

Số: /BC-BNV

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

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

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẤP 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, đã đánh dấu bước phát triển mới về luật pháp lưu trữ, đặt ra những cơ sở pháp lý quan trọng để quản lý thống nhất công tác lưu trữ trong phạm vi toàn quốc. Trong thời gian thực hiện Luật Lưu trữ từ năm 2012 đến nay, 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, điều chỉnh những vấn đề cơ bản trong quản lý nhà nước về công tác lưu trữ và hoạt động nghiệp vụ lưu trữ, góp phần quan trọng trong việc nâng cao nhận thức, 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 đi vào 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*, căn cứ các quy định của Luật Lưu trữ về thẩm quyền, trách nhiệm, biện pháp quản lý công tác lưu trữ, các cơ quan quản lý lưu trữ các cấp, các ngành đã cụ thể hóa đề 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, góp phần cụ thể hóa các quy định của Luật vào thực tiễn hoạt động của ngành lưu trữ. Trong gần 10 năm thực hiện Luật Lưu trữ, các cơ quan quản lý nhà nước các cấp đã ban hành các văn bản như: Chính phủ ban hành Nghị định số

01/2013/NĐ-CP 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 nhiều 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, thu thập, giao nộp tài liệu vào lưu trữ cơ quan, lưu trữ lịch sử, 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 để thực hiện nhiệm vụ 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,...

*Thứ hai*, tổ chức mạng lưới lưu trữ lịch sử các cấp ngày càng được xây dựng hoàn thiện. Lưu trữ lịch sử được tổ chức ở trung ương và cấp tỉnh, thực hiện việc thu thập, tiếp nhận tài liệu lưu trữ từ các cơ quan, tổ chức thuộc nguồn nộp lưu (Điều 19, 20 Luật Lưu trữ), là cơ quan thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ của hoạt động lưu trữ. Ở trung ương, các Trung tâm Lưu trữ quốc gia đã được đầu tư để hoạt động. Ở cấp tỉnh, các Trung tâm Lưu trữ lịch sử tỉnh được thành lập để thực hiện các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ đối với tài liệu lưu trữ của các cơ quan, tổ chức ở địa phương.

Ngày 31 tháng 10 năm 2014, Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư số 15/2014/TT-BNV 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. Với quy định này của Thông tư số 15/2014/TT-BNV, tổ chức các cơ quan quản lý về lưu trữ ở địa phương đã từng bước được hoàn thiện.

*Thứ ba*, các ngành, các cấp đã tăng cường đầu tư cơ sở vật chất cho hoạt động lưu trữ. 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 và quy định rõ các nội dung công việc được nhà nước đầu tư kinh phí như xây dựng, 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.

Trong thời gian qua, Nhà nước đã đầu tư kinh phí cho công tác lưu trữ tài liệu, tập trung vào các công việc như: xây dựng, cải tạo kho lưu trữ, mua sắm phương tiện thiết bị phục vụ bảo quản tài liệu, chỉnh lý, số hóa, trưng bày triển lãm tài liệu lưu trữ... Các Trung tâm Lưu trữ quốc gia được trang bị tòa nhà lưu trữ hiện đại với kho bảo quản tài liệu chuyên dụng, đáp ứng việc bảo

quản an toàn tài liệu lưu trữ quốc gia. Ở địa phương, 24 tỉnh đã xây dựng mới kho lưu trữ chuyên dụng; một số tỉnh bố trí trụ sở của các sở, ngành để cải tạo làm kho bảo quản tài liệu. Ngoài ra, các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đã đầu tư kinh phí vào việc chỉnh lý và số hóa tài liệu lưu trữ với hàng triệu trang tài liệu 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. Một số cơ quan đã tiến hành chỉnh lý 100% tài liệu. Một số ngành 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,...

*Thứ tư*, Luật Lưu trữ quy định tổ chức, cá nhân được thực hiện dịch vụ lưu trữ, trong đó quy định về đối tượng, điều kiện hoạt động dịch vụ về các lĩnh vực: 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. Điều này đã tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy hoạt động dịch vụ lưu trữ.

Trước thời điểm Luật Lưu trữ ban hành, có khoảng trên 20 doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ được thành lập; đến nay đã 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 cho các cá nhân. Tuy nhiên, các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ chủ yếu về chỉnh lý và số hóa tài liệu. Thông qua dịch vụ lưu trữ, các cơ quan đã chỉnh lý, giải quyết được hàng trăm ki-lo-mét giá tài liệu ở trạng thái bó gói, tích đống; số hóa hàng triệu trang tài liệu lưu trữ để tạo lập cơ sở dữ liệu tra cứu. Có thể nói rằng, 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.

Hoạt động dịch vụ lưu trữ lần đầu tiên được quy định trong luật, thể hiện chủ trương của nhà nước trong việc xã hội hóa một phần các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ. Việc thực hiện quy định này của Luật Lưu trữ đã có nhiều tác động tích cực, mang lại những kết quả đáng ghi nhận trong thực tiễn hoạt động lưu trữ.

*Thứ năm*, Luật Lưu trữ đã có quy định về quyền sở hữu, quản lý tài liệu tư nhân, 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, qua đó, nhiều chủ sở hữu tài liệu đã hiểu rõ về chính sách của nhà nước đối với việc quản lý tài liệu tư nhân và tự nguyện biếu, tặng tài liệu có giá trị cho cơ quan lưu trữ; một số khác đã ký gửi, thuê bảo quản tài liệu tại cơ quan lưu trữ. Các 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.

## 1.2. Những hạn chế

Bên cạnh những kết quả, dấu ấn nổi bật như đã đề cập, việc thi hành Luật Lưu trữ những năm qua cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập nhất định, chủ yếu là về nhận thức, việc tuân thủ thi hành Luật và bất cập trong một số quy định của Luật.

*Thứ nhất*, trong thực tiễn thi hành pháp luật về lưu trữ, việc lập hồ sơ, nộp lưu hồ sơ vào Lưu trữ cơ quan, Lưu trữ lịch sử, chỉnh lý tài liệu lưu trữ là những vấn đề còn nhiều tồn tại, hạn chế. Nhiều cơ quan, tổ chức không thực hiện lập hồ sơ công việc, lập chưa đúng quy định, hướng dẫn; nhiều tài liệu bảo quản ở các Lưu trữ cơ quan còn bó gói, tích đống và thời gian qua nhà nước đã phải dành nguồn kinh phí rất lớn để chỉnh lý, số hóa hồ sơ, tài liệu này. Việc tuân thủ chế độ nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử của nhiều cơ quan cũng chưa được thực hiện, chưa nghiêm. Một số cơ quan, tổ chức đã được xác định thuộc nguồn nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử nhưng chưa thực hiện giao nộp.

*Thứ hai*, một số điều khoản, điểm quy định trong Luật Lưu trữ còn mang tính nguyên tắc chưa cụ thể, khó khăn cho việc thực hiện, cụ thể:

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). 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 quy định của pháp luật.

Còn có những điều khoản tại Luật Lưu trữ chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với pháp luật khác có liên quan, cụ thể:

Về giải mật tài liệu: 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, 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”.

Về tiếp cận thông tin: 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 nếu 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.

Quy định tại Điều 38 chưa rõ, cụ thể về thẩm quyền quản lý tài liệu ở địa phương; việc mang tài liệu lưu trữ ra khỏi Lưu trữ lịch sử để sử dụng trong nước, nước ngoài chưa chặt chẽ, thiếu... Quy định về việc giao nộp tài liệu của các ngành quốc phòng, công an, ngoại giao trong Luật Lưu trữ còn gặp rất nhiều khó khăn chưa hiện thực hóa trong thực tiễn. Những quy định nêu trên gây vướng mắc nhất định trong việc thi hành Luật Lưu trữ trong thực tiễn hoạt động của cơ quan, tổ chức.

Luật Lưu trữ quy định 5 hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động lưu trữ nhưng chưa quy định về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm 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,...

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 pháp luật của 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 công và hội nhập quốc tế.

- Mục tiêu cụ thể:

Luật Lưu trữ sửa đổi nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội liên quan đến quản lý nhà nước, quản lý 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, cá nhân.

Thông qua đó, Luật Lưu trữ khẳng định vị trí, 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, thẩm quyền của Nhà nước trong việc quản lý tài liệu lưu trữ, hoạt động lưu trữ; quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn và nâng cao nhận thức, 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.

Nhà nước thống nhất quản lý tài liệu Phong Lưu trữ quốc gia Việt Nam, thống nhất những vấn đề cơ bản về cách thực hiện các hoạt động quản

lý, hoạt động nghiệp vụ về lưu trữ đề các cơ quan, tổ chức, cá nhân có cơ sở áp dụng và thực hiện.

## **II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

### **1. Chính sách 1: Thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ**

#### **1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Luật Lưu trữ năm 2011 gồm 7 Chương và 42 Điều chủ yếu quy định mang tính nguyên tắc, có một số quy định cụ thể về các hoạt động lưu trữ, quản lý tài liệu lưu trữ. Về thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ được quy định lồng ghép trong một số điều, khoản, điểm của Luật, cụ thể:

#### **a) Quản lý tài liệu lưu trữ của Đảng và Nhà nước**

Luật Lưu trữ chưa có điều khoản riêng quy định thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ của Nhà nước và của Đảng mà nội dung này được quy định ở phần giải thích từ ngữ (Điều 2) và một số điều khoản về hoạt động lưu trữ (Điều 19, Điều 20, Điều 34 và Điều 38): Phong lưu trữ Đảng Cộng sản Việt Nam là toàn bộ tài liệu lưu trữ được hình thành trong quá trình hoạt động của các tổ chức của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức tiền thân của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội; các nhân vật lịch sử, tiêu biểu của Đảng, tổ chức tiền thân của Đảng và của các tổ chức chính trị - xã hội. “Lưu trữ lịch sử của Đảng Cộng sản Việt Nam thu thập tài liệu thuộc Phong lưu trữ Đảng Cộng sản Việt Nam theo quy định của Luật này và quy định của cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam” (khoản 1 Điều 20). Phong lưu trữ Nhà nước Việt Nam là toàn bộ tài liệu lưu trữ được hình thành trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước, 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, nhân vật lịch sử, tiêu biểu và tài liệu khác được hình thành qua các thời kỳ lịch sử của đất nước. “Lưu trữ lịch sử ở cấp tỉnh thu thập, tiếp nhận tài liệu lưu trữ hình thành trong quá trình hoạt động của các cơ quan, tổ chức ở cấp tỉnh, cấp huyện và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt không thuộc các cơ quan, tổ chức quy định tại điểm a khoản này” (điểm b khoản 2 Điều 20).

#### **b) Quản lý tài liệu Phong lưu trữ Nhà nước Việt Nam**

- Trách nhiệm quản lý tài liệu lưu trữ của Bộ Nội vụ

Trách nhiệm quản lý về lưu trữ được quy định tại Điều 38 Luật Lưu trữ: Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về lưu trữ và quản lý tài liệu Phong Lưu trữ nhà nước Việt Nam; Ủy ban nhân dân các cấp được giao trách nhiệm quản lý nhà nước về lưu trữ ở địa phương mà chưa quy định rõ về quản lý tài liệu lưu trữ.

Để giải quyết bất cập nêu trên, trong Luật Lưu trữ sửa đổi cần xác định trách nhiệm cụ thể về quản lý tài liệu lưu trữ của Bộ Nội vụ và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

+ Đối với tài liệu lưu trữ đang bảo quản tại các Lưu trữ lịch sử cấp tỉnh, tiếp tục giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý như hiện nay để bảo đảm tính ổn định, phục vụ tốt nhu cầu khai thác, sử dụng của công dân địa phương và sử dụng hiệu quả các nguồn lực hiện có. Hiện nay có 31/63 tỉnh, thành phố có kế hoạch số hoá tài liệu lưu trữ. Để xây dựng cơ sở dữ liệu chung về tài liệu lưu trữ Phong lưu trữ Nhà nước Việt Nam, các tỉnh, thành phố cần hoàn thiện cơ sở dữ liệu về tài liệu lưu trữ do mình quản lý. Cơ sở dữ liệu của các tỉnh, thành phố sau khi tích hợp về cơ sở dữ liệu chung được chia sẻ với Bộ Nội vụ để tập trung quản lý cơ sở dữ liệu lưu trữ quốc gia. Thông qua Cổng thông tin tài liệu lưu trữ quốc gia, tài liệu thuộc trách nhiệm quản lý của Lưu trữ lịch sử nào sẽ do Lưu trữ lịch sử đó xem xét và cung cấp cho độc giả. Việc khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ vẫn bảo đảm tuân thủ theo Luật Tiếp cận thông tin và quy định về khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ.

+ Việc quản lý tài liệu điện tử về quy trình nghiệp vụ cơ bản giống tài liệu giấy nhưng đơn giản hơn. Tài liệu lưu trữ điện tử đúng tiêu chuẩn có thể dễ dàng kết nối, chia sẻ. Số lượng các cơ quan, tổ chức tự xây dựng và vận hành Hệ thống quản lý tài liệu lưu trữ điện tử không nhiều, chủ yếu Hệ thống này do các doanh nghiệp công nghệ cung cấp. Khi hành lang pháp luật về tài liệu lưu trữ điện tử chưa được hoàn thiện, thống nhất với các quy định của pháp luật có liên quan, nếu không ban hành, hướng dẫn điều chỉnh kịp thời sẽ dẫn tới tình trạng có nhiều Hệ thống lưu trữ tài liệu khác nhau, thiếu đồng bộ, khó khăn cho việc kết nối, chia sẻ dữ liệu và lãng phí về nhân lực, kinh phí.

- Quản lý tài liệu lưu trữ thuộc sở hữu Nhà nước (tài liệu lưu trữ công) và tài liệu lưu trữ không thuộc sở hữu Nhà nước (tài liệu lưu trữ tư)

Điều 4 của Luật Lưu trữ năm 2011 về chính sách của Nhà nước đối với hoạt động lưu trữ đã “thừa nhận quyền sở hữu đối với tài liệu lưu trữ” của các chủ thể trong xã hội. Đây là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên luật hóa vấn đề sở hữu tài liệu lưu trữ, cụ thể hóa quyền hiến định của công dân. Việc Luật Lưu trữ năm 2011 “thừa nhận” quyền sở hữu đối với tài liệu lưu trữ có nghĩa là Nhà nước có trách nhiệm bảo hộ quyền sở hữu của các chủ thể đối với tài liệu lưu trữ và bảo đảm cho chủ sở hữu được thực thi các quyền sở hữu như: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt đối với tài liệu lưu trữ. Đồng thời, Luật quy định “khuyến khích tổ chức, cá nhân hiến tặng, ký gửi, bán tài liệu lưu trữ của mình cho Nhà nước”. Việc quản lý tài liệu lưu trữ của cá nhân, gia đình, dòng họ cũng được cụ thể hóa tại Điều 5 của Luật.

Mặc dù đã có quy định như đã nêu trên nhưng có thể thấy rằng các quy định trong Luật Lưu trữ và các văn bản dưới Luật đều tập trung điều chỉnh

công tác lưu trữ tài liệu hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước (tài liệu lưu trữ thuộc sở hữu Nhà nước). Mặt khác, tất cả các điều khác của Luật và trong các văn bản hướng dẫn thi hành đều không đề cập đến khái niệm “sở hữu”. Chính sự thiếu vắng quy định về các vấn đề pháp lý liên quan đến sở hữu tài liệu lưu trữ của các chủ thể phi nhà nước (tài liệu lưu trữ tư) như: về các hình thức sở hữu, quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu... đã gây khó khăn trong việc quản lý tài liệu lưu trữ không thuộc sở hữu nhà nước, đặc biệt là với những tài liệu đặc biệt quý hiếm đang có nguy cơ hư hỏng, mất mát. Ngoài ra, mối quan hệ giữa chủ sở hữu tài liệu lưu trữ với Nhà nước không rõ ràng vì không được Luật điều chỉnh. Về nguyên tắc, chủ sở hữu có toàn quyền đối với tài liệu lưu trữ do mình tạo ra hoặc có được một cách hợp pháp. Tuy nhiên, tài liệu lưu trữ là một loại tài sản đặc biệt, chúng có thể chứa đựng các thông tin đặc biệt quan trọng, có tầm ảnh hưởng sâu rộng, có ý nghĩa quốc gia. Đối với những tài liệu này thì quan hệ giữa chủ sở hữu và Nhà nước cũng cần được xác định.

- Quản lý tài liệu của các ngành quốc phòng, công an và ngoại giao

Điều 21 Luật Lưu trữ quy định về thời hạn nộp lưu tài liệu vào Lưu trữ lịch sử của ngành công an, quốc phòng, ngoại giao và của ngành khác, được cụ thể hóa tại 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: “Tài liệu lưu trữ có giá trị bảo quản vĩnh viễn của các ngành công an, quốc phòng, ngoại giao phải nộp lưu vào Lưu trữ lịch sử trong thời hạn 30 năm, kể từ năm công việc kết thúc, trừ tài liệu lưu trữ chưa được giải mật hoặc tài liệu lưu trữ cần thiết cho hoạt động nghiệp vụ hàng ngày”, “tài liệu chuyên môn nghiệp vụ có giá trị bảo quản vĩnh viễn của các ngành, lĩnh vực khác phải nộp lưu vào Lưu trữ lịch sử trong thời hạn 30 năm, kể từ năm công việc kết thúc, trừ tài liệu lưu trữ cần thiết cho hoạt động nghiệp vụ hàng ngày của cơ quan, tổ chức”.

Tuy nhiên, quy định này không mang tính khả thi trong thực tiễn. Việc thu thập tài liệu vào Lưu trữ lịch sử của các ngành công an, quốc phòng, ngoại giao và tài liệu chuyên môn nghiệp vụ còn khó khăn với lý do tài liệu chưa được giải mật hoặc tài liệu lưu trữ cần thiết cho hoạt động nghiệp vụ hàng ngày của cơ quan, tổ chức. Cho đến nay, nhiều ngành, lĩnh vực đã xây dựng, ban hành Bảng thời hạn bảo quản hồ sơ, tài liệu chuyên ngành làm căn cứ cho việc xác định thời hạn bảo quản, hồ sơ tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ. Trong các hồ sơ, tài liệu có giá trị bảo quản vĩnh viễn, hồ sơ, tài liệu nào vẫn còn giá trị hiện hành, phục vụ quá trình giải quyết công việc hàng ngày của cơ quan, tổ chức; hồ sơ, tài liệu nào đã hết giá trị hiện hành, chỉ còn giá trị lịch sử thì chưa xác định được.

- Quản lý tài liệu lưu trữ của xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã)



Đối với cấp xã, theo quy định tại Điều 14 của Luật Lưu trữ “Tài liệu hình thành trong quá trình hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp của xã, phường, thị trấn được lựa chọn và lưu trữ tại Văn phòng Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn”. Tuy nhiên văn bản hướng dẫn cụ thể chưa có, trong khi tài liệu lưu trữ hình thành tại cấp xã bao gồm tài liệu có giá trị hiện hành và tài liệu có giá trị lịch sử. Nhiều tài liệu lưu trữ tại cấp xã có giá trị thực tiễn rất cao, phục vụ hữu ích cho công tác quản lý của chính quyền địa phương và nhu cầu của công dân, ví dụ như khối tài liệu đất đai, tài liệu hộ tịch (khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn...). Điều này dẫn đến tình trạng tài liệu lưu trữ ở cấp xã chưa được quản lý chặt chẽ theo đúng quy định của Nhà nước; nhiều tài liệu có giá trị đã bị mất mát, thất lạc gây khó khăn cho quá trình phục vụ khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ. Để thực hiện tốt công tác lưu trữ cấp xã, Luật Lưu trữ sửa đổi cần có quy định về vấn đề này.

Qua đó có thể thấy việc quy định rõ thẩm quyền là nội dung quan trọng để từ đó các cơ quan, tổ chức thực hiện các hoạt động lưu trữ theo đúng phạm vi thẩm quyền được giao.

## **1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Bổ sung, sửa đổi các quy định về quản lý tài liệu Phong lưu trữ Quốc gia Việt Nam trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền quản lý tài liệu Phong lưu trữ Quốc gia Việt Nam giữa cơ quan lưu trữ của Đảng và cơ quan lưu trữ của Nhà nước; giữa cơ quan lưu trữ của Nhà nước ở trung ương và địa phương để từ đó quản lý thống nhất tài liệu lưu trữ (trong đó có cả tài liệu lưu trữ điện tử).

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

a) Giải pháp 1: Giải pháp giữ nguyên quy định về thẩm quyền quản lý tài liệu Phong lưu trữ Quốc gia Việt Nam hiện hành.

b) Giải pháp 2: Bổ sung, sửa đổi các quy định về thẩm quyền quản lý tài liệu Phong lưu trữ Quốc gia Việt Nam, thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ ở tỉnh:

- Quy định tài liệu lưu trữ của các đảng bộ, chi bộ cơ sở hình thành trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước, 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 thuộc Phong lưu trữ Nhà nước Việt Nam.

- Quy định các ngành quốc phòng, công an, ngoại giao có thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ của ngành và phải chịu sự thanh tra, kiểm tra, hướng dẫn, chỉ đạo thống nhất về nghiệp vụ của cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ cùng cấp.

- Cụ thể hóa quy định khoản 2 Điều 38 Luật Lưu trữ: Bộ Nội vụ trực tiếp quản lý tài liệu lưu trữ, cơ sở dữ liệu lưu trữ thuộc Phòng lưu trữ Nhà nước Việt Nam. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp quản lý tài liệu lưu trữ, cơ sở dữ liệu lưu trữ có thời hạn bảo quản vĩnh viễn ở địa phương và có trách nhiệm xây dựng cơ sở dữ liệu tài liệu lưu trữ, chia sẻ cơ sở dữ liệu.

- Bổ sung quy định về xây dựng cơ sở dữ liệu, chia sẻ dữ liệu về tài liệu lưu trữ Phòng lưu trữ Nhà nước Việt Nam.

- Quy định cụ thể thẩm quyền của cơ quan, tổ chức trong việc quản lý tài liệu lưu trữ cơ quan.

- Bổ sung các quy định liên quan đến thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ công và tài liệu lưu trữ tư.

- Bổ sung quy định về thẩm quyền quản lý tài liệu lưu trữ cấp xã.

Tài liệu lưu trữ hình thành trong quá trình hoạt động của các cơ quan, tổ chức đảng và các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã được lựa chọn và quản lý tập trung tại văn phòng đảng ủy cấp xã.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm quản lý tài liệu lưu trữ hình thành trong hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp cấp xã. Bí thư đảng ủy cấp xã chịu trách nhiệm quản lý tài liệu lưu trữ hình thành trong hoạt động của đảng ủy và các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã.

#### **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, 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 thực hiện giải pháp có hiệu quả kinh tế đối với các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và công dân. Cơ sở dữ liệu tài liệu lưu trữ Phòng lưu trữ Nhà nước Việt Nam được quản lý thống nhất sẽ cung cấp thông tin phục vụ hoạt động điều hành của Chính phủ và nhu cầu chính đáng của doanh nghiệp, công dân được kịp thời, thông suốt và hiệu quả.

Quản lý thống nhất cơ sở dữ liệu, chia sẻ dữ liệu tài liệu lưu trữ Phòng Lưu trữ Nhà nước Việt Nam là xu hướng của hầu hết các nhà nước tiên tiến trên thế giới. Thực hiện tốt việc phân cấp, phân quyền quản lý và quyền truy cập được thống nhất, chặt chẽ; bảo đảm cơ chế an ninh thông tin thông nhất trong phạm vi vĩ mô; bảo đảm tiết kiệm kinh phí trong việc đầu tư hạ tầng cơ sở, nhân lực, vật lực hiện có.

+ Tác động tiêu cực: Không rõ ràng.

- Tác động về xã hội

+ Tác động tích cực: Thực hiện giải pháp sẽ khắc phục những vấn đề chưa thống nhất trong quản lý tài liệu lưu trữ thuộc Phòng lưu trữ Quốc gia Việt Nam giữa cơ quan lưu trữ của Đảng và cơ quan lưu trữ của Nhà nước; thu thập tài liệu lưu trữ chuyên ngành vào Lưu trữ lịch sử của Nhà nước... Tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan lưu trữ thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

Giải pháp này sẽ góp phần trong việc cung cấp thông tin đồng bộ, minh bạch hóa thông tin và tăng cường khả năng tiếp cận thông tin từ tài liệu lưu trữ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Ngoài ra, giải pháp này không làm gián đoạn, xáo trộn việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành và cơ quan lưu trữ ở địa phương.

+ Tác động tiêu cực: Không rõ ràng.

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

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này sẽ giảm thủ tục hành chính khi khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ. Độc giả không phải thực hiện thủ tục hành chính nhiều lần khi khai thác, sử dụng tài liệu lưu trữ tại nhiều cơ quan lưu trữ.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Trên cơ sở xác định thẩm quyền tại Luật Lưu trữ sửa đổi, các Nghị định và Thông tư hướng dẫn căn cứ vào phạm vi thẩm quyền để quy định các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ phù hợp với thẩm quyền được giao.

### **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 về quản lý tài liệu lưu trữ điện tử**

### **2.1. Xác định vấn đề bất cập**

a) Tác động của khoa học - công nghệ và yêu cầu đặt ra

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ đang làm thay đổi sâu sắc nhiều mặt của đời sống xã hội, trước bối cảnh này 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”.

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, chưa thống nhất. Trong đó, hệ thống văn bản pháp luật về lĩnh vực lưu trữ cũng chưa đáp ứng và chưa đồng bộ với hệ thống văn bản pháp luật của các ngành, lĩnh vực có liên quan như Luật giao dịch điện tử, an toàn, an ninh thông tin mạng.

Văn bản, tài liệu là sản phẩm chính được hình thành 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 và 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 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 lưu trữ không chỉ cần có nghiệp vụ lưu trữ mà còn có hiểu biết nhất định về công nghệ thông tin để đáp ứng được yêu cầu công việc đặt ra... Như vậy, công tác lưu trữ chịu tác động của sự phát triển của khoa học - công nghệ, Chính phủ điện tử, chính phủ số là một tất yếu khách quan, tác động trực tiếp và tạo ra nhiều thay đổi mang tính “cách mạng” trong quản lý và lưu trữ tài liệu. Nếu Luật Lưu trữ không được sửa đổi sẽ bị tụt hậu, không đáp ứng được yêu cầu quản lý tài liệu, dữ liệu thông tin thông suốt để phục vụ hoạt động quản lý nhà nước. Làm tốt công tác lưu trữ chính là góp phần thúc đẩy quá trình xây dựng Chính phủ điện tử, Chính phủ số và ứng dụng thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0.

Tuy nhiên, thực trạng hiện nay cũng đặt ra những thách thức, vấn đề đối với công tác lưu trữ, như:

- 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.

Ngoài ra, các cơ quan, tổ chức còn sử dụng tin nhắn, email, các ứng dụng mạng xã hội để trao đổi thông tin..., cần xem xét, quyết định để quy định, hướng dẫn.

- Thay đổi phương thức thực hiện nghiệp vụ lưu trữ

Việc ứng dụng công nghệ thông tin (tin học hóa) đã hình thành các loại hình tài liệu lưu trữ, nhiều dạng thức tài liệu lưu trữ mới, đòi hỏi sự nghiên cứu của các nhà lưu trữ, công nghệ thông tin. 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, giúp các nhà lưu trữ thu thập, tìm kiếm, quản lý hồ sơ, tài liệu một cách tự động và nhanh chóng. 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

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 khi ứng dụng khoa học - công nghệ 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 như: 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;...

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.

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 khoa học - công nghệ theo 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.

Điều 13 Luật Lưu trữ năm 2011 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. Đến nay một số quy định, hướng dẫn về tài liệu điện tử vẫn chưa đầy đủ, cụ thể.

Việt Nam đang trong giai đoạn đầu ứng dụng thành tựu của Cách mạng khoa học - công nghệ, 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 của pháp luật 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 về lưu trữ tài liệu điện tử 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, các quy định cụ thể của Luật Lưu trữ và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP về các hoạt động nghiệp vụ đối với tài liệu lưu trữ điện tử còn chung chung, chưa phù hợp với sự phát triển của tài liệu điện tử trong giai đoạn hiện nay. Ví dụ: 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.

Chưa có quy định về quản lý dữ liệu tài liệu lưu trữ điện tử bảo đảm khả năng sẵn sàng kết nối, chia sẻ dữ liệu để thực hiện Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 458/QĐ-TTg.

## **2.2. 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.

## **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 tài liệu điện tử như quy định của pháp luật hiện hành.

b) Giải pháp 2

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

- Bổ sung quy định các cơ quan, tổ chức phải chịu trách nhiệm trong việc quản lý cơ sở dữ liệu tài liệu lưu trữ của mình.

- 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. Do đó, Luật Lưu trữ cần quy định cho phép doanh nghiệp được cho thuê các dịch vụ để lưu trữ tài liệu điện tử; bổ sung quy định kết nối và chia sẻ dữ liệu về tài liệu lưu trữ đối với các doanh nghiệp tham gia cho thuê dịch vụ, kết nối và chia sẻ về tài liệu lưu trữ cũng như quy định về điều kiện, trách nhiệm của doanh nghiệp khi tham



gia; quy định trách nhiệm của doanh nghiệp đối với Hệ thống quản lý tài liệu lưu trữ điện tử.

Đồng thời có điều khoản giao cơ quan có thẩm quyền thẩm định, công nhận các doanh nghiệp đủ điều kiện được cho thuê dịch vụ.

Bổ sung 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 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 điện tử.

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

#### **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, 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:

Giải pháp này cho phép doanh nghiệp tham gia quản lý, kết nối tài liệu lưu trữ cũng như quy định về điều kiện, trách nhiệm của doanh nghiệp khi tham gia; 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.

Hiện nay, bên cạnh hình thức tự lập dự án, đề án nâng cấp phần mềm, 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 nhiều 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 có các biện pháp kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp tham gia vào quản lý tài liệu lưu trữ, đặc biệt là tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra để bảo đảm an toàn, bảo mật thông tin tài liệu.

- 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 thống nhất, đồng bộ với quy định của Luật Công nghệ thông tin năm 2016 trong chính sách của nhà nước về ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin; quyền của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin; trách nhiệm của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin; các hành vi bị nghiêm cấm.

+ Các quy định về lưu trữ tài liệu điện tử bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về an ninh mạng tại Luật An ninh mạng năm 2018, cụ thể quy định tại Điều 10 về hệ thống thông tin quan trọng về an ninh quốc gia; khoản 1 Điều 17 về các hành vi vi phạm 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; Điều 19 và Điều 23 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”).

+ Các quy định về lưu trữ tài liệu điện tử bảo đảm thống nhất 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.

+ Các quy định về lưu trữ tài liệu điện tử bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước

Luật bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 quy định các hành vi cấm trong đó có các hành vi liên quan đến quản lý tài liệu lưu trữ điện tử như: lưu giữ tài liệu có chứa nội dung bí mật nhà nước trên máy tính hoặc thiết bị khác đã kết nối hoặc đang kết nối với mạng Internet, mạng máy tính, mạng viễn thông, trừ trường hợp lưu giữ bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về cơ yếu; truyền đưa bí mật nhà nước trên phương tiện thông tin, viễn thông trái với quy định của pháp luật về cơ yếu; chuyển mục đích sử dụng máy tính, thiết bị khác đã dùng để soạn thảo, lưu giữ, trao đổi bí mật nhà nước khi chưa loại bỏ bí mật nhà nước; đăng tải, phát tán bí mật nhà nước trên phương tiện thông tin đại chúng, mạng Internet, mạng máy tính và mạng viễn thông.

## **2.5. 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 tài liệu lưu trữ tư**

#### **3.1. 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 Việt Nam 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 Phong 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.

- Cá 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:

- Chưa có quy định về quản lý các loại tài liệu lưu trữ hình thành trong hoạt động của các tổ chức khác mang tính chất tư nhân như: các doanh nghiệp tư nhân, tổ chức phi Chính phủ.

- 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.

### 3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

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

### 3.3. 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.

- Nguyên tắc quản lý lưu trữ tư và 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 cụ thể 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 lưu trữ có thẩm quyền đối với tài liệu lưu trữ tư 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, 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.

### **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: 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 trữ 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 việc hoạt động, 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 Hiến pháp năm 2013 về quyền con người.

+ 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.

### **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 hoạt động dịch vụ lưu trữ**

### **4.1. 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 chỉnh 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,... Tuy nhiên, hệ thống văn bản này vẫn còn thiếu và nhiều vướng mắc, bất cập, dẫn đến khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện.

Hiện nay, trên cả nước có 182 doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ và 261 Chứng chỉ hành nghề (lĩnh vực chỉnh lý tài liệu và số hóa tài liệu lưu trữ) đã được cấp cho các cá nhân để hành nghề dịch vụ lưu trữ (số liệu theo Báo cáo tổng kết Luật Lưu trữ). 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 chỉnh 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 và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP.

- 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: *không quy định cụ thể về trình độ của người thực hiện các dịch vụ bảo quản, tu bổ, khử trùng, khử axit, khử nấm mốc, số hóa tài liệu lưu trữ* (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 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. 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 cá 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 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 hạn chế trên nếu không được khắc phục sớm sẽ ảnh hưởng đến chất lượng các sản phẩm dịch vụ lưu trữ và công tác lưu trữ sau này. Vì vậy, cần phải có quy định về công tác thanh tra, xử lý vi phạm đối với hoạt động dịch vụ lưu trữ để các cơ quan quản lý nhà nước có căn cứ triển khai thực hiện 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 đề án, dự án, kế hoạch, chương trình về văn thư, lưu trữ; tư vấn xây dựng các văn bản quản lý, hướng dẫn nghiệp vụ về công tác văn thư, lưu trữ; tư vấn tổ chức thực hiện các nghiệp vụ lưu trữ; tư vấn chuyển giao các máy móc, trang thiết bị công nghệ trong công tác lưu trữ; tư vấn ứng dụng các thành tựu, công nghệ mới trong công tác văn thư, lưu trữ; tư vấn, xây dựng, chuyển giao, cài đặt, hướng dẫn sử dụng các phần mềm văn thư, lưu trữ; nghiên cứu các đề tài khoa học ứng dụng trong công tác 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...

#### **4.2. 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.

#### **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 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:

+ Quản lý dự án/công trình;

+ Chủ nhiệm/ chủ trì đề án, công trình

+ Trưởng nhóm/đội/tổ chỉnh lý;

+ Nhân viên chỉnh lý tài liệu (phù hợp yêu cầu về trình độ chuyên môn, kinh nghiệm tương ứng với các bước công việc theo quy trình chỉnh lý tài liệu).

- Dịch vụ bảo quản:

+ Quản lý dự án/công trình;

+ Chủ nhiệm/ chủ trì đề án, công trình

+ Trưởng nhóm/đội/tổ

+ Nhân viên thực hiện nhiệm vụ bảo quản tài liệu (phù hợp yêu cầu về trình độ chuyên môn, kinh nghiệm tương ứng với các bước công việc theo quy định bảo quản tài liệu).

- 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/đội/tổ 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*, quy định lại thẩm quyền cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ, chuyển từ Sở Nội vụ về Bộ Nội vụ. Bộ Nội vụ giao cơ quan có thẩm quyền tổ chức kỳ kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ thực hiện thủ tục cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ sau khi các thí sinh đạt trong kỳ kiểm tra, bỏ việc cấp Giấy Chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ.

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

+ Lệ phí tham dự kỳ kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ

+ Lệ phí cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ lần đầu

+ Lệ phí cấp lại Chứng chỉ hành nghề lưu trữ

*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 vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia theo quy định tại Điều 7 của Luật Đầu tư năm 2020 và Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Hoạt động dịch vụ lưu trữ thuộc Danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện sẽ tạo 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.



#### **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, bất cập như đã nêu ở trên sẽ không được giải quyết.

##### b) Giải pháp 2

- Tác động về kinh tế:

+ Về bổ sung quy định về trách nhiệm quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ của các cơ quan nhà nước

Việc thiếu vai trò, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc tham gia quản lý các hoạt động dịch vụ lưu trữ là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc một số cơ quan, tổ chức, địa phương lợi dụng hoạt động dịch vụ lưu trữ để trục lợi, làm thất thoát ngân sách nhà nước và ảnh hưởng tiêu cực đến sự nhìn nhận của xã hội về công tác lưu trữ. Việc quy định rõ trách nhiệm của cơ quan quản lý về lưu trữ tham gia quản lý hoạt động dịch vụ chính lý, trong quá trình thẩm định đề án, dự án sẽ gây khó khăn cho các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ nếu không đảm bảo yêu cầu, nhưng hơn hết là 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.

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

Việc giới hạn chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ phải có chứng chỉ hành nghề để bảo đảm thực hiện định mức lao động phù hợp, đồng thời 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).

+ Về việc quy định thẩm quyền cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ

Việc quy định thẩm quyền cấp chứng chỉ về Bộ Nội vụ (Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước là đơn vị tham mưu giúp Bộ thực hiện) để bảo đảm việc quản lý thống nhất hoạt động dịch vụ lưu trữ từ lúc tổ chức kỳ kiểm tra, quản lý việc cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ, đồng thời bảo đảm nguyên tắc cơ quan, tổ chức nào tổ chức thi thì cấp văn bằng, chứng chỉ để thể hiện sự đồng bộ trong quản lý. Việc cắt giảm một thủ tục cấp Giấy chứng nhận kết quả kỳ kiểm tra giúp giảm thủ tục hành chính, tiết kiệm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính từ 39.229.084đ xuống còn 22.093.496đ, tiết kiệm được 17.135.588đ (chi tiết chi phí tuân thủ tục hành chính theo Phụ lục II).

+ Về thu lệ phí kỳ kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ và cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ

Hiện nay, việc tổ chức kỳ kiểm tra nghiệp vụ để cấp Giấy chứng nhận kết quả kỳ kiểm tra, cấp phôi Chứng chỉ hành nghề do Cục Văn thư và Lưu trữ thực hiện, các chi phí này được lấy từ nguồn ngân sách hành chính nhà nước của đơn vị. Trung bình mỗi năm tổ chức kỳ kiểm tra nghiệp vụ sử dụng ngân sách nhà nước là 150 triệu (năm 2016, 2017, 2018). Vì vậy, việc thu phí, lệ phí kỳ kiểm tra nghiệp vụ nhằm mục tiêu tạo nguồn thu bù đắp chi phí.

+ Về quy định hoạt động dịch vụ lưu trữ thuộc danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện

Quy định hoạt động dịch vụ lưu trữ thuộc ngành nghề kinh doanh có điều kiện thì khi kinh doanh các tổ chức, cá nhân phải đáp ứng đủ những điều kiện tương ứng mới được phép kinh doanh. Đặc biệt hoạt động dịch vụ lưu trữ là một hoạt động dịch vụ đặc biệt có liên quan đến tài liệu lưu trữ, là một trong những tài sản có giá trị, chứa đựng nhiều bí mật nhà nước cần được đảm bảo an toàn thông tin tài liệu, thậm chí cả những thông tin liên quan đến an ninh, quốc phòng. Thực tế hiện nay nhiều Doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ nhưng chưa đảm bảo đủ tiêu chuẩn về nhân lực, trang thiết bị, cung cấp sản phẩm kém chất lượng (chất lượng hồ sơ sau chỉnh lý không đảm bảo, sản phẩm bìa hộp để lưu trữ bảo quản tài liệu không bảo đảm đúng tiêu chuẩn, cá nhân tham gia hoạt động dịch vụ lưu trữ không có chứng chỉ hành nghề lưu trữ), điều này dẫn đến hoạt động dịch vụ lưu trữ kém chất lượng, gây hao tổn tiền của các đơn vị sử dụng hoạt động dịch vụ lưu trữ. Thêm vào đó cơ sở pháp lý xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lưu trữ chưa được ban hành.

Một trong những bất cập của Luật Lưu trữ năm 2011 là tại 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;...”. Đây là một trong những điều kiện để doanh nghiệp đủ điều kiện hoạt động kinh doanh dịch vụ lưu trữ. 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 thời gian qua một số doanh nghiệp có thực hiện hoạt động đăng ký tại Sở Nội vụ nhưng Sở Nội vụ không có đủ căn cứ pháp lý để cấp Giấy chứng nhận đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ cho các doanh nghiệp. Điều này cũng gây khó khăn cho Sở Nội vụ trong việc quản lý các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ. Sở Nội vụ các tỉnh không nắm được số lượng đầy đủ các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ lưu trữ trên địa bàn tỉnh. Ví dụ: theo số liệu tại Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, tại một số tỉnh có doanh nghiệp đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ như Hải Dương, Kiên Giang, Khánh Hòa, Bắc Ninh,...nhưng tại Báo cáo tình hình thực hiện Luật

Lưu trữ từ năm 2012-2019 các tỉnh trên gửi Cục đều không có báo cáo số liệu về danh sách các tỉnh có đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ.

Thêm vào đó, trong thời gian sắp tới, để đáp ứng yêu cầu của Chính phủ điện tử, việc tham gia của các doanh nghiệp về công nghệ thông tin vào hoạt động dịch vụ lưu trữ ngày càng nhiều. Do đó cần có kiểm soát chặt chẽ đối với các doanh nghiệp tham gia hoạt động dịch vụ lưu trữ để tránh việc lộ lọt thông tin quản lý nhà nước ra bên ngoài, đảm bảo không gây ảnh hưởng đến an toàn, an ninh quốc gia.

Vì vậy, việc đưa hoạt động dịch vụ lưu trữ vào danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện góp phần tạo cơ chế đánh giá chất lượng hoạt động dịch vụ lưu trữ, từ đó cơ quan quản lý nhà nước sẽ có biện pháp xử lý để giảm thiểu các bất cập hiện nay gặp phải.

Có ý kiến cho rằng việc đưa hoạt động dịch vụ lưu trữ vào danh mục ngành nghề có điều kiện là gây khó khăn cho hoạt động của các doanh nghiệp, các doanh nghiệp cần được đề cao quyền tự do kinh doanh, tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho sự phát triển doanh nghiệp. Thêm vào đó, dù trong Luật Lưu trữ có quy định tổ chức hoạt động dịch vụ lưu trữ phải đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ tại Sở Nội vụ các tỉnh nhưng các văn bản hướng dẫn dưới Luật chưa có quy định cụ thể về thủ tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Như vậy sẽ làm phát sinh thêm một thủ tục hành chính, tăng thêm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính. Tuy nhiên việc thêm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính là không đáng kể (chi tiết chi phí tuân thủ thủ tục hành chính theo Phụ lục II).

- Tác động về xã hội:

+ *Về bổ sung quy định về trách nhiệm quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ của các cơ quan nhà nước*

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.

+ *Về việc quy định thẩm quyền cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ*

Đối với tổ chức, cá nhân đề nghị cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ: không ảnh hưởng. Hiện nay, việc cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ đang được thực hiện tại Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các cá nhân muốn cấp Chứng chỉ hành nghề phải đến Sở Nội vụ tỉnh, thành phố nơi mình đăng ký hộ khẩu thường trú để được cấp. Điều này gây khó khăn cho một số cá nhân khi có sự thay đổi Hộ khẩu thường trú. Thực tế các cá nhân cũng không hoạt động dịch vụ lưu trữ cố định tại tỉnh, thành phố nơi đăng ký hộ khẩu thường trú, thêm vào đó, thủ tục cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ hiện

nay thuộc thủ tục dịch vụ công cấp độ 2, việc gửi hồ sơ đăng ký làm thủ tục cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ được gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện. Như vậy, việc chuyển thẩm quyền cấp Chứng chỉ hành nghề về Bộ Nội vụ không làm ảnh hưởng đến các tổ chức, cá nhân, đồng thời còn giúp tháo gỡ khó khăn cho các cá nhân thay đổi hộ khẩu thường trú và giúp Bộ Nội vụ quản lý thống nhất Chứng chỉ hành nghề lưu trữ.

+ *Về bổ sung quy định các chức danh, cá nhân hành nghề hoạt động dịch vụ lưu trữ phải có Chứng chỉ hành nghề*

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). Ví dụ: người tham gia hoạt động chính lý nhưng chỉ tốt nghiệp trung cấp hoặc cao đẳng về lưu trữ có thể thực hiện nhiệm vụ giao nhận tài liệu, vận chuyển tài liệu, vệ sinh sơ bộ tài liệu,... Những người này mặc dù không đủ điều kiện được cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ nhưng vẫn có đủ khả năng và năng lực thực hiện một số hoạt động nghiệp vụ khác trong hoạt động dịch vụ lưu trữ. Do đó không phải tất cả các cá nhân tham gia hoạt động dịch vụ đều cần có chứng chỉ hành nghề lưu trữ. 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. 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:

+ Giảm thiểu thủ tục hành chính trung gian là bỏ thủ tục cấp Giấy chứng nhận kết quả kỳ kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ, chuyển thủ tục cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ từ Sở Nội vụ về Bộ Nội vụ. Về bản chất, việc cắt giảm thủ tục cấp Giấy chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ là quy định cho phép đơn giản hóa quy trình thực hiện và hồ sơ thực hiện một TTHC.

Thủ tục cấp, cấp lại Chứng chỉ hành nghề lưu trữ đang thuộc chức năng của Sở Nội vụ là thủ tục hành chính cấp tỉnh theo Quyết định số 744/QĐ-BNV ngày 11 tháng 8 năm 2015 của Bộ Nội vụ về việc công bố thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng của Bộ Nội vụ. Việc chuyển thủ tục cấp, cấp lại Chứng chỉ hành nghề lưu trữ từ Sở Nội vụ về Cục Văn thư và Lưu trữ nhà

nước không làm tăng thủ tục hành chính, mà chỉ là chuyển thủ tục hành chính từ cấp tỉnh về cấp Trung ương.

Đồng thời, như đã phân tích tác động kinh tế đối với chi phí tuân thủ thủ tục hành chính, việc giảm một thủ tục hành chính giúp cho các cá nhân muốn cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ chỉ việc làm hồ sơ gửi cơ quan có thẩm quyền một lần, như vậy giúp giảm thiểu chi phí làm hồ sơ, chi phí nộp hồ sơ. Đồng thời giúp cho các cá nhân khi thay có đổi hộ khẩu thường trú không bị ảnh hưởng đến việc làm thủ tục đề nghị cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ. Như vậy việc giảm thủ tục cấp Giấy chứng nhận kết quả kiểm tra nghiệp vụ lưu trữ có tác động tới việc bảo đảm quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khi thực hiện thủ tục hành chính.

+ Việc thêm thủ tục hành chính đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ tại cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về lưu trữ cấp tỉnh có tác động tích cực tới hoạt động quản lý nhà nước.

Thực tế hiện nay, quy định về cấp, cấp lại Chứng chỉ hành nghề lưu trữ cơ bản đã đầy đủ, tạo hành lang pháp lý cho công tác quản lý nhà nước. Bên cạnh mặt tích cực là tạo hành lang pháp lý để quản lý nhà nước và thực hiện chính sách pháp luật về cấp Chứng chỉ hành nghề lưu trữ, quy định hiện nay cũng bộc lộ một số bất cập hạn chế. Theo quy định của Luật Lưu trữ năm 2011 và được cụ thể tại Thông tư số 09/2014/TT-BNV, tổ chức được hoạt động dịch vụ lưu trữ khi có một trong các điều kiện là 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 ngày 12 tháng 3 năm 2015, Bộ Nội vụ đã ban hành Công văn số 1084/BNV-VTLTNN yêu cầu “Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố chưa tổ chức thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động dịch vụ lưu trữ quy định tại Điều 6, Điều 8 và các nội dung có liên quan tại Thông tư số 09/2014/TT-BNV cho đến khi có quy định mới”. Đến 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, việc thực hiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động dịch vụ lưu trữ cũng chưa được quy định. Do vậy, hiện nay tại một số tỉnh, một số doanh nghiệp đến Sở Nội vụ để đăng ký hoạt động dịch vụ lưu trữ nhưng Sở Nội vụ chưa có căn cứ pháp lý để thực hiện. Điều này gây khó khăn cho hoạt động quản lý của Sở Nội vụ khi không quản lý được tất cả các doanh nghiệp đăng ký kinh doanh hoạt động dịch vụ lưu trữ trên địa bàn tỉnh. Vì vậy, việc đưa hoạt động dịch vụ lưu trữ vào danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện sẽ làm cơ sở cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý hoạt động dịch vụ lưu trữ.

- 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 năm 2019 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 năm 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 năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2016, 2017, 2019.

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 năm 2020 (hiện nay theo Phụ lục IV có 227 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện).

+ Bổ sung những quy định còn thiếu trong Luật Lưu trữ và các văn bản dưới luật để hoàn thiện quy định về thủ tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động dịch vụ lưu trữ.

#### **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.

### **III. Ý KIẾN THAM VẤN**

Bộ Nội vụ đã có Công văn số 1991/BNV-VTLTNN ngày 07 tháng 5 năm 2021 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 95 cơ quan, tổ chức trung ương và địa phương, trong đó 24 cơ quan, tổ chức hoàn toàn nhất trí đối với hồ sơ đề nghị, 71 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.

## **V. PHỤ LỤC**

Các bảng, biểu tính toán chi phí và lợi ích của các giải pháp.

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 (để báo cáo);
- TTrg. Nguyễn Duy Thăng;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, VTLTNN.

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**



**Nguyễn Duy Thăng**