.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Quy định về biên, phiên dịch và công bố nguồn sử liệu quốc gia

Một trong những nội dung cơ bản của công tác lưu trữ là sử dụng tài liệu lưu trữ trong đó có biên, phiên dịch và công bố tài liệu lưu trữ. Một thời gian dài của lịch sử Việt Nam, trong điều kiện phải chống thù trong, giặc ngoài và tiến hành hai cuộc kháng chiến trường kỳ, gian khổ, nên hầu hết các văn bản về công tác lưu trữ được các cơ quan Nhà nước ban hành thời kỳ này chủ yếu đề cập đến việc giữ gìn, bảo vệ hồ sơ tài liệu. Những vấn đề về biên dịch, công bố tài liệu lưu trữ chưa được quan tâm, chú trọng.

Công bố tài liệu lưu trữ nhằm công khai giới thiệu rộng rãi về thành phần, nội dung tài liệu để xã hội biết và sử dụng hiệu quả chúng. Có nhiều hình thức công bố và nó được thực hiện trên cơ sở của pháp luật. Những quy định chính có thể hệ thống lại theo trình tự thời gian là:

Ngày 26 tháng 12 năm 1981, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định số 168-HĐBT về việc thành lập Phòng lưu trữ Quốc gia nước CHXHCN Việt Nam. Quyết định này quy định: "Các tài liệu của Phòng lưu trữ quốc gia cần được công bố, giới thiệu cho các cơ quan, cán bộ và nhân dân khai thác, nghiên cứu, sử dụng, trừ các tài liệu bí mật có chế độ khai thác riêng"; "chỉ có Cục Lưu trữ mới được công bố các hồ sơ tài liệu của Phòng lưu trữ Quốc gia Việt Nam" và "cơ quan hay cá nhân sử dụng tài liệu của Phòng lưu trữ Quốc gia Việt Nam để dẫn chứng phải ghi rõ xuất xứ của tài liệu, nếu dùng để biên soạn tác phẩm thì khi xuất bản phải nộp một bản cho cơ quan lưu trữ nơi mình đã khai thác tài liệu". Như vậy, nội dung Quyết định đã quy định thẩm quyền công bố hồ sơ, tài liệu của Phòng lưu trữ Quốc gia Việt Nam và quy định việc ghi xuất xứ tài liệu nếu sử dụng và nộp tác phẩm cho cơ quan lưu trữ, nơi khai thác tài liệu. Đây là quy định khá chặt chẽ về công bố tài liệu lưu trữ.

Năm 1982, Pháp lệnh Bảo vệ tài liệu lưu trữ quốc gia được ban hành. Vấn đề công bố tài liệu lưu trữ đã được đề cập trong Điều 12 của Pháp lệnh: "Việc sử dụng và công bố tài liệu lưu trữ quốc gia phải phục vụ đường

lối, chính sách và bảo đảm bí mật của Đảng và Nhà nước. Chế độ sử dụng và công bố tài liệu lưu trữ quốc gia do Hội đồng Bộ trưởng quy định”. Có thể khẳng định rằng, nguyên tắc công bố tài liệu lưu trữ phục vụ lợi ích quốc gia, của dân tộc và bảo đảm bí mật rất được quan tâm, chú trọng. Tiếc rằng, cho đến tận năm 2001 - khi có Pháp lệnh mới, quy định về chế độ sử dụng và công bố tài liệu lưu trữ vẫn chưa được ban hành.

Trước yêu cầu mới, ngày 04 tháng 4 năm 2001, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Lưu trữ Quốc gia thay thế cho Pháp lệnh Bảo vệ tài liệu lưu trữ quốc gia. Điều 23 của Pháp lệnh quy định:

- Cơ quan có thẩm quyền của Đảng quy định việc công bố tài liệu thuộc Phong lưu trữ Đảng cộng sản Việt nam;
- Chính phủ quy định việc công bố tài liệu thuộc Phong lưu trữ Nhà nước Việt Nam.

Tại Pháp lệnh này, cơ quan có thẩm quyền quy định về việc công bố tài liệu lưu trữ đã được chỉ rõ và tiếp tục được thể chế hóa chi tiết tại Điều 21, Nghị định số 111/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh lưu trữ quốc gia như sau:

- Cục trưởng Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi bảo quản tại các Trung tâm lưu trữ quốc gia.
- Chủ tịch Ủy ban Nhân dân các cấp cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi bảo quản tại lưu trữ tỉnh, lưu trữ huyện.
- Người đứng đầu cơ quan, tổ chức cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi của cơ quan, tổ chức.

Nguyên tắc, thủ tục công bố tài liệu lưu trữ do Bộ trưởng Bộ Nội vụ quy định.

Đối với tài liệu thuộc danh mục bí mật nhà nước và tài liệu thuộc Phong lưu trữ Đảng Cộng sản Việt Nam, Điều 22 của Nghị định 111/2004/NĐ-CP quy định như sau:

- Thẩm quyền cho phép khai thác, sử dụng, công bố và mang tài liệu thuộc danh mục bí mật nhà nước ra nước ngoài được thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành về bảo vệ bí mật nhà nước.
- Thẩm quyền cho phép khai thác, sử dụng, công bố và mang tài liệu thuộc Phong lưu trữ Đảng Cộng sản Việt Nam ra nước ngoài do cơ quan có thẩm quyền của Đảng quy định.

Nghị định đã dành 2 điều để quy định về thẩm quyền công bố tài liệu. Đây cũng thể hiện sự quan tâm của Chính phủ về vấn đề công bố tài liệu lưu

trữ. Có một điểm vẫn tồn tại là cho đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể nào của cơ quan chức năng về nguyên tắc, thủ tục công bố.

Một trong những văn bản có tác động mạnh mẽ tới công tác lưu trữ là Chỉ thị 05/2007/CT-TTg ngày 02 tháng 3 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường bảo vệ và phát huy giá trị của tài liệu lưu trữ. Nội dung của Chỉ thị chủ yếu dành cho việc tăng cường phát huy giá trị của tài liệu lưu trữ trong đó việc công bố tài liệu lưu trữ được đặc biệt chú ý:

- Bố trí diện tích thích đáng để thường xuyên tổ chức triển lãm, trưng bày tài liệu lưu trữ;

- Tổ chức giải mật theo quy định, chủ động công bố, giới thiệu và tạo điều kiện thuận lợi cho việc khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ được nhanh chóng và có hiệu quả.

Có thể thấy rằng, Chỉ thị đã yêu cầu phải đẩy mạnh việc giải mật, chủ động công bố, giới thiệu tài liệu, tổ chức trưng bày, triển lãm. Điều này làm thúc đẩy các hoạt động công bố tài liệu lưu trữ. Đặc biệt, “chủ động công bố, giới thiệu tài liệu” đặt ra yêu cầu các cơ quan lưu trữ phải chủ động công bố chứ không phải là bị động theo yêu cầu như thời gian trước. Trên thực tế, sau khi Chỉ thị 05/2007/CT-TTg ra đời, hoạt động công bố tài liệu lưu trữ có bước phát triển cả quy mô và chất lượng.

Ngày 11 tháng 11 năm 2011, Quốc hội đã thông qua Luật Lưu trữ. Đây là văn bản pháp luật cao nhất về lưu trữ lần đầu tiên được Quốc hội thông qua. Một lần nữa, trong văn bản pháp luật cao nhất về lưu trữ lại đề cao nguyên tắc tôn trọng tính nguyên bản, tính chính xác khi công bố, giới thiệu, trích dẫn tài liệu lưu trữ đồng thời chỉ rõ trách nhiệm của cơ quan lưu trữ cũng như trách nhiệm của độc giả. Cụ thể, Khoản 2, Điều 29 quy định:

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân khi sử dụng tài liệu lưu trữ có các nghĩa vụ “Chỉ dẫn số lưu trữ, độ gốc của tài liệu lưu trữ và cơ quan, tổ chức quản lý tài liệu lưu trữ; tôn trọng tính nguyên bản tài liệu khi công bố, giới thiệu, trích dẫn tài liệu lưu trữ”; “Không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

- Cơ quan, tổ chức có tài liệu lưu trữ có trách nhiệm: “Chủ động giới thiệu tài liệu lưu trữ và tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng tài liệu lưu trữ đang trực tiếp quản lý”; “Hàng năm rà soát, thông báo tài liệu lưu trữ thuộc Danh mục tài liệu có đóng dấu chỉ các mức độ mật đã được giải mật”.

Nhằm mục đích phát huy tối đa giá trị của tài liệu và phục vụ tốt hơn nữa việc sử dụng tài liệu lưu trữ vào công tác nghiên cứu khoa học, lịch sử, phát triển kinh tế, xã hội của các ngành, các địa phương, một điểm mới quan trọng lần đầu tiên được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật (Điều 30

Luật Lưu trữ) về việc sử dụng rộng rãi tài liệu tại Lưu trữ lịch sử: “Tài liệu lưu trữ tại Lưu trữ lịch sử được sử dụng rộng rãi, trừ tài liệu thuộc Danh mục hạn chế sử dụng và Danh mục tài liệu có đóng dấu chỉ mức độ mật”. Thời hạn giải mật các tài liệu cũng được quy định cụ thể: “Sau 40 năm kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có dấu mật nhưng chưa được giải mật” và “Sau 60 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu tối mật, tuyệt mật nhưng chưa được giải mật”. Có được quy định về thời hạn tiếp cận tài liệu chính là một cơ sở pháp lý để tạo điều kiện đẩy mạnh công tác khai thác, sử dụng tài liệu nói chung và công bố tài liệu lưu trữ nói riêng.

Qua nghiên cứu, có thể thấy rằng một số vấn đề liên quan đến công bố tài liệu đã được quy định trong Luật Lưu trữ như quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc sử dụng tài liệu; trách nhiệm của cơ quan lưu trữ trong việc sử dụng tài liệu; thời hạn sử dụng rộng rãi tài liệu tại các Lưu trữ lịch sử. Tuy nhiên, vẫn còn những khoảng trống trong Luật Lưu trữ cần điều chỉnh, bổ sung để hoàn thiện các quy định về công bố tài liệu lưu trữ nhằm nâng cao hiệu quả của công tác này.

b) Những nội dung chưa được quy định

- Chưa có quy định về biên, phiên dịch tài liệu lưu trữ. Với khối lượng tài liệu lưu trữ của nước Việt Nam là rất đồ sộ, được viết bằng các thứ tiếng Hán Nôm, Pháp, Anh, Nga... rất cần tổ chức biên dịch nội dung sang tiếng Việt để phát huy giá trị nhiều mặt qua đó giáo dục ý thức truyền thống cho các tầng lớp nhân dân, nhất là thế hệ trẻ, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng và bảo vệ đất nước, chủ quyền của quốc gia. Cần có quy định về nghiên cứu biên dịch đầy đủ, thẩm định những tài liệu có thể công bố được để công bố.

- Chưa có quy định giải thích từ ngữ về công bố tài liệu lưu trữ. Khái niệm công bố tài liệu lưu trữ đang được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Tác giả X.I.O Rê-gốp, chủ biên Từ điển tiếng Nga, NXB Bách khoa toàn thư Liên Xô ấn hành năm 1973 tại Matxcova cho rằng: “Công bố học là sự tập trung, biên mục (mô tả) và xuất bản một cách khoa học các tài liệu chữ viết của quá khứ”. Trong bài viết “Trao đổi về một số nguyên tắc chung trong công bố tài liệu” (Tạp chí VTLTVN, số 5/2005), tác giả Nguyễn Văn Hàm viết “công bố tài liệu lưu trữ là đưa ra cho người đọc những tài liệu hoặc chưa ai biết, hay đã biết nhưng chưa đầy đủ, chưa toàn diện”. Tại Hội thảo “Tạp chí Văn thư - Lưu trữ Việt Nam: Truyền thống và đổi mới” tác giả Nguyễn Văn Hàm đã định nghĩa “Công bố tài liệu lưu trữ là tái hiện lại (sao lại) và in ra bằng các phương tiện, kỹ thuật khác nhau trên những vật liệu nhất định (giấy, phim điện ảnh, đĩa, băng, từ...) của các văn bản, các hình ảnh chứa đựng trong các tài liệu lưu trữ đã phổ biến rộng rãi. Có thể công bố toàn văn, công bố một

phần, một đoạn của tài liệu lưu trữ tùy theo mục đích, yêu cầu, nhiệm vụ do công việc đặt ra”. Trong cuốn Từ điển lưu trữ Việt Nam do Cục Lưu trữ nhà nước xuất bản năm 1992 đã giải thích “Công bố tài liệu là dựa trên các nguyên tắc và phương pháp công bố học để truyền đạt lại tài liệu dưới các hình thức khác nhau nhằm phục vụ cho các đối tượng độc giả khác nhau”. Trong cuốn Từ điển tra cứu Nghiệp vụ quản trị văn phòng văn thư lưu trữ Việt Nam do PGS. TS Dương Văn Khảm biên soạn, NXB Thông tin và Truyền thông ấn hành năm 2005 thì công bố tài liệu lưu trữ là truyền đạt công khai, tổng hợp, toàn văn, trích đoạn hoặc tóm tắt nội dung của một khối lượng tài liệu lưu trữ hoặc một tài liệu lưu trữ cụ thể.

- Chưa có quy định về trách nhiệm của cơ quan lưu trữ trong việc tổ chức thực hiện công bố tài liệu lưu trữ. Các cơ quan lưu trữ, đặc biệt là các Lưu trữ lịch sử bảo quản tài liệu của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc các giai đoạn khác nhau của dân tộc. Như vậy cần có quy định trách nhiệm của cơ quan lưu trữ trong việc rà soát, nghiên cứu, thông báo, giới thiệu, công bố về các nguồn sử liệu, thông tin tài liệu lưu trữ một cách rộng rãi để toàn xã hội được biết, từ đó tiếp cận và có kế hoạch khai thác sử dụng phục vụ nghiên cứu khoa học, lịch sử và hoạt động thực tiễn.

- Chưa có quy định về nguyên tắc, yêu cầu trong công bố tài liệu lưu trữ.

- Chưa có quy định về hình thức công bố tài liệu lưu trữ.

- Chưa có quy định về thời hạn, phạm vi tài liệu được công bố rộng rãi. Đây là quy định cơ bản trong sử dụng, công bố tài liệu lưu trữ trong khi hầu hết pháp luật lưu trữ các nước đều quy định vấn đề này. Ví dụ: Ở Trung Quốc thời hạn mở hồ sơ để công bố công khai được quy định là khoảng 30 năm kể từ năm tài liệu hình thành. Luật pháp Việt Nam mới chỉ đề cập đến thời hạn được tiếp cận sử dụng tài liệu tại Lưu trữ lịch sử có đóng dấu chỉ các mức độ mật nhưng chưa được giải mật, tài liệu liên quan đến cá nhân.

- Chưa có quy định rõ về thẩm quyền cho phép công bố tài liệu lưu trữ. Thực ra Luật pháp lưu trữ Việt Nam đã có quy định về thẩm quyền cho phép công bố tài liệu lưu trữ. Tuy nhiên chưa thực sự rõ như cơ quan lưu trữ hoàn toàn có thẩm quyền trong việc công bố tài liệu lưu trữ của cơ quan, tổ chức cá nhân đang bảo quản tại cơ quan lưu trữ hay cần có sự hợp tác trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có tài liệu trong vấn đề này. Hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng tài liệu tại cơ quan lưu trữ và công bố tài liệu thì có cần phải được sự chấp thuận của cơ quan lưu trữ không? Ngoài ra cũng chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của độc giả khi công bố tài liệu lưu trữ nếu như những nội dung độc giả công bố gây ảnh hưởng tới lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức cá nhân.

- Chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục công bố tài liệu lưu trữ.

- Chưa có hướng dẫn cụ thể về phương pháp công bố.
- Chưa có quy định về xử lý vi phạm trong hoạt động công bố.

c) Những nội dung cần sửa đổi của Luật Lưu trữ

- Cần nghiên cứu sửa đổi quy định mốc thời hạn sử dụng, công bố đối với tài liệu thuộc diện sử dụng, công bố rộng rãi. Tại Khoản 1, Điều 30 quy định “Tài liệu lưu trữ tại Lưu trữ lịch sử được sử dụng rộng rãi” như vậy không quy định mốc thời hạn sử dụng, công bố tài liệu đối với tài liệu thông thường trừ tài liệu thuộc Danh mục tài liệu hạn chế sử dụng và Danh mục tài liệu có đóng dấu chỉ các mức độ mật. Trong khi đó, Điều 21 quy định “Trong thời hạn 10 năm, kể từ năm công việc kết thúc, cơ quan, tổ chức thuộc Danh mục cơ quan, tổ chức thuộc nguồn nộp lưu tài liệu có trách nhiệm nộp lưu tài liệu có giá trị bảo quản vĩnh viễn vào Lưu trữ lịch sử” điều đó có nghĩa là nhiều tài liệu khi giao nộp vào Lưu trữ lịch sử vẫn còn giá trị hiện hành, việc không quy định mốc thời hạn khi đưa tài liệu ra sử dụng, công bố tại Lưu trữ lịch sử sẽ gây ảnh hưởng tới cơ quan, tổ chức nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử.

- Sửa đổi Khoản 2 Điều 30 theo hướng chỉ hạn chế sử dụng đối với tài liệu lưu trữ có những nội dung thông tin nếu sử dụng rộng rãi có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân và bỏ các quy định tại điểm b và c (đối với tài liệu lưu trữ có tình trạng vật lý yếu kém, bị hư hỏng; tài liệu đang trong quá trình xử lý nghiệp vụ).

- Sửa đổi Điểm b, c Khoản 4 Điều 30 mốc thời hạn sử dụng, công bố tài liệu đối với tài liệu mật, tối mật, tuyệt mật theo hướng rút ngắn thời gian, phù hợp với quy định về bảo vệ bí mật nhà nước hiện hành.

- Sửa đổi Khoản 5 Điều 30 “Tài liệu liên quan đến cá nhân được sử dụng rộng rãi sau 40 năm, kể từ năm cá nhân qua đời” thành “Tài liệu liên quan đến cá nhân được sử dụng rộng rãi sau 40 năm, kể từ năm cá nhân qua đời, trường hợp không xác định được năm qua đời thì sau 110 năm kể từ năm tài liệu hình thành”.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng đặc biệt là Chỉ thị số 05/2007/CT-TTg ngày 02 tháng 3 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường bảo vệ và phát huy giá trị của tài liệu lưu trữ thành các nội dung quy định cụ thể trong Luật.

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2

- Hoàn thiện cơ chế chính sách về biên, phiên dịch, công bố tài liệu lưu trữ quốc gia theo hướng hiện đại hóa hoạt động công bố đáp ứng nhu cầu trong nước, phù hợp xu hướng thế giới.

- Nghiên cứu, đề xuất bổ sung, sửa đổi Luật Lưu trữ (năm 2011) các nội dung quy định về hoạt động công bố tài liệu lưu trữ trong đó có giải thích từ ngữ “Công bố tài liệu lưu trữ”; quy định về biên, phiên dịch và nguyên tắc, yêu cầu, trách nhiệm, thẩm quyền công bố, thời hạn công bố tài liệu.

- Bổ sung Điều về công bố tài liệu lưu trữ bao gồm các nội dung sau:

+ Yêu cầu công bố tài liệu lưu trữ là không xâm phạm lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

+ Hình thức công bố: xuất bản ấn phẩm; giới thiệu tài liệu lưu trữ trên phương tiện thông tin đại chúng, trang thông tin điện tử và triển lãm, trưng bày tài liệu...

+ Thẩm quyền cho phép công bố tài liệu lưu trữ:

Cục trưởng Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi bảo quản tại các Trung tâm lưu trữ quốc gia.

Chủ tịch Ủy ban Nhân dân các cấp cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi bảo quản tại Lưu trữ lịch sử tỉnh.

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức cho phép công bố tài liệu lưu trữ được sử dụng rộng rãi của cơ quan, tổ chức.

- Bổ sung vào Điều 2 giải thích từ ngữ Công bố tài liệu lưu trữ là truyền đạt công khai nội dung tài liệu lưu trữ ra công chúng dựa trên nguyên tắc và phương pháp công bố học.

- Bổ sung vào Điều 29 các nội dung sau:

+ Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi công bố tài liệu lưu trữ:

Phải được sự đồng ý của cơ quan lưu trữ;

Khi sử dụng tài liệu lưu trữ để biên soạn ấn phẩm thì khi xuất bản phải nộp lưu một bản cho cơ quan lưu trữ nơi mình khai thác tài liệu.

+ Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có tài liệu lưu trữ: Chủ động biên dịch, công bố.

- Sửa đổi Khoản 1, Điều 30 quy định mốc thời hạn công bố tài liệu đối với tài liệu thuộc diện sử dụng rộng rãi là 10 năm trừ tài liệu thuộc Danh mục tài liệu hạn chế sử dụng và Danh mục tài liệu có đóng dấu chỉ các mức độ mật.

- Sửa đổi Điểm b, c Khoản 2 Điều 30: Hạn chế tiếp xúc trực tiếp với bản gốc tài liệu lưu trữ có tình trạng vật lý yếu kém, bị hư hỏng; tài liệu đang trong quá trình xử lý nghiệp vụ lưu trữ.

- Sửa đổi Điểm b, c Khoản 4 Điều 30 mức thời hạn sử dụng, công bố tài liệu đối với tài liệu mật, tối mật, tuyệt mật theo phù hợp với quy định về bảo vệ bí mật nhà nước hiện hành.

- Sửa đổi Khoản 5 Điều 30 “Tài liệu liên quan đến cá nhân được sử dụng rộng rãi sau 40 năm, kể từ năm cá nhân qua đời” thành “Tài liệu liên quan đến cá nhân được sử dụng rộng rãi sau 30 năm, kể từ năm cá nhân qua đời, trường hợp không xác định được năm qua đời thì sau 100 năm kể từ năm tài liệu hình thành”.

Ngoài ra cần quy định trong Luật nội dung giao Chính phủ ban hành quy định về xử lý vi phạm đối với hoạt động lưu trữ nói chung, hoạt động công bố tài liệu lưu trữ nói riêng. Giao Bộ Nội vụ ban hành hướng dẫn cụ thể về phương pháp công bố, quy định về trình tự, thủ tục công bố tài liệu lưu trữ.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và đối tượng khác có liên quan

a) Giải pháp 1

Nếu giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, bấp cập như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

b) Giải pháp 2

- Tác động về kinh tế:

+ Tác động tích cực: Cần đầu tư kinh phí, nhân lực để tổ chức thực hiện các hoạt động công bố nhằm phát huy giá trị mọi mặt từ tài liệu lưu trữ trong công cuộc xây dựng, phát triển đất nước và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

+ Tác động tiêu cực: Việc lựa chọn tài liệu lưu trữ và công bố cần hết sức thận trọng vì không phải tài liệu lưu trữ nào cũng đáp ứng yêu cầu phục vụ đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước, không gây lộ lọt bí mật, không xâm phạm, không ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong giai đoạn hiện tại.

- Tác động về xã hội: Việc biên dịch, công bố tài liệu lưu trữ nhằm bảo tồn, phát huy những giá trị văn hóa, xã hội tốt đẹp. Nó có tác dụng định hướng, đánh giá và điều chỉnh các hoạt động của xã hội nhằm vươn tới cái đúng, cái tốt, cái đẹp, thúc đẩy sự tiến bộ xã hội. Biên, phiên dịch, công bố tài liệu lưu trữ góp phần khẳng định niềm tự hào, tình yêu quê hương, đất nước,

văn hóa truyền thống của dân tộc, góp phần vào việc gìn giữ giá trị bản sắc văn hóa dân tộc, không để “hòa tan” trong thế giới hội nhập hiện nay.

- Tác động về giới: Không có tác động về giới

- Tác động về thủ tục hành chính: không phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Các quy định về biên dịch, công bố tài liệu lưu trữ phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành

+ Phù hợp với quy định của Luật Tiếp cận thông tin. Theo quy định của Luật này “thông tin là tin, dữ liệu được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra” và “Mọi công dân đều bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin”. Luật này cũng quy định rõ tại Điều 17 Những thông tin phải được công khai và Điều 18 Hình thức, thời điểm công khai.

+ Phù hợp với quy định của Bộ Luật Dân sự trong đó có quyền lợi chính đáng của công dân. Pháp luật dân sự quy định và bảo hộ địa vị pháp lý của cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác trong đó có quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong giao lưu dân sự. Tài liệu lưu trữ được sản sinh ra trong quá trình hoạt động của các cá nhân, pháp nhân... có địa vị pháp lý được bảo đảm thực thi các quyền và nghĩa vụ của mình bằng Luật Dân sự. Tài liệu lưu trữ được bảo vệ an toàn bởi những quy định của luật pháp lưu trữ song đồng thời nó cũng tuân thủ những quy định của Bộ Luật Dân sự về các quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác. Việc khai thác sử dụng tài liệu lưu trữ cũng không nằm ngoài mục đích bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhà nước, cơ quan, cá nhân... trong đó việc bảo vệ bí mật đời tư được quy định cụ thể tại Điều 38: Quyền về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình:

“1. Đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình là bất khả xâm phạm và được pháp luật bảo vệ.

2. Việc thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân phải được người đó đồng ý, việc thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến bí mật gia đình phải được các thành viên gia đình đồng ý, trừ trường hợp luật có quy định khác”.

+ Các quy định về biên dịch, công bố tài liệu lưu trữ phù hợp với quy định của pháp luật về di sản văn hóa. Rất nhiều tài liệu lưu trữ quốc gia đã được cấp có thẩm quyền công nhận là di sản của dân tộc, là một trong những dạng di sản văn hóa phi vật thể, "là sản phẩm tinh thần có giá trị lịch sử, văn

hóa, khoa học", được Nhà nước thống nhất quản lý. Dưới góc độ là di sản văn hoá, tài liệu lưu trữ được Luật Di sản văn hoá bảo hộ bằng những điều khoản quy định chặt chẽ về quyền sở hữu (Điều 9, 10) về việc bảo vệ và phát huy giá trị (các điều thuộc Chương III: Bảo vệ và phát huy giá trị văn hoá phi vật thể) của Luật này.

+ Phù hợp với Luật Sở hữu trí tuệ trong đó có quyền tác giả: "Đối tượng quyền tác giả bao gồm tác phẩm văn học, nghệ thuật, khoa học; đối tượng quyền liên quan đến quyền tác giả bao gồm cuộc biểu diễn, bản ghi âm, ghi hình, chương trình phát sóng, tín hiệu vệ tinh mang chương trình được mã hoá" (trích Điều 3 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ).

Trong đó:

- Quyền sở hữu trí tuệ là quyền của tổ chức, cá nhân đối với tài sản trí tuệ, bao gồm quyền tác giả và quyền liên quan đến quyền tác giả, quyền sở hữu công nghiệp và quyền đối với giống cây trồng.

- Quyền tác giả là quyền của tổ chức, cá nhân đối với tác phẩm do mình sáng tạo ra hoặc sở hữu.

Các loại tài liệu sau không thuộc phạm vi bảo hộ của Luật Sở hữu trí tuệ được quy định tại Điều 15 của Luật

- Tin tức thời sự thuần túy đưa tin.

- Văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, văn bản khác thuộc lĩnh vực tư pháp và bản dịch chính thức của văn bản đó.

- Quy trình, hệ thống, phương pháp hoạt động, khái niệm, nguyên lý, số liệu.

+ Phù hợp với Luật Bảo vệ bí mật Nhà nước: Tài liệu lưu trữ có những nội dung quy định về tài liệu bí mật Nhà nước và phải tuân thủ theo Luật Bảo vệ bí mật Nhà nước. Trong đó căn cứ vào tính chất quan trọng mà các tài liệu mang tin, chúng được phân thành 3 cấp độ: tuyệt mật, tối mật và mật. Liên quan đến nó là thẩm quyền xác định, thay đổi độ mật và giải mật đối với từng loại.

- Phù hợp với Luật An ninh mạng

Việc bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trên không gian mạng được quy định tại Khoản 1, Điều 17:

“1. Hành vi gián điệp mạng; xâm phạm bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trên không gian mạng bao gồm:

a) Chiếm đoạt, mua bán, thu giữ, cố ý làm lộ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư gây ảnh hưởng đến danh dự, uy tín, nhân phẩm, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân;

b) Cố ý xóa, làm hư hỏng, thất lạc, thay đổi thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư được truyền đưa, lưu trữ trên không gian mạng;

c) Cố ý thay đổi, hủy bỏ hoặc làm vô hiệu hóa biện pháp kỹ thuật được xây dựng, áp dụng để bảo vệ thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư;

d) Đưa lên không gian mạng những thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư trái quy định của pháp luật;

đ) Cố ý nghe, ghi âm, ghi hình trái phép các cuộc đàm thoại;

e) Hành vi khác cố ý xâm phạm bí mật nhà nước, bí mật công tác, bí mật kinh doanh, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và đời sống riêng tư”.

Luật cũng quy định về phòng chống tấn công mạng “Xâm nhập, làm tổn hại, chiếm đoạt dữ liệu được lưu trữ, truyền đưa qua mạng viễn thông, mạng Internet, mạng máy tính, hệ thống thông tin, hệ thống xử lý và điều khiển thông tin, cơ sở dữ liệu, phương tiện điện tử” và bảo vệ an ninh mạng “Ứng dụng, triển khai phương án, biện pháp, công nghệ bảo vệ an ninh mạng đối với hệ thống thông tin và thông tin, tài liệu được lưu trữ, soạn thảo, truyền đưa trên hệ thống thông tin thuộc phạm vi quản lý”.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

- Đề nghị lựa chọn giải pháp như đề xuất.
- Cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách: Quốc hội.

III. Ý KIẾN THAM VẤN

Bộ Nội vụ đã có Công văn số /BNV-VTLTNN ngày .../.../20.. gửi các bộ ngành, Tập đoàn kinh tế, Tổng Công ty nhà nước, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; gửi đăng trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Nội vụ về việc cho ý kiến đối với hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Lưu trữ sửa đổi. Đến nay, Bộ Nội vụ đã

nhận được ý kiến góp ý của ... cơ quan, tổ chức trung ương và địa phương, trong đó ... cơ quan, tổ chức hoàn toàn nhất trí đối với hồ sơ đề nghị, cơ quan, tổ chức có ý kiến góp ý cho hồ sơ đề nghị.

Trên cơ sở tổng hợp các ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức Bộ Nội vụ Bộ Nội vụ đã tổng hợp và giải trình tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức trung ương và các cơ quan có liên quan, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Luật

Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách bao gồm tất cả các cơ quan thuộc đối tượng được đề xuất là đối tượng áp dụng của Luật sửa đổi Luật Lưu trữ bao gồm: cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân.

2. Cơ quan giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách

Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội giám sát thi hành Luật. Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân giám sát việc triển khai thi hành Luật trong phạm vi địa phương.

Trên đây là nội dung Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Lưu trữ sửa đổi, Bộ Nội vụ xin báo cáo Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng;
- TTrg. Nguyễn Duy Thăng;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, VTLTNN.

BỘ TRƯỞNG

Phạm Thị Thanh Trà