BỘ NỘI VỤ	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: /BC-BNV	*Hà Nội, ngày tháng năm 2019*

DỰ THẢO

BÁO CÁO
Đánh giá tác động đề nghị xây dựng Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Trước sự phát triển ngày càng mạnh mẽ của công nghệ thông tin và hiệu quả cao của ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực đời sống xã hội cùng với những đòi hỏi, những yêu cầu mới, ngày 01 tháng 7 năm 2014, Bộ Chính trị đã thông qua Nghị quyết số 36-NQ/TW về đẩy mạnh ứng dụng, phát triển công nghệ thông tin đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững và hội nhập quốc tế. Nghị quyết đã xác định: "Công nghệ thông tin là một công cụ hữu hiệu tạo lập phương thức phát triển mới và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới, là một trong những động lực quan trọng phát triển kinh tế tri thức, xã hội thông tin, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong quá trình hội nhập quốc tế; góp phần đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, bảo đảm phát triển nhanh, bền vững đất nước".

Để cụ thể hóa một số định hướng và nội dung cho việc đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin, ngày 15 tháng 4 năm 2015, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 26/NQ-CP về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết 36-NQ/TW. Chương trình hành động của Chính phủ đặt mục tiêu thể chế hóa và thực hiện đầy đủ các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đã đề ra trong Nghị quyết 36-NQ/TW thực hiện thành công nhiệm vụ đưa Việt Nam sớm trở thành nước mạnh về công nghệ thông tin và truyền thông. Theo Chương trình, bên cạnh các nhiệm vụ thường xuyên, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương sẽ tổ chức triển khai thực hiện 8 nhiệm vụ trọng tâm để đảm bảo hoàn thành mục tiêu Nghị quyết 36-NQ/TW đề ra.

Trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, Chính phủ Việt Nam xác định xây dựng Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số, xã hội số và nền kinh tế số là một trong những ưu tiên hàng đầu trong giai đoạn 2016-2020 để tạo ra những nền móng vững chắc cho việc chuyển đổi số toàn diện trong giai đoạn 2021-2030. Để thực hiện được mục tiêu đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14 tháng 10 năm 2015 về Chính phủ điện tử, Nghị quyết số 17/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2019 về một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phát triển Chính phủ điện tử giai đoạn 2019-2020, định hướng

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

Nghị quyết số 17/NQ-CP quy định các chỉ tiêu chủ yếu của giai đoạn 2019-2020: "100% phần mềm quản lý văn bản và điều hành của các bộ, ngành, địa phương được kết nối, liên thông qua Trục liên thông văn bản quốc gia phục vụ gửi, nhận văn bản điện tử; 90% văn bản trao đổi giữa các cơ quan nhà nước (trừ văn bản mật theo quy định của pháp luật) dưới dạng điện tử; tối thiểu 80% hồ sơ công việc tại cấp bộ, cấp tỉnh, 60% hồ sơ công việc tại cấp huyện và 30% hồ sơ công việc tại cấp xã được xử lý trên môi trường mạng (không bao gồm hồ sơ xử lý công việc có nội dung mật)", chỉ tiêu của giai đoạn 2021-2025: "90% hồ sơ công việc tại cấp bộ, cấp tỉnh, 80% hồ sơ công việc tại cấp huyện và 60% hồ sơ công việc tại cấp xã được xử lý trên môi trường mạng (không bao gồm hồ sơ xử lý công việc có nội dung mật)".

Quá trình thực hiện Chính phủ điện tử ở Việt Nam đã sản sinh ra một loại hình văn bản, tài liệu mới là văn bản, tài liệu điện tử và nó ngày càng chiếm ưu thế so với văn bản giấy tuy không thay thế hoàn toàn văn bản giấy. Như vậy, Chính phủ điện tử tác động đến công tác văn thư như một tất yếu khách quan đòi hỏi hoạt động quản lý nhà nước đối với công tác văn thư phải thay đổi cho phù hợp với đối tượng quản lý đã thay đổi, cụ thể ở đây là cần thay đổi các khâu nghiệp vụ trong công tác văn thư đối với loại hình văn bản tài liệu điện tử mà Nghị định số 110/2004/NĐ-CP trước đây chưa đề cập. Cần ban hành những quy định liên quan đến soạn thảo, ban hành văn bản, tổ chức quản lý, giải quyết văn bản, lập hồ sơ hiện đối với loại hình văn bản, tài liệu điện tử.

Tuy nhiên, hiện nay hệ thống văn bản pháp lý về quản lý văn bản điện tử và lập hồ sơ, giao nộp hồ sơ điện tử vào Lưu trữ cơ quan chưa được hoàn thiện, chưa đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển khoa học công nghệ và các quy định của pháp luật có liên quan như: Luật Giao dịch điện tử năm 2005, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Luật an toàn thông tin mạng năm 2015, ban hành kèm theo đó là các Nghị định, Thông tư hướng dẫn; Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 22 tháng 5 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường sử dụng văn bản điện tử trong hoạt động của cơ quan nhà nước; Quyết định số 28/2018/QĐ-TTg ngày 12 tháng 7 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc gửi nhận văn bản điện tử giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước trong đó Nghị định số 110/2004/NĐ-CP là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất về công tác văn thư nói chung chưa quy định về vấn đề này.

Chính vì vậy, để đáp ứng yêu cầu phát triển Chính phủ điện tử trong giai đoạn hiện nay, tại Quyết định số 28/2018/QĐ-TTg và Nghị quyết số 17/NQ-CP đã giao Bộ Nội vụ: "Xây dựng Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư, các văn bản quy phạm pháp luật về lưu trữ, quản lý và khai thác dữ liệu điện tử". Qua đó có thể thấy, việc ban hành văn bản thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP là cần thiết để để tạo hành lang pháp lý cho việc triển khai các quy định của Nhà nước về quản lý văn bản, hồ sơ điện tử một cách hiệu quả.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 08 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ về công tác văn thư nhằm thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, tăng cường thực hiện có hiệu lực, hiệu quả việc quản lý các nghiệp vụ về công tác văn thư nhất là trong bối cảnh xây dựng và thực hiện Chính phủ điện tử tại Việt Nam. Làm tốt công tác văn thư là góp phần thúc đẩy cải cách hành chính, thay đổi phương thức điều hành và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước hay nói một cách khác là thúc đẩy quá trình xây dựng thành công Chính phủ điện tử Việt Nam. Nghị định sẽ giải quyết những vấn đề mới đặt ra đối với công tác văn thư trong quá trình xây dựng Chính phủ điện tử Việt Nam như đảm bảo giá trị pháp lý của văn bản điện tử, quản lý văn bản đi, văn bản đến điện tử; lập hồ sơ và giao nộp hồ sơ, tài liệu điện tử vào Lưu trữ cơ quan; quản lý và sử dụng thiết bị lưu khóa bí mật và chứng thư số trong công tác văn thư.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1 về giá trị pháp lý của văn bản điện tử và giá trị pháp lý của bản sao văn bản điện tử

a) Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay, thực hiện Luật Giao dịch điện tử năm 2005, Luật Công nghệ thông tin năm 2006, Nghị định số 130/2018/NĐ-CP ngày 27 tháng 9 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật giao dịch điện tử về chữ ký số và dịch vụ chứng thực chữ ký số (thay thế Nghị định số 26/2007/NĐ-CP ngày 15 tháng 02 năm 2007 của Chính phủ), Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2007 của Chính phủ về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước; Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 22 tháng 5 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường sử dụng văn bản điện tử trong hoạt động của cơ quan nhà nước; văn bản điện tử hình thành ngày càng nhiều trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện, các cơ quan, tổ chức gặp khó khăn về việc quản lý văn bản, tài liệu điện tử do văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong công tác văn thư là Nghị định số 110/2004/NĐ-CP chưa quy định nội dung này.

Nghị định số 110/2004/NĐ-CP mới chỉ quy định các hình thức sao từ văn bản giấy sang văn bản giấy bao gồm: Sao y bản chính, sao lục, trích sao mà chưa quy định hình thức sao từ văn bản giấy sang văn bản điện tử, từ văn bản điện tử ra văn bản giấy từ đó gây lúng túng cho các cơ quan, tổ chức trong quá trình triển khai thực hiện.

b) Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nhằm tạo hành lang pháp lý cho giá trị pháp lý của văn bản điện tử và hướng dẫn việc sao từ văn bản giấy sang văn bản điện tử và sao từ văn bản điện tử sang văn bản giấy.

c) Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp về giá trị pháp lý của văn bản điện tử: Bổ sung quy định về giá trị pháp lý của văn bản điện tử "Văn bản điện tử đã ký số theo quy định của pháp luật, văn bản điện tử đã ký số theo quy định của pháp luật được gửi, nhận qua Hệ thống quản lý văn bản và điều hành có giá trị pháp lý tương đương văn bản giấy".

- Giải pháp về các hình thức sao văn bản:

+ Giải pháp 1: Nghị định về công tác văn thư sẽ không quy định các hình thức sao văn bản nói chung bao gồm: sao từ văn bản giấy ra văn bản giấy, sao từ văn bản điện tử ra văn bản giấy và sao từ văn bản giấy ra văn bản điện tử mà nội dung này sẽ thực hiện thống nhất theo quy định tại Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký và chứng thực hợp đồng, giao dịch; Thông tư số 20/2015/TT-BTP ngày 29 tháng 12 năm 2015 của Bộ Tư pháp quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 23/2015/NĐ-CP của Chính phủ.

Theo đó, Cấp bản sao từ sổ gốc là việc cơ quan, tổ chức đang quản lý sổ gốc, căn cứ vào sổ gốc để cấp bản sao. Bản sao từ sổ gốc có nội dung đầy đủ, chính xác như nội dung ghi trong sổ gốc (Khoản 1, Điều 2 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP). Bản sao được cấp từ sổ gốc có giá trị sử dụng thay cho bản chính trong các giao dịch, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác (Khoản 1, Điều 3 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP). Cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm cấp bản sao từ sổ gốc là các cơ quan, tổ chức đang quản lý sổ gốc (Khoản 1, Điều 4 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP).

Chứng thực bản sao từ bản chính là việc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền căn cứ vào bản chính để chứng thực bản sao là đúng với bản chính (Khoản 2, Điều 2 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP). Bản sao được chứng thực từ bản chính có giá trị sử dụng thay cho bản chính đã dùng để đối chiếu chứng thực trong các giao dịch, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác (Khoản 1, Điều 3 Nghị định số 23/2015/NĐ-CP). Cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm chứng thực bao gồm: Phòng Tư pháp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; Cơ quan đại diện ngoại giao, Cơ

quan đại diện lãnh sự và cơ quan khác được ủy quyền thực hiện chức năng lãnh sự của việt Nam ở nước ngoài; tổ chức hành nghề công chứng.

Ưu điểm: việc cấp bản từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính thực hiện thống nhất theo Nghị định số 23/2015/NĐ-CP.

Hạn chế: Nếu Nghị định về văn thư không quy định các hình thức sao văn bản mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân muốn chứng thực văn bản sẽ phải đến các cơ quan có thẩm quyền theo quy định tại Nghị định số 23/2015/NĐ-CP để làm thủ tục hành chính, như vậy sẽ mất thời gian, chi phí cho các cơ quan, tổ chức và công chức, viên chức.

Theo quy định tại Khoản 4, Điều 2 Nghị định số 110/2004/NĐ-CP thì bản sao y bản chính được thực hiện từ bản chính, do đó, các cơ quan, tổ chức ban hành bản chính văn bản hoặc nhận được bản chính văn bản đều có thẩm quyền cấp bản sao y bản chính; đối với các văn bản mà cơ quan, tổ chức không ban hành hoặc không nhận được bản chính thì cơ quan, tổ chức, công chức, viên chức sẽ đến các cơ quan có thẩm quyền chứng thực để làm thủ tục. Điều này sẽ tạo thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức, công chức trong quá trình giải quyết công việc. Đặc biệt là đối với các cơ quan cấp dưới, thường xuyên phải sao gửi các văn bản của cơ quan cấp trên như: Luật, Nghị quyết, Nghị định, Thông tư, Quyết định …. thường xuyên phải sử dụng hình thức sao y bản chính, sao lục, trích sao để triển khai thực hiện, nếu các hình thức sao không được quy định tại Nghị định của Chính phủ về công tác văn thư sẽ gây tốn kém, mất thời gian, công sức cho các cơ quan, tổ chức trong việc triển khai thực hiện các quy định của nhà nước. Nghị định số 23/2015/NĐ-CP chưa có quy định về trích sao từ bản chính, trong khi đó việc trích sao văn bản đặc biệt là các Quyết định khen thưởng, nâng lương, …. được thực hiện thường xuyên trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức.

Nghị định số 23/2015/NĐ-CP chưa có quy định về sao lục văn bản. Sở dĩ Nghị định số 110/2004/NĐ-CP đưa ra các hình thức sao là sao y bản chính, sao lục là vì ở Việt Nam có 4 cấp hành chính: văn bản từ trung ương gửi về tỉnh, tỉnh sẽ làm thủ tục sao y bản chính gửi cấp huyện, huyện sẽ làm thủ tục sao lục gửi cấp xã.

+ Giải pháp 2: Giữ nguyên quy định của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về các hình thức sao văn bản: sao y bản chính, sao lục, trích sao đồng thời bổ sung quy định về sao từ bản điện tử ra bản giấy, từ bản giấy ra bản điện tử. Cụ thể:

Bổ sung quy định sao từ văn bản giấy sang văn bản điện tử: văn thư cơ quan thực hiện số hóa văn bản định dạng giấy, ký số của cơ quan tổ chức.

Bổ sung quy định sao từ văn bản điện tử sang văn bản giấy: Đối với văn bản điện tử, việc sao y bản chính được thực hiện từ việc in bản chính văn bản điện tử ra giấy sau đó trình bày thể thức và kỹ thuật bản sao văn bản như thủ tục sao văn bản giấy.

Bản sao y bản chính, bản sao lục và bản trích sao được thực hiện theo đúng quy định tại Nghị định này có giá trị pháp lý như bản chính.

Đối với văn bản đi được ký điện tử, thực hiện in trực tiếp văn bản điện tử ra giấy và đóng dấu của cơ quan, tổ chức.

Ưu điểm: Giải pháp này khắc phục được những hạn chế của giải pháp 1, tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức chủ động sao văn bản để thực hiện hoạt động quản lý, điều hành.

Hạn chế: Chưa thống nhất với quy định tại Nghị định số 23/2015/NĐ-CP về thẩm quyền và thể thức của bản chứng thực bản sao từ bản chính. Nếu thực hiện theo giải pháp này, thì Nghị định số 23/2015/NĐ-CP cần bổ sung quy định về thẩm quyền Chứng thực từ bản sao từ bản chính: ngoài các cơ quan được quy định tại Điều 4 Nghị định cần bổ sung thêm các cơ quan, tổ chức nhận được bản chính văn bản hoặc phát hành bản chính văn bản có thẩm quyền Chứng thực bản sao từ bản chính; bổ sung thêm quy định về Chứng thực bản trích sao từ bản chính.

d) Đề xuất lựa chọn giải pháp

Từ những phân tích trên đây, Bộ Nội vụ lựa chọn giải pháp 2: Giữ nguyên quy định của Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về các hình thức sao văn bản: sao y bản chính, sao lục, trích sao đồng thời bổ sung quy định về sao từ bản điện tử ra bản giấy, từ bản giấy ra bản điện tử là giải pháp phù hợp nhất trong giai đoạn hiện nay.

2. Chính sách 2 về soạn thảo và ban hành văn bản

a) Xác định vấn đề bất cập

Ngày 22 tháng 6 năm 2015, Quốc hội đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, sau đó ngày 14 tháng 5 năm 2016 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 trong đó đã có một số quy định mới về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản. Từ đó đã dẫn đến một số nội dung về thể thức và kỹ trình bày văn bản quy phạm pháp luật (như căn cứ pháp lý, đánh số trang, ….) chưa thống nhất với văn bản hành chính.

Hiện nay, thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản điện tử chưa thống nhất, hình ảnh chữ ký số của người có thẩm quyền và chữ ký số của cơ quan ở mỗi địa phương, bộ ngành có sự khác nhau.

b) Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nhằm thống nhất về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính; thống nhất thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản điện tử để tạo thuận lợi cho công chức, viên chức trong quá trình tham mưu, soạn thảo văn bản.

c) Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp 1: Thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính và văn bản điện tử không hoàn toàn giống nhau. Đối với văn bản hành chính cần đảm bảo ít nhất 9 yếu tố thể thức; đối với văn bản điện tử một số yếu tố thể thức (như số ký hiệu văn bản, ngày tháng năm ban hành văn bản) có thể không cần thể hiện trên văn bản mà được thể hiện trên hệ thống. Đối với văn bản điện tử, không nhất thiết cần thể hiện 2 hình ảnh: hình ảnh chữ ký của người có thẩm quyền và hình ảnh con dấu của cơ quan mà chỉ cần thể hiện một trong 2 hình ảnh trên văn bản.

+ Ưu điểm: Với giải pháp trên cơ bản các phần mềm hiện nay đáp ứng được, không tốn kém chi phí để nâng cấp phần mềm.

+ Hạn chế: Không tạo sự thống nhất về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản gây khó khăn quá trình tiếp nhận, giải quyết công việc, không phù hợp với quan điểm xây dựng Nghị định: nghiệp vụ công tác văn thư là thống nhất, không phân biệt tài liệu giấy hay điện tử.

- Giải pháp 2: Thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản văn bản hành chính và văn bản điện tử giống nhau. Cụ thể, đối với văn bản điện tử, bên cạnh 7 yếu tố thể thức giống văn bản giấy (quốc hiệu; tên cơ quan, tổ chức ban hành văn bản; địa danh và ngày tháng năm ban hành văn bản; tên loại và trích yếu nội dung của văn bản; nội dung của văn bản; nơi nhận văn bản), văn bản điện tử còn có thêm 2 yếu tố thể thức là chữ ký số của cơ quan và chữ ký số của người có thẩm quyền. Vị trí, hình ảnh và các thông tin hiển thị chữ ký số của cơ quan, tổ chức và chữ ký số của người có thẩm quyền được quy định tại nghị định: Hình ảnh hiển thị dấu của cơ quan, tổ chức giống như kích thước và hình ảnh con dấu thực tế định dạng (.png); vị trí trùm lên khoảng 1/3 về phía bên trái chữ ký của người có thẩm quyền; thông tin: tên cơ quan, thời gian ký (cỡ chữ 11, kiểu chữ đứng, vị trí trình bày bên phải chữ ký của người có thẩm quyền, không che lên hình ảnh chữ ký của người có thẩm quyền). Hình ảnh chữ ký số của người có thẩm quyền giống hình ảnh chữ ký của người có thẩm quyền trên văn bản giấy, màu xanh, định dạng (.png); vị trí trùng với vị trí ký của người có thẩm quyền trên văn bản giấy.

+ Ưu điểm: tạo sự thống nhất về nghiệp vụ công tác văn thư, đảm bảo sự thống nhất các yếu tố thể thức giữa văn bản giấy và văn bản điện tử.

+ Hạn chế: cần có thời gian để các đơn vị cung cấp phần mềm chỉnh sửa, hoàn thiện phần mềm để đáp ứng các yêu cầu của Nghị định, cần có sự tham gia của các đơn vị cung cấp chứng thư số để đảm bảo việc cho số, ngày tháng năm ban hành văn bản; hình ảnh chữ ký số của cơ quan, chữ ký số của người có thẩm quyền được thể hiện trên văn bản điện tử đúng theo quy định đặc biệt là đối với các Phụ lục ban hành kèm theo văn bản thì các yếu tố này được thể hiện như trên văn bản giấy.

d) Đề xuất lựa chọn giải pháp

Bộ Nội vụ lựa chọn giải pháp 2: thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản giấy giống văn bản điện tử, đồng thời bổ sung vào Phụ lục Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP các quy định chi tiết về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính trên cơ sở rà soát, đối chiếu thống nhất với các quy định tại Chương V của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật.

3. Chính sách 3 về quản lý văn bản đi, văn bản đến

a) Xác định vấn đề bất cập

Nghị định số 110/2004/NĐ-CP chưa quy định về việc quản lý văn bản đi, văn bản đến điện tử, mặc dù sau khi Nghị định số 110/2004/NĐ được ban hành, Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước đã ban hành Hướng dẫn số 822/HD-VTLNN ngày 26 tháng 08 năm 2015 hướng dẫn quản lý văn bản đi, văn bản đến và lập hồ sơ trong môi trường mạng (thay thế Công văn số 139/VTLNN-TTTH ngày 4 tháng 3 năm 2009 hướng dẫn quản lý văn bản đi, văn bản đến và lập hồ sơ trong môi trường mạng), tuy nhiên cả 2 văn bản đều không phải văn bản quy phạm pháp luật nên hiệu lực pháp lý không cao, do đó, việc quản lý văn bản đi, văn bản đến điện tử chưa được thực hiện thống nhất trong phạm vi cả nước, gây khó khăn cho việc gửi, nhận văn bản điện tử trên Hệ thống quản lý văn bản và điều hành.

b) Mục tiêu giải quyết vấn đề

Để quy định thống nhất quy trình quản lý văn bản đi, văn bản đến điện tử trên Hệ thống quản lý văn bản và điều hành.

c) Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Song song với văn bản giấy, Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP quy định các nội dung quản lý văn bản đến điện tử bao gồm: Tiếp nhận, đăng ký văn bản đến điện tử; trình, chuyển giao văn bản đến điện tử; Giải quyết văn bản đến trong Hệ thống.

Các nội dung quản lý văn bản đi điện tử được quy định trong Nghị định bao gồm: Kiểm tra thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản điện tử cho số và ngày tháng năm của văn bản; đăng ký văn bản đi điện tử; cho chữ ký số của cơ quan; phát hành và theo dõi việc chuyển phát văn bản đi điện tử. Đối với việc quản lý văn bản đi, liên quan đến việc cho số và ngày tháng năm của văn bản có 2 giải pháp:

- Giải pháp 1: Đề xuất việc cho số văn bản điện tử thống nhất với văn bản giấy, việc cho số văn bản được thực hiện sau khi có chữ ký số của người có thẩm quyền.

Ưu điểm của giải pháp này: đảm bảo nguyên tắc khi xây dựng Nghị định, nghiệp vụ công tác văn thư là thống nhất không phân biệt văn bản, hồ sơ

giấy hay điện tử; đồng thời giải pháp này cũng đảm bảo tính toàn vẹn của văn bản sau khi có chữ ký số của người có thẩm quyền.

Hạn chế của giải pháp này: khó khăn trong việc cho số và ngày tháng năm của văn bản (ở bản chính văn bản và các phụ lục kèm theo) sau khi đã có chữ ký số của người có thẩm quyền trong khi các phần mềm đang sử dụng hiện nay chưa đáp ứng được chức năng này. Để đảm bảo tính toàn vẹn của văn bản thì việc cho số văn bản phải thực hiện bằng chứng thư số của cơ quan, cần có sự phối hợp với Ban Cơ yếu để thực hiện giải pháp.

- Giải pháp 2: Đối với văn bản điện tử việc cho số và ngày tháng của văn bản sẽ được thực hiện trước khi người có thẩm quyền ký số.

Ưu điểm: với giải pháp này, không phát sinh những yêu cầu cần chỉnh sửa chức năng của Hệ thống, các phần mềm hiện nay đều đáp ứng được.

Hạn chế: Trong nhiều trường hợp, văn thư cho số nhưng người có thẩm quyền chỉnh sửa chưa ký văn bản thì ngày tháng ban hành văn bản và ngày tháng ký sẽ có sự chênh lệch lớn; hoặc văn thư cho số nhưng lãnh đạo cơ quan bận họp, đi công tác hoặc số lượng văn bản trình ký quá lớn, chưa kịp xử lý ngay thì ngày tháng ban hành văn bản với ngày tháng lãnh đạo ký cũng có sự chênh lệch; hoặc lãnh đạo hủy không ký ban hành thì sẽ bị trống số.

d) Đề xuất lựa chọn giải pháp

Từ những phân tích trên đây, Bộ Nội vụ lựa chọn giải pháp 1: việc cho số văn bản điện tử được thực hiện sau khi có chữ ký số của người có thẩm quyền

4. Chính sách 4 về lập hồ sơ và nộp lưu hồ sơ, tài liệu vào Lưu trữ cơ quan

a) Xác định vấn đề bất cập

Kể từ khi thành lập Cục Lưu trữ Phủ Thủ tướng từ năm 1962 đến nay, vấn đề lập hồ sơ là khâu yếu của công tác văn thư, cho đến nay, tại các cơ quan, tổ chức việc lập hồ sơ giấy chưa được thực hiện nghiêm túc dẫn tới tình trạng tài liệu tồn đọng, bó gói, tích đống, chưa được lập hồ sơ khá phổ biến. Trong khi việc lập hồ sơ giấy chưa được thực hiện tốt tại các cơ quan, tổ chức thì vấn đề lập hồ sơ điện tử cũng là vấn đề đặt ra để tránh tình trạng không lập hồ sơ giấy, không lập hồ sơ điện tử. Qua khảo sát và báo cáo tổng kết 15 năm thực hiện Nghị định số 110/2004/NĐ-CP của các cơ quan cho thấy, hầu hết các cơ quan mới chủ yếu thực hiện quản lý văn bản đi, văn bản đến trên Hệ thống quản lý văn bản và điều hành mà chưa tiến hành lập hồ sơ điện tử. Một trong những nguyên nhân là do phần mềm chưa có tính năng để đáp ứng yêu cầu lập hồ sơ điện tử. Vì vậy việc quy định các chức năng của của Hệ thống trong đó có chức năng lập hồ sơ điện tử là nội dung quan trọng để góp phần đưa công tác lập hồ sơ vào nề nếp, tạo thuận lợi cho việc giao nộp tài liệu vào Lưu trữ cơ quan và Lưu trữ lịch sử.

b) Mục tiêu giải quyết vấn đề

Để hướng dẫn việc tạo lập và nộp lưu hồ sơ điện tử vào Lưu trữ cơ quan.

c) Đề xuất giải pháp thực hiện

Quy định việc tạo lập và nộp lưu hồ sơ điện tử vào Lưu trữ cơ quan và chức năng của Hệ thống phải có nội dung lập hồ sơ điện tử, cụ thể:

Để lập hồ sơ điện tử cần căn cứ Danh mục hồ sơ hoặc Khung phân loại thông tin, Mã hồ sơ trên cơ sở đó cá nhân được giao nhiệm vụ giải quyết công việc có trách nhiệm rà soát toàn bộ văn bản, tài liệu có trong hồ sơ và cập nhập vào Hệ thống các trường thông tin: Mã hồ sơ, Mã định danh của cơ quan, tổ chức, năm hình thành hồ sơ, số và ký hiệu hồ sơ, thời hạn bảo quản, chế độ sử dụng, người lập hồ sơ, ngôn ngữ, thời gian bắt đầu, thời gian kết thúc, tổng số văn bản tài liệu trong hồ sơ, tổng số trang của hồ sơ.

5. Chính sách 5 về quản lý và sử dụng con dấu, thiết bị lưu khóa bí mật, chứng thư số

a) Xác định vấn đề bất cập

- Mục 4 Chương III Nghị định số 110/2004/NĐ-CP quy định về quản lý và sử dụng con dấu trong công tác văn thư, các quy định này chỉ phù hợp với văn bản giấy, chưa phù hợp với quy định hiện hành về công nghệ thông tin như: Luật Giao dịch điện tử năm 2005, Luật Công nghệ thông tin năm 2006; Nghị định số 130/2018/NĐ-CP ngày 27 tháng 9 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật giao dịch điện tử về chữ ký số và dịch vụ chứng thực chữ ký số; Thông tư số 41/2017/TT-BTTTT ngày 19 tháng 12 năm 2017 của Bộ Thông tin và Truyền thông quy định sử dụng chữ ký số cho văn bản điện tử trong cơ quan nhà nước.

- Nội dung về quản lý và sử dụng thiết bị lưu khóa bí mật, chứng thư số trong công tác văn thư chưa được quy định tại Nghị định.

Theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 130/2018/NĐ-CP, các thuật ngữ ký số, chữ ký số, chứng thư số đã được giải thích cụ thể:

"Ký số" là việc đưa khóa bí mật vào một chương trình phần mềm để tự động tạo ra và gắn chữ ký số vào thông điệp dữ liệu.

"Chữ ký số" là một dạng chữ ký điện tử được tạo ra bằng sự biến đổi của một thông điệp dữ liệu sử dụng hệ thống mật mã không đối xứng, theo đó, người có được thông điệp dữ liệu ban đầu và khóa công khai của người ký có thể xác định được chính xác: việc biến đổi nêu trên được tạo ra bằng đúng khóa bí mật tương ứng với khóa công khai trong cùng một cặp khóa; sự toàn vẹn nội dung của thông điệp dữ liệu kể từ khi thực hiện việc biến đổi nêu trên.

"Chứng thư số" là một dạng chứng thư điện tử do tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số cấp nhằm cung cấp thông tin định danh cho khóa công khai của một cơ quan, tổ chức, cá nhân từ đó xác nhận cơ quan, tổ

chức, cá nhân là người ký chữ ký số bằng việc sử dụng khóa bí mật tương ứng..

b) Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nhằm quy định cụ thể nội dung quản lý và sử dụng con dấu, thiết bị lưu khóa bí mật và chứng thư số trong công tác văn thư để tạo sự thống nhất cho các cơ quan, tổ chức trong quá trình triển khai thực hiện.

c) Đề xuất giải pháp thực hiện

- Bổ sung quy định về quản lý thiết bị lưu khóa bí mật, chứng thư số: Con dấu, thiết bị lưu khóa bí mật và chứng thư số của cơ quan, tổ chức phải được giao bằng văn bản cho văn thư cơ quan quản lý tại cơ quan, tổ chức.

- Bổ sung quy định về sử dụng thiết bị lưu khóa bí mật, chứng thư số:

Chữ ký số của cơ quan, tổ chức ban hành văn bản: Vị trí: trùm lên khoảng 1/3 về phía bên trái chữ ký của người có thẩm quyền; Hình ảnh: dấu của cơ quan, tổ chức ban hành văn bản, màu đỏ, kích thước bằng kích thước thực tế của dấu, định dạng (.png); Thông tin: Tên cơ quan, tổ chức, thời gian ký (ngày, tháng, năm; giờ, phút, giây theo múi giờ Việt Nam theo Tiêu chuẩn ISO 8601).

Văn thư cơ quan có trách nhiệm: Không giao thiết bị lưu khóa bí mật và chứng thư số của cơ quan, tổ chức cho người khác khi chưa được phép bằng văn bản của người có thẩm quyền; Phải trực tiếp ký số vào văn bản do cơ quan, tổ chức ban hành; Chỉ được đóng dấu, ký số vào văn bản do cơ quan, tổ chức ban hành sau khi đã có chữ ký của người có thẩm quyền.

III. LẤY Ý KIẾN

Bộ Nội vụ đã gửi lấy ý kiến hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị định thay thế Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về công tác văn thư (trong đó bao gồm Báo cáo Đánh giá tác động của chính sách) đến các bộ ngành; các Tập đoàn kinh tế, Tổng Công ty nhà nước, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (từ ngày …. tháng … năm 2019); gửi đăng hồ sơ trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Nội vụ (từ ngày …. tháng … năm 2019).

Bộ Nội vụ đã giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý cụ thể của các cơ quan, tổ chức trong bảng tổng hợp ý kiến gửi kèm theo hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị định.

Tiếp thu ý kiến của Bộ Tư pháp ……

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách

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 Nghị định về công tác văn thư bao gồm: cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức

chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân.

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

Bộ Nội vụ là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện quản lý nhà nước về công tác văn thư./.

Nơi nhận:
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng;
- TTrg. Nguyễn Duy Thăng;
- Vụ Pháp chế; Vụ Tổng hợp;
- Lưu: VT, VTLTNN.

BỘ TRƯỞNG

Lê Vĩnh Tân