**Hoàn thiện chính sách về quản lý tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ trong bối cảnh hiện nay**

#### Qua 10 năm thi hành Luật Lưu trữ, việc quản lý tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ đảm bảo nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất theo yêu cầu của Luật Lưu trữ chưa được thực hiện triệt để, vì vậy, cần đánh giá, tổng kết về các quy định về quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ và tìm kiếm các giải pháp quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ khoa học, hiệu quả.

Tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ là tài liệu kỹ thuật, nghiệp vụ hình thành trong quá trình giải quyết công việc để phục vụ cho hoạt động chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan, tổ chức, có số lượng lớn, có giá trị thực tiễn và giá trị lịch sử, thường xuyên được sử dụng để phục vụ công việc hàng ngày của các cơ quan, tổ chức. Đây là loại hình tài liệu lưu trữ đặc biệt quan trọng, là thành phần tài liệu thuộc Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam, cần phải được quản lý thống nhất, không phân tán nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng tài liệu lưu trữ trên cơ sở nguyên tắc “Nhà nước thống nhất quản lý tài liệu Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam”, “hoạt động lưu trữ được thực hiện thống nhất theo quy định của pháp luật”, “tài liệu Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam được Nhà nước thống kê” được quy định tại Điều 3 Luật Lưu trữ.

Điều 21 của 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 cùng với Điều 14 và Điều 15 của 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 quy định: “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”.

Qua 10 năm thi hành Luật Lưu trữ, việc quản lý tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ đảm bảo nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất theo yêu cầu của Luật Lưu trữ chưa được thực hiện triệt để, vì vậy, cần đánh giá, tổng kết về các quy định về quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ và tìm kiếm các giải pháp quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ khoa học, hiệu quả.

**1. Cơ sở lý luận quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ**

Tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ hình thành trong qua trình hoạt động của các cơ quan chuyên môn của các ngành, lĩnh vực bao gồm: chứng từ kế toán, báo cáo tài chính, tài liệu về vốn, kho bạc, tài liệu về thuế, tài liệu kho bạc; chứng từ ngân hàng, hồ sơ, tài liệu cho vay, trả nợ ngân hàng ; bản vẽ thiết kế, thi công, hoàn công công trình; tài liệu nghiên cứu khoa học; hồ sơ về phát minh, sáng chế; hồ sơ chuyển giao khoa học, công nghệ; hồ sơ xét xử vụ án; hồ sơ về các vụ việc thanh tra; hồ sơ bệnh án, hồ sơ chế biến thuốc, quản lý dược; hồ sơ thi hành các vụ án; hồ sơ về nghiệp vụ quốc phòng, quân đội, quân sự theo hoạt động của các binh chủng; hồ sơ về công tác đối ngoại, biên giới, hiệp ước, hiệp định; hồ sơ về an ninh, tài liệu về công an; hồ sơ về xuất nhập khẩu hàng hóa, hồ sơ về thương mại, thị trường; hồ sơ về địa chính, đo đạc đất đai; hồ sơ, tài liệu về đo đạc bản đồ; tài liệu về bức xạ, tài liệu khí tượng cao không, tài liệu khí tượng nông nghiệp, tài liệu hải văn, tài liệu kiểm soát môi trường, tài liệu thuỷ văn, tài liệu đo mưa; tài liệu xác định về kỹ thuật khoan thăm dò, tính toán trữ lượng dầu khí, các mẫu vật lấy từ đại dương; hồ sơ bảo hiểm xã hội; tài liệu về tin tức, các chương trình phát thanh, truyền hình; tài liệu theo các lĩnh vực văn hóa dân tộc, phim, ảnh, sách...

Có thể thấy rằng, tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ hình thành trong quá trình hoạt động của các ngành, lĩnh vực rất đa dạng về loại hình, phản ánh các mặt hoạt động của đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của ngành, lĩnh vực đó, có những đặc điểm như sau:

Một là, có hình thức đa dạng, được thể hiện trên các vật mang tin khác nhau như: giấy, phim, ảnh, bằng hình, đĩa hình, bằng âm thanh, đĩa âm thanh, mẫu vật… với phương pháp ghi tin riêng biệt.

Hai là, là bản gốc, bản chính của tài liệu và thường có mối liên hệ trực tiếp với sự kiện, hiện tượng mà nó phản ánh, đảm bảo tính chân thực, không giả mạo.

Ba là, được thể hiện bằng ngôn ngữ chuyên môn, nội dung thông tin được mẫu hóa hoặc trình bày trên các văn bản chuyên ngành do Bộ quản lý ngành quy định. Do đó, đối với một số ngành, lĩnh vực, chỉ những người được đào tạo chuyên ngành mới có thể đọc hiểu, tìm kiếm, tổng hợp thông tin phục vụ các đối tượng có nhu cầu khai thác tài liệu.

Bốn là, gắn chặt chẽ với các nhiệm vụ chuyên môn, có giá trị hiện hành kéo dài, gắn liền với công việc của cơ quan, tổ chức sản sinh ra tài liệu, nhiều tài liệu hình thành từ rất lâu nhưng vẫn thường xuyên được sử dụng trong các hoạt động chuyên môn của cơ quan, tổ chức.

Năm là, tài liệu của một số ngành có mức độ mật và đối tượng sử dụng cần phải hạn chế, không phổ biến rộng rãi (an ninh, quốc phòng, ngoại giao).

Theo cuốn “Lý luận và thực tiễn công tác lưu trữ” của Nhà xuất bản Đại học và giáo dục chuyên nghiệp xuất bản năm 1990 thì nguyên tắc quản lý công tác lưu trữ được thể hiện ở hai mặt: “toàn bộ tài liệu lưu trữ được lập thành Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam và được đưa vào bảo quản trong mạng lưới các phòng kho lưu trữ từ trung ương đến cơ sở do Nhà nước thống nhất quản lý” và “một hệ thống các cơ quan lưu trữ, bao gồm các cơ quan quản lý, các kho lưu trữ được thành lập để quản lý và chỉ đạo thống nhất về nghiệp vụ lưu trữ, pháp chế lưu trữ và về tổ chức”.

Tác giả Vương Quyền đã nêu trong bài viết “Mấy vấn đề lý luận về tổ chức màng lưới các kho lưu trữ ở nước ta” trên Tạp chí Văn thư Lưu trữ số 4 năm 1997: “Tổ chức màng lưới các kho lưu trữ là một số vấn đề có liên quan chặt chẽ đến việc bảo quản và sử dụng tài liệu Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam. Đây là biện pháp quan trọng để thực hiện nguyên tắc quản lý tập trung thống nhất công tác lưu trữ. Do vậy, vấn đề này cần nghiên cứu cả về mặt lý luận và thực tiễn để đề ra được những luận chứng khoa học làm cơ sở cho việc tổ chức màng lưới các kho lưu trữ từ trung ương đến cơ sở” và “Có thể khẳng định rằng, chừng nào một màng lưới các Kho Lưu trữ Nhà nước từ trung ương đến cơ sở chưa được thành lập, thì nguyên tắc tập trung, thống nhất công tác lưu trữ sẽ chưa được thể hiện một cách triệt để, việc bảo quản và sử dụng tài liệu còn gặp nhiều khó khăn và hạn chế”.

Do vậy, khi xác định mạng lưới các kho lưu trữ phải dựa trên cơ sở phân loại khoa học tài liệu Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam để quản lý tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ cần vận dụng linh hoạt năm đặc trưng (thời kỳ lịch sử, ý nghĩa toàn quốc và ý nghĩa địa phương của tài liệu, lãnh thổ hành chính, ngành hoạt động), ba yếu tố (khối lượng tài liệu, điều kiện sử dụng tài liệu, yếu tố lịch sử) và dựa trên cơ sở phương pháp luận của lưu trữ học (nguyên tắc chính trị, nguyên tắc lịch sử, nguyên tắc toàn diện và tổng hợp) nhằm đảm bảo tính thống nhất, không phân tán, xé lẻ tài liệu (không giao nộp tài liệu của một cơ quan vào hai cơ quan lưu trữ khác nhau), thuận tiện cho việc bảo quản (không bảo quản phân tán dễ làm mất mát tài liệu và khó tập trung nhân lực, vật lực để bảo quản an toàn tài liệu), tạo điều kiện thuận tiện cho việc sử dụng tài liệu trong hoạt động quản lý hàng ngày của cơ quan, tổ chức và các tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ dù bảo quản ở cơ quan nào thì cơ quan quản lý nhà nước cũng phải quản lý trên các mặt hoạt động nghiệp vụ như chỉnh lý, xác định giá trị, bảo quản và phát huy giá trị của tài liệu đối với xã hội thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn nghiệp vụ về lưu trữ.

**2. Cơ sở pháp lý, thực tiễn về quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ**

Trên cơ sở nguyên tắc nguyên tắc quản lý tập trung, thống nhất về lưu trữ tại Điều 3 Luật Lưu trữ năm 2011, cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ đã xây dựng, ban hành và trình cấp có thẩm quyền ban hành Luật Lưu trữ năm 2011 và Nghị định số 01/2013/NĐ-CP đã quy định về việc giao nộp tài liệu của các ngành công an, quốc phòng, ngoại giao và một số ngành khác vào Lưu trữ lịch sử. điều chỉnh các hoạt động nghiệp vụ lưu trữ, là cơ sở pháp lý để các bộ, ngành quy định chi tiết các văn bản quản lý, văn bản hướng dẫn cụ thể đối với tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ của Ngành mình nhằm đảm bảo mục tiêu bảo quản an toàn và phát huy giá trị tài liệu lưu trữ hiệu quả.

Một số ngành có tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ (Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Tài nguyên và Môi trường…) đã tham mưu và ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chỉ đạo, hướng dẫn về hoạt động lưu trữ thuộc phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực của mình về thành lập hệ thống tổ chức lưu trữ, chế độ quản lý, hướng dẫn thực hiện các hoạt động lưu trữ như một Lưu trữ lịch sử (thu thập, chỉnh lý, bảo quản, phục vụ khai thác tài liệu), cụ thể như sau:

Các bộ, ngành đã ban hành Bảng thời hạn bảo quản chuyên ngành là: Bộ Quốc phòng, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Môi trường, Tổng cục Địa chất (Bộ Tài nguyên và Môi trường), Cục Quản lý Dược (Bộ Y tế); Cục Tần số (Bộ Thông tin và Truyền thông), Bộ Công an (hồ sơ, tài liệu thu được của Mỹ - Ngụy), Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam... và các văn bản quản lý, hướng dẫn tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ của ngành có những nội dung liên quan đến hoạt động lưu trữ như hồ sơ thanh tra; hồ sơ cán bộ, công chức; chứng từ tài chính, kế toán; hồ sơ kiểm toán; hồ sơ bệnh án; hồ sơ vụ án; hồ sơ thi hành án, tư liệu khí tượng thuỷ văn; hồ sơ kiểm sát án hình sự; hồ sơ địa chính; lưu trữ, lưu chiểu, sao lục điều ước quốc tế; bảo mật tài liệu trong quân đội...

Tại Thông tư số 91/2012/TT-BQP ngày 26 tháng 7 năm 2012 của Bộ Quốc phòng về quy chế về công tác văn thư, lưu trữ và bảo mật tài liệu trong quân đội đã quy định về hệ thống lưu trữ  tại Điều 39 như sau: “Hệ thống tổ chức lưu trữ trong Quân đội gồm: Lưu trữ cơ quan (được tổ chức ở các cơ quan, đơn vị hoạt động độc lập (…) có quyết định thành lập của cấp có thẩm quyền; có quy định chức năng, nhiệm vụ và tổ chức biên chế riêng; có tài khoản riêng; có con dấu và tổ chức bảo mật lưu trữ riêng); Lưu trữ hiện hành (được tổ chức ở cơ quan, đơn vị có các đơn vị trực thuộc hoạt động độc lập) và Lưu trữ chuyên dụng (được tổ chức ở Bộ Quốc phòng, Tổng cục II, Quân chủng Hải quân, Bộ Tư lệnh Bộ đội Biên phòng và các quân khu)”.

Tại Báo cáo số 3602/BC-VP ngày 17 tháng 5 năm 2013 của Bộ Quốc phòng về tình hình công tác văn thư, lưu trữ, Bộ Quốc phòng thì: “Tại Văn phòng Bộ Quốc phòng có Phòng Bảo mật Lưu trữ, biên chế 11 người và Trung tâm Lưu trữ Bộ Quốc phòng biên chế 20 người, Ban Văn thư biên chế 07 người. Tại các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ có Ban bảo mật lưu trữ trực thuộc Văn phòng, biên chế từ 05 đến 15 người, riêng Tổng cục II còn có Phòng Lưu trữ hồ sơ, biên chế 10 người và Bộ đội Biên phòng có Phòng Hồ sơ, biên chế 13 người. Các sư đoàn, bộ chỉ huy quân sự tỉnh, vùng Hải quân có Tổ Văn thư bảo mật, biên chế từ 03 đến 05 người. Các trung đoàn, ban chỉ huy quân sự huyện và tương đương có bộ phận Văn thư bảo mật, biên chế từ 01 đến 02 người. Hệ thống lưu trữ được tổ chức từ cấp sư đoàn, bộ chỉ huy quân sự tỉnh và tương đương trở lên. Lực lượng làm công tác văn thư, lưu trữ ở các cơ quan, đơn vị và tổ chức trong quân đội hiện có 4.103 người”;

Tại Báo cáo số 1977/BNG-VP ngày 29 tháng 5 năm 2013 của Bộ Ngoại giao về tình hình công tác văn thư, lưu trữ “Khẳng định sự cần thiết có tổ chức Lưu trữ chuyên ngành vừa là Lưu trữ cơ quan vừa là Lưu trữ lịch sử tại các Bộ: Ngoại giao, Công an và Quốc phòng trên cơ sở khoa học lưu trữ, thực tế của Việt Nam và theo thông lệ quốc tế và phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”.

Trên thực tế, cho đến nay, phần lớn các Lưu trữ lịch sử ở cấp trung ương và cấp tỉnh vẫn chưa thu được tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ của các ngành công an, quốc phòng, ngoại giao, tài nguyên môi trường và một số ngành khác… sau 30 năm kể từ khi công việc kết thúc. Các tài liệu lưu trữ này vẫn được quản lý, bảo quản và phục vụ khai thác thường xuyên để phục vụ hoạt động chuyên môn vẫn chưa giao nộp tài liệu tài liệu có giá trị vĩnh viễn vào Lưu trữ lịch sử. Một số cơ quan, tổ chức đã thành lập trung tâm (hoặc viện) lưu trữ tài liệu chuyên ngành như: Cục Hồ sơ nghiệp vụ cảnh sát và Cục Hồ sơ nghiệp vụ an ninh (Bộ Công an); Trung tâm Lưu trữ và thông tin đất đai thuộc Tổng cục Quản lý đất đai, Trung tâm Tư liệu đo đạc và bản đồ thuộc Cục Đo đạc và Bản đồ, Trung tâm Thông tin lưu trữ địa chất thuộc Tổng cục Địa chất và Khoáng sản, Trung tâm Thông tin Dữ liệu khí tượng thuỷ văn thuộc Trung tâm Khí tượng thuỷ văn quốc gia (Bộ Tài nguyên và Môi trường); Trung tâm Lưu trữ Dầu khí thuộc Viện Dầu khí (Tập đoàn Dầu khí Việt Nam); Trung tâm thông tin tư liệu thuộc Đài Truyền hình Việt Nam; Trung tâm Âm thanh thuộc Đài Tiếng nói Việt Nam, Trung tâm tư liệu thuộc Thông tấn xã Việt Nam.

Nguyên nhân của các vấn đề nêu trên là trong các văn bản quy phạm pháp luật về lưu trữ chưa quy định rõ “tài liệu cần thiết cho hoạt động nghiệp vụ hàng ngày của cơ quan, tổ chức, chưa phải giao nộp vào Lưu trữ lịch sử sau 30 năm kể từ khi công việc kết thúc” là những tài liệu nào, do vậy, các cơ quan, tổ chức cho rằng tài liệu của cơ quan mình vẫn cần thiết để trong cơ quan, tổ chức để tiện khai thác, sử dụng. Ngoài ra, để quản lý tài liệu kỹ thuật, tài liệu có vật mang tin đặc thù, tài liệu có kiến thức chuyên môn sâu… cần phải có kiến thức chuyên ngành nên các cơ quan, tổ chức có tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ không giao nộp tài liệu vào Lưu trữ lịch sử theo quy định của Nghị định số 01/2013/NĐ-CP.

**3. Một số giải pháp đề xuất**

Hiện nay, Bộ Nội vụ đang thực hiện việc sửa đổi Luật Lưu trữ, trên cơ sở nhìn nhận, rà soát các quy định hiện hành và thực tiễn quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ trong thời gian qua, chúng tôi có một số đề xuất đóng góp về nội dung sửa đổi Luật Lưu trữ để quản lý hiệu quả tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ như sau:

a) Sửa đổi các quy định về quản lý tài liệu Phông lưu trữ Quốc gia Việt Nam trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền quản lý tài liệu Phông lưu trữ Quốc gia Việt Nam, bổ sung Lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ tại một số ngành vào hệ thống các cơ quan lưu trữ, đây là cơ sở quan trọng để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý toàn diện về nghiệp vụ lưu trữ đối với tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ.

Để thực hiện được nội dung này, cần xác định tiêu chuẩn để công nhận Lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ của một số ngành có chức năng như một Lưu trữ lịch sử, chịu sự quản lý về mặt nghiệp vụ lưu trữ của Bộ Nội vụ trên cơ sở tôn trọng và đảm bảo thống nhất với các các quy định về tổ chức bộ máy của ngành có tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ và các quy định khác có liên quan trong hệ thống pháp luật của Việt Nam để phát huy kết quả quản lý tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ mà các ngành đã và đang thực hiện trong thời gian qua, phát huy được nguồn lực của ngành về quản lý tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ mà không cần chuyển giao các tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ có giá trị lịch sử vào các trung tâm lưu trữ quốc gia ở cấp trung ương hoặc trung tâm lưu trữ tỉnh ở cấp địa phương, phát huy nguồn lực về cơ sở vật chất đã đầu tư và phát huy nguồn lực nhân sự có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ để đọc, hiểu, cung cấp thông tin về tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ cho độc giả có nhu cầu. Ngoài ra, cần quy định các ngành quốc phòng, công an, ngoại giao và các ngành có tài liệu chuyên môn, nghiệp vụ 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.

b) Các bộ quản lý ngành, lĩnh vực xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ lưu trữ của ngành về Bảng thời hạn bảo quản chuyên ngành và văn bản hướng dẫn về chỉnh lý, thống kê, tổ chức khai thác tài liệu đối với tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ và quan tâm hơn nữa đến công tác đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng, nghiệp vụ lưu trữ để người làm lưu trữ có đủ năng lực tham mưu và thực hiện tốt nhiệm vụ, yêu cầu đặt ra.

c) Các cơ quan có tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ và được giao nhiệm vụ bảo quản tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ của ngành, lĩnh vực thì phải thực hiện mục tiêu bảo vệ tài liệu lưu trữ hoàn chỉnh, an toàn và phát huy giá trị của tài liệu theo quy định của pháp luật, nếu để xảy ra tình trạng bảo quản kém hoặc để hư hỏng hoặc không an toàn tài liệu thì cơ quan quản lý nhà nước về lưu trữ có quyền yêu cầu giao nộp đối với tài liệu lưu trữ lịch sử của Ngành Lưu trữ.

Nguồn tài nguyên thông tin từ tài liệu lưu trữ chuyên môn, nghiệp vụ hết sức đa dạng, phong phú, có giá trị phục vụ cho các hoạt động của xã hội và là một bộ phận thống nhất của Phông Lưu trữ Quốc gia Việt Nam, do vậy, dù bảo quản tại nơi nào thì tài liệu lưu trữ cũng phải được an toàn và phục vụ hiệu quả các yêu cầu khác nhau của quốc gia, dân tộc Việt Nam./.

Tác giả: **Nguyễn Anh Thư** (Phòng Nghiệp vụ Văn thư-Lưu trữ - Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước)

Nguồn: <https://luutru.gov.vn/hoan-thien-chinh-sach-ve-quan-ly-tai-lieu-luu-tru-chuyen-mon-nghiep-vu-trong-boi-canh-hien-nay.htm>