

NHỮNG VĂN BẢN ĐẦU TIÊN CỦA NƯỚC VIỆT NAM DÂN CHỦ CỘNG HÒA VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Đỗ Văn Học

*Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân Văn –
Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh*

TÓM TẮT

Ngay sau Cách mạng tháng Tám 1945, Chính phủ của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức được vai trò quan trọng của văn bản quản lý nhà nước trong việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ quan trọng của nước nhà nên đã ban hành những văn bản mới, mang lại những giá trị cơ bản về phương diện quản lý. Những quy định về ban hành văn bản quản lý nhà nước những năm đầu xây dựng nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa vẫn còn những giá trị to lớn cả về mặt lý luận và thực tiễn.

*

1. Sự ra đời của những văn bản mới

Cách mạng tháng Tám năm 1945 đã mở ra một kỷ nguyên phát triển mới cho lịch sử dân tộc Việt Nam, kỷ nguyên giải phóng dân tộc, giải phóng xã hội và giải phóng con người, kỷ nguyên độc lập, tự do, hạnh phúc và tiến lên chủ nghĩa xã hội.

Những năm 1945 - 1946, do hoàn cảnh lịch sử của một chế độ chính trị mới, rất nhiều nhiệm vụ lớn, hệ trọng của đất nước đã đặt ra đối với hệ thống bộ máy nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (VNDCCH) mới ra đời phải giải quyết. Đồng thời nước VNDCCH non trẻ đã phải đứng trước nhiều khó khăn, thử thách với thù trong, giặc ngoài, nạn đói, nạn dốt đang đe dọa. Hoạt động xây dựng chính quyền nhân dân và pháp luật lúc này có nhiều công việc mang tính cấp bách như Tổng tuyển cử, chuẩn bị cho dự thảo Hiến pháp...

Nước VNDCCH mới ra đời, hệ thống pháp luật cũ đã bộc lộ nhiều hạn chế cần phải được thay đổi, một trong những công việc cần phải làm khẩn trương ở bối cảnh đó là thống nhất pháp luật, thống nhất hoạt động ban hành văn bản. Yêu cầu tất yếu là pháp luật phải được điều chỉnh cho

phù hợp và rất cần nhà nước ban hành những văn bản có hiệu lực pháp lý cao như luật và sắc luật để tạo dựng cơ sở pháp lý mới. Hệ thống văn bản như *sắc lệnh, nghị định, thông tư, công văn*, v.v... nhanh chóng được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sử dụng để làm phương tiện trong hoạt động quản lý nhưng cũng bộc lộ không ít hạn chế như sai về thẩm quyền ban hành, thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động ban hành văn bản, nội dung văn bản không đúng với chức năng, công dụng của loại văn bản được sử dụng, v.v... Trước tình hình đó, nhà nước ta - đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức và có nhiều quan tâm, chú ý, trong đó có việc ban hành những văn bản có quy định liên quan đến công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.

Trong bài viết này, chúng tôi giới thiệu ba văn bản quan trọng quy định riêng về hoạt động ban hành văn bản quản lý nhà nước (VBQLNN) gồm: *Sắc lệnh số 49* ngày 12/10/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định việc ghi Quốc hiệu trên văn bản; *Thông tư số 08* ngày 18/4/1946 của Chủ tịch Chính phủ hướng dẫn cho các Bộ phân biệt những

vấn đề ban hành dưới hình thức sắc lệnh và những vấn đề ban hành dưới hình thức nghị định; *Thông tư số 17* ngày 06/11/1946 của Chủ tịch Chính phủ hướng dẫn các Bộ trong quá trình soạn thảo sắc luật, sắc lệnh và nghị định theo một số trình tự và thủ tục thống nhất.

2. Nội dung của những văn bản mới

a) Sắc lệnh số 49 ngày 12/10/1945

Lý do, mục đích của việc ban hành sắc lệnh trên cơ sở những căn cứ pháp lý và thực tế vừa diễn ra trong của đất nước:

- Ngày 2/9/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc *Tuyên ngôn Độc lập*.

- Ngày 24/8/1945 vua Bảo Đại tuyên bố thoái vị - chấm dứt một chế độ chính trị đã tồn tại nghìn năm và giao chính quyền lại cho Chính phủ Dân chủ Cộng hòa - mở đường cho một chính thể mới với bộ máy nhà nước mới đi vào hoạt động.

- Khẳng định và nêu cao một kỷ nguyên mới, một bước ngoặt lịch sử mới đánh dấu vào lịch sử dân tộc Việt Nam lần đầu tiên có nhà nước Dân chủ Cộng hòa mang lại cho nhân dân độc lập, tự do và hạnh phúc - những điều còn rất xa vời trong lịch sử của dân tộc.

- Chính thức hóa quyết định của Hội đồng các Bộ trưởng đã xem xét.

Quy định ghi quốc hiệu trên văn bản:

Nội dung chính của sắc lệnh quy định rất ngắn gọn, cụ thể mang tính tuyên ngôn về một vấn đề có tính sự kiện quan trọng trong lịch sử dân tộc nói chung, trong lịch sử quy định về ban hành văn bản nói riêng, đó là: “*Các công văn, công điện, phiếu, trát, đơn từ, các báo chí, chúc từ, diếu văn, khấn vái, cúng lễ, vãn vãn..., bắt đầu từ ngày ký Sắc lệnh này đều phải tiêu đề: VIỆT NAM DÂN CHỦ CỘNG HÒA - NĂM THỨ NHẤT*”.

b) Thông tư số 08 ngày 18/4/1946

Lý do, mục đích của việc ban hành Thông tư 08:

Thứ nhất, do có những hạn chế trong hoạt

động ban hành sắc lệnh và nghị định: Nhiều cơ quan chưa lựa chọn đúng thể loại văn bản để trình bày mục đích, nội dung của văn bản. Có nội dung cần ban hành bằng sắc lệnh nhưng lại dự thảo bằng nghị định; hoặc có thể cùng những vấn đề tương tự, giống nhau nhưng có thể dự thảo cả hai loại: một việc do sắc lệnh, một việc do nghị định giải quyết; hoặc nghị định trái với sắc lệnh; hoặc không căn cứ vào luật lệ nào hết. Cơ chế phối hợp trong việc ban hành văn bản chưa chặt chẽ, nhiều Bộ ra nghị định riêng không hỏi ý kiến của bộ khác, cho dù công việc liên quan đến nhiều bộ khác. Do vậy, nhiều việc không giải quyết được trọn vẹn về mọi phương diện chuyên môn.

Thứ hai, thể hiện thái độ nghiêm khắc trước tình trạng còn những hạn chế như trên với yêu cầu “*tình trạng này cần được sửa đổi ngay*” [1: 9].

Thứ ba, hướng dẫn những nội dung của văn bản được quy định dưới hình thức sắc lệnh và hình thức nghị định.

Thông tư 08 quy định:

Đối với sắc lệnh, quy định về những vấn đề:

- Loại sắc lệnh đương nhiên: quy định những nội dung về việc tổ chức của Bộ trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng chuyên trách; quy định về một chức mới, ngạch nhân viên mới hoặc một cơ quan phụ thuộc mới.

- Loại sắc lệnh được ủy quyền những nội dung có tính chất luật: quy định những nội dung có ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền lợi chủ yếu của nhân dân như: quyền tư hữu, quyền vãng lai, quyền thông thương, quyền doanh nghiệp, v.v...

Đối với nghị định, quy định về những vấn đề sau:

- Quy định những nội dung tổ chức trong phạm vi của Bộ.

- Áp dụng quy chế công chức cho các cá nhân (tuyển dụng, bổ nhiệm, chuyển chuyển, khen thưởng, kỷ luật, v.v...).

- Quy định nội dung chuyên môn trong phạm vi của Bộ trên cơ sở những quy định của sắc lệnh.

Nếu chưa có sắc lệnh thì cần phải đề nghị ban hành sắc lệnh làm cơ sở pháp lý để thực hiện.

Thông tư cũng hướng dẫn một số nội dung vận dụng trong những trường hợp cụ thể:

- Nếu không thể quyết định được việc lựa chọn thể loại văn bản thì cần soạn thảo dự thảo văn bản và gửi dự thảo văn bản về Bộ Nội vụ để xin ý kiến.

- Nội dung văn bản có liên quan đến chức năng quản lý của nhiều Bộ thì cần gửi hồ sơ, tài liệu đến các Bộ để hỏi ý kiến trước khi ban hành văn bản.

- Trong quá trình giải quyết công việc, nếu gặp vấn đề khó khăn xử lý về mặt pháp lý thì các Bộ cần phải gửi hồ sơ, tài liệu đến Bộ Nội vụ để xin ý kiến.

- Sau khi thu thập đầy đủ thông tin và dự thảo văn bản, các bộ phải gửi đầy đủ hồ sơ, tài liệu lên Văn phòng Chủ tịch Chính phủ xem xét.

c) Thông tư số 17 ngày 06/11/1946

Thứ nhất, quy định về trình tự và thủ tục ban hành sắc luật và sắc lệnh:

- Trình tự và thủ tục ban hành sắc luật và sắc lệnh ở giai đoạn khởi thảo

- + Dự thảo sắc luật và sắc lệnh do bộ trưởng xem xét sau khi được Phòng Pháp chính ở mỗi Bộ dự thảo.

- + Sau khi bản dự thảo được Bộ trưởng đồng ý, thì gửi đến tất cả các Bộ và Văn phòng Chủ tịch Chính phủ lấy ý kiến đóng góp. Riêng dự thảo văn bản của Bộ Quốc phòng chỉ cần gửi dự thảo đến các bộ có liên quan đến nội dung dự thảo.

- + Trong thời hạn một tuần lễ kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản, các bộ phải gửi ý kiến đóng góp đối với dự thảo sắc luật và sắc lệnh về Văn phòng Chủ tịch Chính phủ.

- Trình tự và thủ tục ban hành sắc luật và sắc lệnh trong giai đoạn Văn phòng Chủ tịch Chính phủ phụ trách công việc tổng hợp ý kiến như sau:

- + Đối với sắc luật: hỏi ý kiến Ban Thường trực Quốc hội; tổng hợp ý kiến của Ban Thường

trực Quốc hội và các Bộ để tổng hợp thành tờ trình gửi Hội đồng Chính phủ thảo luận; trình Chủ tịch Chính phủ ký sắc luật ngay trong phiên họp sau khi Hội đồng Chính phủ xem xét, tán thành.

- + Đối với sắc lệnh: thu thập ý kiến của các Bộ và trình Chủ tịch Chính phủ xem xét ký ban hành; báo cáo tình hình ban hành sắc lệnh trong thời gian đã qua tại các phiên họp tiếp theo của Hội đồng Chính phủ.

- + Đối với nghị định có tính chất quy định: nếu nội dung liên quan đến những Bộ khác thì phải hỏi ý kiến của những bộ đó và gửi đến Văn phòng Chủ tịch Chính phủ để xem xét sự phù hợp của nghị định với pháp luật hiện hành.

Thứ hai, về việc đăng công báo:

Nhằm mục đích sau khi ban hành văn bản, sắc luật, sắc lệnh và các văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được phổ biến rộng rãi và tổ chức thực hiện được thuận lợi, Thông tư số 17 đã quy định ba nội dung: Phòng Công báo thuộc Văn phòng Chủ tịch Chính phủ; Trách nhiệm của Văn phòng Chủ tịch Chính phủ là trực tiếp gửi sắc luật và sắc lệnh để đăng công báo; Các bộ cũng gửi nghị định và thông tư đến Văn phòng Chủ tịch Chính phủ để đăng công báo.

3. Nhận xét chung

Những văn bản mới của nước VNDCCH về ban hành VBQLNN mang lại những giá trị cơ bản về phương diện quản lý. Sắc lệnh 49/SL đã kế thừa quy định của các thời kỳ trước về việc ghi Quốc hiệu trên văn bản, góp phần tạo nên sự thống nhất bước đầu về mặt thể thức đối với các loại VBQLNN trong giai đoạn bắt đầu bước vào thời kỳ xây dựng nhà nước VNDCCH. Thông tư 08 quy định rõ ràng thẩm quyền về nội dung của sắc lệnh và nghị định. Trong đó, xác định cả những nội dung mang tính ủy quyền ban hành sắc lệnh khi chưa có điều kiện ban hành luật. Qua đó, các bộ có cơ sở pháp lý trong việc ban hành văn bản và phối hợp chặt chẽ với các cơ quan khác trong quá trình ban hành sắc lệnh và nghị định;

các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét quyết định chọn lựa hình thức văn bản, xác định thẩm quyền ban hành văn bản phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình và phối hợp với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong hoạt động ban hành sắc lệnh và nghị định. Thông tư số 17 nêu rõ trách nhiệm của các bộ và Văn phòng Chủ tịch Chính phủ đối với dự thảo sắc luật, sắc lệnh và nghị định. Trong quá trình soạn thảo phải đảm bảo về mặt hình thức và nội dung, văn bản ban hành ra phải tuân theo những trình tự và thủ tục thống nhất, không trái với văn bản của cấp trên và hệ thống pháp luật trong toàn

quốc. Văn bản phải được đăng công báo nhằm mục đích công bố công khai, rộng rãi trong nhân dân, phục vụ việc tổ chức thực hiện trong thực tế.

Cho đến nay, những quy định về ban hành VBQLNN những năm đầu xây dựng nước VNDCCH đã được điều chỉnh cho phù hợp với thực tế đất nước nhưng thực tế cũng chứng minh những giá trị cơ bản vẫn còn nguyên giá trị cả về mặt lý luận và thực tiễn. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã kế thừa và chắc chắn rằng sẽ tiếp tục bổ sung, phát triển trong các văn bản quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQLNN ở các giai đoạn tiếp theo.

*

THE FIRST DOCUMENTS OF THE SOCIAL REPUBLIC OF VIETNAM ON STATE MANAGEMENT DOCUMENTS

Do Van Hoc

*University of Social Sciences and Humanities
Vietnam National University - Ho Chi Minh City*

ABSTRACT

Immediately after the August Revolution succeed in 1945, realizing the important role of state management documents in implementation of essential tasks of the country, the Government of Ho Chi Minh President issued new documents providing basic values in terms of management. The regulations on the issuance of state management documents in the early years of building the Democratic Republic of Vietnam still maintain great value both in theory and practice.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Cục Lưu trữ, *Những văn kiện chủ yếu của Đảng và nhà nước về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ*, Hà Nội, 1982.
- [2]. Nguyễn Quốc Hoàn, *Pháp luật điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong sự nghiệp đổi mới ở nước ta*, Luật học, (số 1), 2007.
- [3]. Đỗ Văn Học, *Thế chế Nhà nước về ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong 20 năm đổi mới (1986 - 2006)*, Luận văn thạc sĩ khoa học lịch sử, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh), 2008.
- [4]. Sắc lệnh số 49 ngày 12/10/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định việc ghi Quốc hiệu trên văn bản, Hồ sơ số 01, Phòng Phủ Thủ tướng, Trung tâm Lưu trữ Quốc gia III.
- [5]. *Tổng mục lục văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam 1945 - 2002*, NXB Chính trị Quốc gia, 2003..