**Giá trị nguồn tài liệu lưu trữ đối với việc nghiên cứu nâng cao chức năng quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật**

Công tác văn thư, lưu trữ có vai trò quan trọng đối với tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Nó quan trọng bởi theo quy định, những tài liệu lưu trữ đều là bản gốc, bản chính, có giá trị pháp lý, có tính chất làm bằng chứng lịch sử. Chính vì ý nghĩa, tầm quan trọng to lớn đó, ngay từ những ngày đầu giành được độc lập, Đảng và Nhà nước ta đã đặc biệt quan tâm đến công tác lưu trữ và tài liệu lưu trữ‎, coi đây là công cụ để quản lý, điều hành đất nước. Đã có rất nhiều văn bản của Đảng, Nhà nước quy định về công tác công văn, giấy tờ. Công tác lưu trữ được ban hành, tạo điều kiện cho sự phát triển của ngành văn thư, lưu trữ từ Trung ương đến địa phương từng bước được hoàn thiện.

Khởi đầu quy định về công tác văn thư lưu trữ là Thông đạt số 1C/VP ngày 03/01/1946 về công tác công văn giấy tờ do Hồ Chí Minh - Chủ tịch Chính phủ Cách mạng lâm thời Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ký, trong đó Người đã chỉ rõ: “Tài liệu lưu trữ có giá trị đặc biệt về phương diện kiến thiết quốc gia”, Người yêu cầu các Bộ trưởng, Trưởng ban “chỉ thị cho nhân viên các sở phải giữ gìn công văn, tài liệu và cấm không được hủy bỏ các công văn, tài liệu ấy”, “Hồ sơ hoặc công văn không cần dùng sau này sẽ phải gửi về những Sở lưu trữ công văn thuộc Bộ Quốc gia giáo dục để tàng trữ”. Sau một thời gian xây dựng bộ máy nhà nước, công tác văn thư lần đầu tiên được đề cập một cách có hệ thống trong Điều lệ về công tác công văn giấy tờ và công tác văn thư lưu trữ, ban hành kèm theo Nghị định số 142/CP năm 1963 của Chính phủ. Từ đó đến nay, các quy định của pháp luật về công tác văn thư lưu trữ đã từng bước được hoàn thiện thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như Pháp lệnh Bảo vệ tài liệu lưu trữ quốc gia được Hội đồng Nhà nước thông qua ngày 30/11/1982, Pháp lệnh Lưu trữ quốc gia ngày 04/4/2001 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 8/7/2004 và đặc biệt là Luật Lưu trữ được Quốc hội Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam Khóa XIII, Kỳ họp thứ 2 thông qua ngày 11/11/2011, có hiệu lực thi hành ngày 01/7/2012 với mục tiêu bảo vệ an toàn và sử dụng có hiệu quả tài liệu lưu trữ quốc gia; nâng cao trách nhiệm của 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 vũ trang nhân dân và mọi công dân đối với việc bảo vệ, quản lý và sử dụng tài liệu lưu trữ quốc gia.

 Xuất phát từ ý nghĩa tầm quan trọng của công tác văn thư lưu trữ đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, trong lĩnh vực xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật thì vai trò của các tài liệu thư lưu trữ càng có ý nghĩa hết sức quan trọng nhất là đối với việc nghiên cứu nâng cao chức năng quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Bởi vì, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì: *“Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phải được lưu trữ theo quy định của pháp luật về lưu trữ”*. Quy định này của Luật cũng không nằm ngoài mục đích là làm cơ sở cho việc phục vụ công tác nghiên cứu nhằm nâng cao chức năng quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật của nguồn tài liệu lưu trữ. Ý nghĩa, nội dung và tầm quan trọng của nguồn tài liệu lưu trữ trong việc phục vụ công tác nghiên cứu nhằm nâng cao chức năng quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật được thể hiện trên các khía cạnh cụ thể sau:

**1. Nguồn tài liệu lưu trữ có vai trò quan trọng đối với việc xây dựng thể chế hành chính nhà nước, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả, hiệu lực của hệ thống thể chế hành chính**

 Một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay là xây dựng thành công nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Theo tư tưởng Hồ Chí Minh thì  nhà nước pháp quyền phải là một nhà nước tôn trọng pháp luật, theo tinh thần “thượng tôn luật pháp”, được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, nêu cao vai trò quản lý nhà nước bằng luật pháp. Vì vậy, việc ban hành các thể chế, chính sách pháp luật - công cụ có ý nghĩa tích cực trong việc quản lý xã hội - là nhiệm vụ quan trọng được đặt ra trong quá trình vận hành của nhà nước. Tuy nhiên, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đảm bảo các nguyên tắc do Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 nói chung và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 nói riêng là điều kiện bắt buộc để pháp luật trở thành công cụ hữu hiệu trong công tác quản lý, điều hành xã hội. Muốn đảm bảo được yêu cầu này thì trong quá trình xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan có thẩm quyền cần phải vận dụng, sử dụng một cách khoa học nguồn tư liệu, tài liệu lưu trữ. Nếu không vận dụng tốt nguồn tài liệu này thì các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành không thể phát huy được giá trị, vai trò của mình trong quá trình tổ chức thực hiện. Việc sử dụng các nguồn tài liệu lưu trữ trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật có các yếu tố tích cực là:

***Thứ nhất,*** việc khai thác thông tin phục vụ soạn thảo, ban hành văn bản quản lý nhà nước có thể từ nhiều nguồn khác nhau nhưng nguồn thông tin từ tài liệu lưu trữ có vai trò quan trọng vì tính chính xác, độ tin cậy cao, thuận lợi, nhanh chóng, tiết kiệm. Vai trò quan trọng của tài liệu lưu trữ thể hiện ngay khi định hướng nội dung, xác định nhu cầu ban hành văn bản quản lý nhà nước cần phải nghiên cứu các chủ trương, đường lối của Đảng liên quan đến vấn đề đó thông qua các tài liệu lưu trữ, bảo đảm văn bản được xây dựng trên cơ sở chính trị và pháp luật theo đúng định hướng XHCN. Nghiên cứu hệ thống văn bản quản lý nhà nước đã quy định về cùng vấn đề đó, để xác định vấn đề đã được điều chỉnh, giải quyết chưa, điều chỉnh, giải quyết bằng cách nào, hiệu quả như thế nào, nhằm bảo đảm tính hệ thống, tính khả thi, sát hợp với thực tế của văn bản. Nghiên cứu thực trạng xã hội được phản ánh qua các tài liệu lưu trữ để văn bản đang soạn thảo phù hợp với thực tế phát triển của đời sống xã hội… vì toàn bộ nguồn thông tin văn bản sử dụng để nghiên cứu đều đã qua các khâu xử lý nghiệp vụ của công tác lưu trữ: thu thập, tra tìm, lựa chọn, tổ chức khai thác sử dụng văn bản.

***Thứ hai*,** xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phải xuất phát từ thực tiễn Việt Nam, kế thừa các giá trị pháp lý truyền thống, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước.

 Xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính sáng tạo, chỉ trên cơ sở kế thừa, phát triển các giá trị pháp lý truyền thống, tiếp thu và vận dụng kinh nghiệm của các nước vào thực tiễn cụ thể thì mới có được các đạo luật có tính khả thi cao. Thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ở nước ta trong những năm qua cho thấy nhà làm luật đã cố gắng kế thừa phát triển những giá trị pháp lý truyền thống, tìm tòi học hỏi kinh nghiệm của các nước và vận dụng sáng tạo vào hoàn cảnh thực tế của nước ta. Kết quả là chúng ta đã ban hành các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013 cũng như các bộ luật như: Bộ luật Hình sự năm 1985, năm 1999, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, Bộ luật Dân sự năm 1995, năm 2005…Nội dung của các văn bản này tuy được ban hành trong những thời điểm khác nhau nhưng có tính kế thừa của nhau dựa trên những thông tin quá khứ để nghiên cứu tìm ra quy luật vận động, từ đó dự báo về xu hướng phát triển của vấn đề trong tương lai, nhất là sự vận động của đối tượng chịu sự tác động của văn bản đang soạn thảo; tìm hiểu đối tượng của văn bản đã hiểu và quan tâm, chờ mong gì về vấn đề đó; dự đoán phản ứng của họ khi nhận được văn bản. Từ đó tìm ra cách thức tác động phù hợp với quy luật vận động của đời sống xã hội và định hướng của Nhà nước. Việc kế thừa này được dựa vào nguồn tài liệu lưu trữ quan trọng do các cơ quan có thẩm quyền thực hiện.

***Thứ ba,*** cùng với việc nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành, trong quá trình xây dựng một văn bản, cần phải nghiên cứu pháp luật liên quan đến nội dung văn bản của giai đoạn trước, nhằm đánh giá những thành công, thất bại của từng văn bản, từng quy định; tìm hiểu nguyên nhân để kế thừa, phát huy giá trị tích cực, hạn chế đến mức thấp nhất những tác động tiêu cực, những thiệt hại có thể xảy ra cho xã hội của văn bản mới. Khi ban hành văn bản áp dụng pháp luật, phải tiến hành nghiên cứu hệ thống các quy phạm pháp luật đã được ban hành (hệ thống các văn bản đó được lưu giữ ở lưu trữ hiện hành là phổ biến) để bảo đảm văn bản áp dụng pháp luật đó là đúng thẩm quyền và có nội dung phù hợp với pháp luật hiện hành.

Nhìn chung, quá trình thu thập thông tin từ tài liệu lưu trữ không qua nhiều khâu trung gian, được thực tiễn kiểm nghiệm, nguồn thông tin diện rộng, phong phú, nhanh chóng, tiết kiệm sẽ phục vụ đắc lực cho việc xây dựng hệ thống thể chế nền hành chính nhà nước, nâng cao chất lượng, hiệu quả cho hệ thống thể chế nền hành chính nhà nước, bảo đảm cung cấp thông tin cho hoạt động xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nói riêng và văn bản quản lý nhà nước nói chung.

**2. Nguồn tài liệu lưu trữ có ý nghĩa trong việc thực hiện nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật**

 Theo quy định của Luật Ban hành văn bản nói chung thì có một nguyên tắc hết sức quan trọng là: “*Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực. Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp văn bản có quy định hiệu lực trở về trước, thì áp dụng theo quy định đó. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau, thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật mới không quy định trách nhiệm pháp lý hoặc quy định trách nhiệm pháp lý nhẹ hơn đối với hành vi xảy ra trước ngày văn bản có hiệu lực, thì áp dụng văn bản mới”*. Đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân: “*Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân. Trong trường hợp các Nghị quyết của cùng một Hội đồng nhân dân có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng các quy định của nghị quyết được ban hành sau. Trong trường hợp các quyết định, chỉ thị của cùng một Ủy ban nhân dân có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quyết định, chỉ thị được ban hành sau*”.

Như vậy, cơ quan ban hành văn bản phải định rõ thời hạn văn bản có hiệu lực thi hành, phạm vi và mức độ mà các cơ quan có nhiệm vụ thi hành được phép truyền đạt, phổ biến cũng như áp dụng trong những trường hợp cụ thể. Cơ quan có trách nhiệm thi hành phải chấp hành nghiêm chỉnh các quy phạm của văn bản, không được tùy tiện phổ biến, áp dụng sai nội dung, sai thời điểm văn bản quy định hoặc phổ biến, áp dụng không đúng đối tượng áp dụng, thời điểm áp dụng, không được tự ý sửa đổi, bổ sung các văn bản đó. Tuy nhiên, áp dụng pháp luật còn là một hoạt động sáng tạo để trong trường hợp pháp luật chưa quy định hoặc quy định chưa rõ thì phải vận dụng một cách sáng tạo bằng cách áp dụng pháp luật tương tự trong những thời điểm cụ thể.

Có một thực tế là, trong áp dụng pháp luật cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện thường chú ý hơn đến các văn bản đang có hiệu lực thi hành mà ít chú ý đến nguyên tắc: *“Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực”.* Trong khi đó, nếu có xảy ra tranh chấp hoặc khiếu nại, khiếu kiện mà những hành vi đó phát sinh tại một thời điểm cụ thể thì cần phải căn cứ các quy định của pháp luật đang có hiệu lực thi hành ngay thời điểm đó để làm căn cứ, cơ sở pháp lý cho việc giải quyết. Trong trường hợp này, nguồn tài liệu lưu trữ là các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành và có hiệu lực áp dụng trong thời điểm đó có ý nghĩa hết sức quan trọng. Bởi vì các văn bản được lưu trữ là các văn bản gốc nên có nội dung đảm bảo độ chính xác cao so với các văn bản được sao chép thông qua các phương tiện khác. Nếu không tiếp cận được nguồn tài liệu lưu trữ này thì có nhiều trường hợp lúng túng vì không tin vào độ an toàn, chính xác về nội dung văn bản mà người có thẩm quyền đang nắm giữ nên có thể xảy ra trường hợp giải quyết không đúng với tinh thần về nội dung mà các văn bản quy phạm pháp luật đã quy định. Ðiều này hạn chế sự phát huy của pháp luật.

**3. Giá trị nguồn tài liệu lưu trữ có ý nghĩa cho công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật và lập Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia**

Một trong những điều kiện bắt buộc trong giai đoạn hội nhập quốc tế hiện nay của mỗi quốc gia là hệ thống pháp luật phải được rõ ràng, công khai và minh bạch. Do đó, hệ thống pháp luật của quốc gia đó phải được lưu trữ đầy đủ, thường xuyên được kiểm tra, rà soát và hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật. Điều kiện bảo đảm cho công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản là lập Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia phục vụ cho công tác kiểm tra văn bản, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, việc xây dựng Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia thông qua nguồn tài liệu lưu trữ có ý nghĩa rất quan trọng đối với hoạt động kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản.

   Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia giúp cho việc tìm kiếm văn bản thuận lợi và nhanh chóng đáp ứng yêu cầu của nguyên tắc kiểm tra thường xuyên, kịp thời trong hoạt động kiểm tra, rà soát hệ thống hóa văn bản. Kết quả của việc tra cứu, tìm kiếm từ Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia chính là những văn bản được dùng làm căn cứ pháp lý để kiểm tra, là cơ sở pháp lý để kiểm tra văn bản. Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia còn là nơi tổng hợp và lưu trữ đầy đủ các thông tin, tài liệu liên quan đến nghiệp vụ kiểm tra văn bản. Với tính chất như vậy, về lâu dài, khi đã được tin học hóa, Hệ cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia không chỉ là nơi tra cứu, tìm kiếm văn bản làm căn cứ kiểm tra và các thông tin, tư liệu có liên quan mà còn có thể được phát triển, bổ sung chức năng để trở thành diễn đàn trao đổi, thảo luận, nghiên cứu thông tin nghiệp vụ có liên quan của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, các phương tiện thông tin đại chúng trong công tác kiểm tra văn bản. Như vậy, làm tốt các khâu nghiệp vụ của công tác lưu trữ góp phần thúc đẩy cho hoạt động hệ thống hóa pháp luật (tập hợp hóa và pháp điển hóa) được tốt, góp phần loại bỏ những quy phạm lỗi thời, làm giảm sự chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời đảm bảo được tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật quốc gia.

   Nói tóm lại, trong lĩnh vực xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật, giá trị nguồn tài liệu lưu trữ đối với việc nghiên cứu nâng cao chức năng quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa hết sức quan trọng. Bởi vì văn bản quy phạm pháp luật là nguồn tư liệu lịch sử quý giá cho chúng ta hình dung được lịch sử nhà nước và pháp luật của đất nước. Có thể tìm thấy trong chúng những định chế cơ bản của nếp sống, của văn hóa trong từng thời kỳ lịch sử khác nhau của sự phát triển xã hội, phát triển đất nước, những tư tưởng và quan điểm trong cách quản lý và điều hành đất nước. Có thể nói văn bản quy phạm pháp luật là phần tiêu cự của tấm gương phản ánh lề lối của từng thời kỳ là một biểu hiện của văn hóa quản lý. Thể hiện trình độ văn minh pháp lý của mỗi thời kỳ lịch sử cụ thể. Do đó, việc lưu trữ tài liệu là các văn bản quy phạm pháp luật sẽ có một vai trò rất quan trọng trong việc tạo ra một nếp sống mới cho xã hội. Đồng thời phục vụ đắc lực cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật nhằm góp phần nâng cao văn hóa quản lý, tạo nên một di sản văn hóa pháp lý có giá trị cho đất nước mai sau./.

**Tác giả bài viết:** Lê Kim Chinh

Nguồn: <https://stp.binhdinh.gov.vn/hoat-dong-xay-dung-kiem-tra-van-ban-qppl-va-quan-ly-vi-pham-hanh-chinh/404-404.html>