

## NHỮNG HẠN CHẾ TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN VIỆT NAM CỘNG HÒA (1955-1975)

**Nguyễn Thị Ly<sup>(1)</sup>, Hà Minh Minh Đức<sup>(1)</sup>, Mai Thanh Xuân<sup>(1)</sup>**

(1) Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn (VNU-HCM)

Ngày nhận bài 10/01/2021; Ngày gửi phản biện 20/01/2021; Chấp nhận đăng 30/03/2021

Liên hệ Email: lynguyen.hcmussh@gmail.com

<https://doi.org/10.37550/tdmu.VJS/2021.02.178>

### **Tóm tắt**

*Trong nghiên cứu lịch sử, mảng vấn đề liên quan đến chính quyền Việt Nam Cộng hòa vẫn còn những “khoảng trống” nhất định cần được nghiên cứu để làm rõ. Hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa là một trong số những “khoảng trống” đó. Vấn đề này cần được nghiên cứu dưới nhiều khía cạnh khác nhau để có sự nhìn nhận khách quan và tổng thể. Tiếp cận từ góc độ nghiên cứu về những hạn chế; bài viết sử dụng phương pháp lịch sử, phương pháp logic và phép nghiên cứu liên ngành để chỉ ra và phân tích những thiếu sót cơ bản mà hoạt động xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa giai đoạn 1955-1975 đã mắc phải. Kết quả nghiên cứu của bài viết sẽ góp thêm một góc nhìn về chính quyền Việt Nam Cộng hòa nói chung cũng như hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính thể này nói riêng. Trong một chừng mực nhất định, những kết quả nghiên cứu của bài viết sẽ là những kinh nghiệm tham chiếu cho hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.*

**Từ khóa:** Việt Nam Cộng hòa, văn bản lập pháp, lập quy, văn bản quy phạm pháp luật

### **Abstract**

#### **LIMITATIONS IN CONSTRUCTION OF LEGAL DOCUMENTS OF THE REPUBLIC OF VIETNAM GOVERNMENT (1955-1975)**

*In historical research, issues related to the government of the Republic of Vietnam Government still have remained certain gaps that need studying clearly. The legal document development activity of the Republic of Vietnam government is one of the above-mentioned gaps. This issue should be studied under a large number of perspectives in order to have an objective and overall view. Using only one research method will maintain certain limitations; The article uses historical methods, logical methods and interdisciplinary research to point out and analyze the basic shortcomings that the construction of the legal document system of the Republic of Vietnam*

*government during the period from 1955 to 1975 period. The research results of this article will provide a novel perspective on the government of the Republic of Vietnam, in general, as well as, its legal document development activities, in particular. To a certain extent, the research results of the article could be considered a reference for current legal document development activities.*

---

## **1. Đặt vấn đề**

Sau khi hiệp định Genève ký kết, Việt Nam tạm thời bị chia cắt thành hai miền. Ở miền Nam Việt Nam, Mỹ đã hậu thuẫn cho Ngô Đình Diệm xây dựng chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Ngay từ khi ra đời, chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã phụ thuộc vào Mỹ và chịu sự chi phối sâu sắc của người Mỹ. Do đó, sau khi Mỹ rút quân khỏi Việt Nam (1973), Việt Nam Cộng hòa rơi vào khủng hoảng, suy yếu và cuối cùng sụp đổ trước sự tấn công của lực lượng cách mạng Miền Nam. Trong thời gian tồn tại (1955-1975), chính quyền Việt Nam Cộng hòa cũng đã có những nỗ lực trong việc quản lý miền Nam Việt Nam thông qua việc ban hành hệ thống văn bản pháp quy (ngày nay gọi là VBQPPL) trên các lĩnh vực cụ thể. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa bao gồm: Văn bản lập pháp (hiến pháp, luật, sắc luật, dụ) và văn bản lập quy (sắc lệnh, nghị định, quyết định). Bên cạnh những ưu điểm như: Hình thành một hệ thống văn bản tương đối hoàn thiện về loại hình để quản lý thực hiện nhiệm vụ quản lý và điều hành của chính quyền; định hình một quy trình ban hành và triển khai văn bản quy phạm pháp luật ngày càng chặt chẽ; chất lượng đội ngũ nhân sự trong các lĩnh vực chuyên môn liên quan đến xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật từng bước được nâng lên cả về số lượng và chất lượng... thì quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn nhiều hạn chế. Những hạn chế bất cập này ảnh hưởng đến hiệu lực của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa trong quản lý và điều hành xã hội.

## **2. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

### **2.1. Một số khái niệm có liên quan**

Thuật ngữ “văn bản” có gốc từ tiếng Latin là “documentum” có nghĩa là sự chứng minh, chứng nhận. Còn theo Đại từ điển tiếng Việt thì “văn” được hiểu là “chữ nghĩa, hình thức ngôn ngữ được trau chuốt cho hay, đẹp” (Trung tâm Từ điển học, 1999); còn “bản” được hiểu là “tờ giấy, tập giấy có hình chữ chứa đựng nội dung nhất định” (Viện Ngôn ngữ học, 1998). Theo Từ điển tiếng Việt, văn bản “là bản viết hoặc in, mang một nội dung nhất định, thường để lưu lại” (Viện Ngôn ngữ học, 1998) hay là “chuỗi ký hiệu ngôn ngữ hay nói chung những ký hiệu thuộc hệ thống nào đó, làm thành một chỉnh thể mang một nội dung, ý nghĩa trọn vẹn” (Trung tâm Từ điển học, 1999). Dưới góc độ hành chính học, “văn bản dùng để chỉ công văn, giấy tờ hình thành trong hoạt

động quản lý của các cơ quan tổ chức” (Vương Đình Quyền, 2005). Theo đó, “công văn giấy tờ được gọi chung là văn bản gồm các loại chính sau đây: Luật, sắc luật, sắc lệnh, nghị định, nghị quyết, quyết định, điều lệ, thông tư, chỉ thị, báo cáo, thư công, công điện, công lệnh, phiếu gửi, giấy giới thiệu, giấy đi đường” (Thủ tướng Chính phủ, 1957) được hình thành trong hoạt động hằng ngày của các cơ quan, tổ chức. Những loại văn bản này đều hoàn chỉnh về thể thức, trọn vẹn về nội dung, thống nhất về cấu trúc, độc lập về giao tiếp.

Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật chính thức định nghĩa lần đầu tiên tại Điều 1 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996: “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa” (Quốc hội, 1996). Sau đó, thuật ngữ này tiếp tục được quy định với một số điểm thay đổi trong những bộ luật liên quan về sau. Mặc dù có nhiều cách diễn đạt khác nhau về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật, song các quan điểm đều chỉ ra những đặc điểm chung nhất về văn bản quy phạm pháp luật, đó là: Chứa đựng các quy tắc xử sự chung, mang tính bắt buộc và được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định. Đây cũng là cách hiểu phổ biến hiện nay và cũng là cách hiểu của nhóm nghiên cứu sử dụng trong bài viết.

Xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật là quá trình ban hành và triển khai các loại hình văn bản quy phạm pháp luật theo một trình tự thủ tục luật định để hình thành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phục vụ cho quản lý điều hành của nhà nước. Hiện nay, luật số 80/2015/QH13 của Quốc hội Khóa 13 về ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định rất rõ quy trình xây dựng các loại hình văn bản cụ thể trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Đối với chính quyền Việt Nam Cộng hòa, hoạt động này bao gồm các công việc, soạn thảo, biểu quyết, ban hành và công bố văn bản quy phạm pháp luật.

## **2.2. Phương pháp nghiên cứu**

Bài viết sử dụng hai phương pháp nghiên cứu cơ bản của khoa học lịch sử là phương pháp lịch sử và phương pháp logic. Phương pháp lịch sử được sử dụng để tái hiện lại quá trình xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Sử dụng phương pháp lịch sử sẽ giúp làm rõ về tiến trình hình thành và vận động của quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ dùng phương pháp logic để khái quát và chỉ ra những hạn chế trong hoạt động xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Đối tượng nghiên cứu của đề tài có sự liên quan mật thiết đến nhiều ngành và lĩnh vực khác nhau như: Sử học, Văn bản học, Văn thư học, Luật học, Hành chính học, Lưu trữ học, ... Vì vậy, để tăng sức thuyết phục cho những luận điểm nghiên cứu, nhóm tác giả sử dụng phép nghiên cứu liên ngành để làm rõ bản chất của những hạn chế trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa.

### **3. Kết quả**

#### ***3.1. Khái quát về hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa (1955-1975)***

##### *3.1.1. Đối với văn bản luật*

Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa, luật là loại hình văn bản được quy định khá chi tiết về quy trình ban hành. Vì đây là văn bản có giá trị cao nhất trong hệ thống pháp luật của mọi chính thể nói chung và Việt Nam Cộng hòa nói riêng. Nhiệm vụ quan trọng này được đề cập trong nội dung của hiến pháp Việt Nam Cộng hòa ban hành ngày 26/10/1956, Luật 5/59 và Thông tri số 07. Nghiên cứu nội dung các quy định trong ba văn bản nêu trên, tác giả nhận thấy quy trình ban hành luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa giai đoạn 1955-1963 bao gồm các bước:

Soạn thảo: “Bản dự thảo luật có thể do dân biểu có thể đưa ra quốc hội xét các dự án luật, tổng thống có thể đưa ra quốc hội xét các dự thảo luật” (Quốc hội Việt Nam Cộng hòa, 1956).

Biểu quyết: “Trong thời hạn ban hành, tổng thống có thể gửi thông điệp viện dẫn lý do yêu cầu quốc hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản đã được chấp thuận. Khi phúc nghị, nếu quốc hội không đồng ý sửa đổi theo thông điệp tổng thống thì quốc hội sẽ chung quyết bằng một cuộc minh danh đầu phiếu với đa số ba phần tư tổng số dân biểu quốc hội” (Quốc hội Việt Nam Cộng hòa, 1956).

Ban hành: “Các dự án và dự thảo luật được quốc hội chấp thuận sẽ chuyển đến tổng thống trong thời hạn bảy ngày tròn. Tổng thống phải ban hành các đạo luật trong thời hạn ba mươi ngày tròn kể từ ngày tiếp nhận. Trong trường hợp khẩn cấp do quốc hội tuyên bố, thời hạn ban hành sẽ rút ngắn còn bảy ngày tròn” (Quốc hội Việt Nam Cộng hòa, 1956).

Công bố: Công bố luật là công việc cuối cùng của thủ tục lập pháp. Trong giai đoạn Đệ nhất Cộng hòa (1955-1963), nhiệm vụ này thuộc đặc quyền của tổng thống, “các dự án và dự thảo luật được quốc hội chấp thuận sẽ chuyển đến tổng thống trong thời hạn bảy ngày tròn. Tổng thống phải ban hành các đạo luật trong thời hạn ba mươi ngày tròn kể từ ngày tiếp nhận. Trong trường hợp khẩn cấp do quốc hội tuyên bố, thời hạn ban hành sẽ rút ngắn còn bảy ngày tròn” (Quốc hội Việt Nam Cộng hòa, 1956).

##### *3.1.2. Đối với các loại hình văn bản quy phạm pháp luật khác*

Các loại hình văn bản còn lại trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền Việt Nam Cộng hòa ban hành thường được gắn chặt với nhiệm vụ của các bộ phận chuyên trách như: Văn phòng Phủ Tổng thống (đối với các văn bản do tổng thống ban hành), Nha Pháp chế (đối với cấp bộ) và Sở Pháp chế (đối với Đô thành Sài Gòn).

Theo thông lệ, quy trình ban hành các văn bản dưới luật được thực hiện như sau: Dự thảo văn bản thuộc thẩm quyền của tổng thống, các bộ, tổng trưởng và đô trưởng từ các cơ quan chuyên môn gửi lên cần phải thông qua Viện Bảo an và Tòa Thư ký trực

thuộc Văn phòng Tổng thống (đối với các văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của tổng thống); Nha Pháp chế (đối với văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của tổng trưởng) và Sở Pháp chế (Đối với văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của đô trưởng) các bộ phận này để thẩm tra tính hợp hiến và hợp pháp của văn bản trước khi trình tổng thống, tổng trưởng và đô trưởng ban hành.

**3.2. Những hạn chế trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa (1955–1975)**

*3.2.1. Số lượng văn bản ban hành chỉ tập trung vào một số lĩnh vực then chốt, chưa bao phủ mọi hoạt động trong đời sống xã hội Việt Nam Cộng hòa*

Trong 20 năm tồn tại, chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã ban hành hơn 8000 văn bản quy phạm pháp luật. Trung bình mỗi năm chính quyền ban hành 430 văn bản. Số lượng văn bản này quản lý 8 nhóm lĩnh vực với gần 19 triệu dân là con số quá khiêm tốn (bảng 1).

**Bảng 1. Các lĩnh vực điều chỉnh trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa (1955-1975).**

*Đơn vị tính: văn bản*

| STT         | Các lĩnh vực ban hành VB                 | Thời kỳ 1955-1967 | Thời kỳ 1967-1975 | Tổng hợp    |
|-------------|--|-------------------|-------------------|-------------|
| 01          | Chính trị                                | 1207              | 3932              | 5139        |
|             | Nội chính                                | 34                | 39                | 73          |
|             | Nội vụ                                   | 1094              | 3839              | 4933        |
|             | Ngoại giao                               | 79                | 54                | 133         |
| 02          | Kinh tế                                  | 984               | 630               | 1614        |
|             | Tài chính, ngân hành, dầu lửa, đầu tư... | 594               | 328               | 922         |
|             | Nông nghiệp                              | 195               | 151               | 346         |
|             | Giao thông công chánh - Bưu điện         | 195               | 151               | 346         |
| 03          | Văn hóa - Giáo dục                       | 284               | 577               | 861         |
| 04          | Quân sự - Quốc phòng                     | 191               | 170               | 361         |
| 05          | Thông tin truyền thông                   | 56                | 17                | 73          |
| 06          | Tư pháp                                  | 140               | 78                | 218         |
| 07          | Lao động - Xã hội                        | 109               | 57                | 166         |
| 08          | Y dược                                   | 128               | 30                | 159         |
| <b>Tổng</b> |  | <b>3099</b>       | <b>5491</b>       | <b>8591</b> |

*Nguồn: Số liệu tổng hợp của nhóm tác giả từ Quy phạm vưng tập, tập 1,2,3,4*

Thông qua bảng thống kê nêu trên cho thấy: Số lượng quy định thông qua văn bản chỉ tập trung vào một số lĩnh vực được coi là then chốt như: Chính trị (5139 văn bản) chiếm đến 60%, kinh tế (1614 văn bản) chiếm 18,8%, văn hóa - giáo dục (861) chiếm 10% tổng số văn bản điều chỉnh của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Các mặt hoạt động còn lại số lượng văn bản ban hành còn khiêm tốn. Mặc dù hạn chế này đã được chính quyền nhìn nhận và khắc phục trong giai đoạn Đệ nhị Cộng hòa (1967-1975) song vẫn chưa đáp ứng hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền Việt Nam Cộng hòa.

### *3.2.2. Hoạt động kiểm hiến chưa hiệu quả, văn bản vi hiến còn hiệu lực*

Ngay sau khi thành lập, chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã trao nhiệm vụ xem xét tính cách hợp pháp của các đạo luật, sắc luật và quy tắc hành chính cho Viện bảo hiến. Điều 85 hiến pháp năm 1956 quy định: Viện Bảo hiến là cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp bằng cách phán quyết về tính cách hợp hiến của các đạo luật và quy tắc hành chính và Viện bảo hiến phán quyết về tính cách hợp hiến của các đạo luật, sắc luật và quy tắc hành chính. Nhưng bốn năm sau, kể từ khi hiến pháp được ban hành, đạo luật 7/60 ngày 30/12/1960 mới được ban hành về cách thức tổ chức và vận hành của Viện Bảo hiến. Do đó, Viện Bảo hiến thực hiện nhiệm vụ của mình rất mờ nhạt và không hiệu quả.

Trong giai đoạn 1967-1975, Tối cao Pháp viện được hình thành với vị trí và vai trò ngang hàng với cơ quan lập pháp và hành pháp. Tối cao Pháp viện không chỉ là cơ quan tài phán mà còn là cơ quan bảo hiến thay thế Viện Bảo hiến trước đây với thẩm quyền kiểm soát tính hợp hiến của các hành vi lập pháp và hành pháp. Khoản 1, Điều 82 Hiến pháp năm 1967 quy định rõ: Tối cao Pháp viện có thẩm quyền giải thích hiến pháp, phán quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của các đạo luật, sắc luật; tính cách hợp hiến và hợp pháp của các sắc lệnh, nghị định và quyết định hành chính. Tuy nhiên, nội dung quy định này còn sơ lược và hiến pháp cần luật hướng dẫn về cách thức hoạt động độc lập và cơ cấu tổ chức của cơ quan này. Tuy nhiên, đến năm 1968, Luật số 7/68 ban hành ngày 3/9/1968 ấn định tổ chức và điều hành của Tối cao Pháp viện mới ra đời và đến năm 1971 cơ quan này lại điều chỉnh chức năng bởi luật số 10/71 ban hành ngày 29 tháng 6 năm 1971 về sửa đổi và bổ túc luật số 007/68 ấn định tổ chức và điều hành của Tối cao pháp viện. Như vậy, việc ban hành chậm các văn bản hướng dẫn luật khiến công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa còn chậm và hoạt động chưa hiệu quả.

Những hạn chế trong công tác kiểm hiến dẫn đến thực trạng có những văn bản bị sửa đổi bổ sung rất nhiều lần trong quá trình thực thi. Ví dụ: Ngày 19 tháng 7 năm 1965 chính quyền ban hành “Sắc luật số 004/65 về trừng trị các tội đầu cơ, chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, công úy, phản nghịch, phá rối trị an, côn đồ thân cộng và trung lập” (Tổng Thống Việt Nam Cộng hòa, 1965). Đến ngày 15 tháng 2 năm 1966, chính quyền lại ban hành “Sắc luật số 004/66 bổ túc Sắc luật số 4/65 ngày 19 tháng 7 năm 1965 trừng trị các tội đầu cơ, chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, công úy, phản nghịch, phá rối trị an, côn đồ thân cộng và trung lập” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1965). Việc sửa đổi chưa dừng lại ở đó, đến ngày 12 tháng 2 năm 1967, chính quyền lại ban hành “Sắc luật 001-a/67 nhằm bổ túc điều 21 sắc luật số 004 ngày 15 tháng 2 năm 1966 trừng trị các tội đầu cơ, chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, công úy, phản nghịch, phá rối trị an, côn đồ thân cộng và trung lập” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1967). Cuối cùng, ngày 31/7/1967, Tổng thống Việt Nam Cộng hòa ban hành “Sắc luật số 029/67 nhằm hủy bỏ điều 7, thêm điều 8, thêm điều 9 và thêm điều thứ nhất sắc luật số 004/66

ngày 15 tháng 2 năm 1966 và sửa đổi các điều 7, 8,9 của sắc luật số 004/65 ngày 19 tháng 7 năm 1965 trừng trị các tội đầu cơ, chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, công úy, phản nghịch, phá rối trị an, côn đồ thân công và trung lập.” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1967). Trường hợp Sắc luật số 2/63 cũng tương tự, cụ thể là: Ngày 14 tháng 2 năm 1963, chính quyền ban hành “Sắc luật số 2/63 quy định về đầu tư tại Việt Nam” (Công báo Việt Nam, 1963, 1964)... Tuy nhiên, sau hai tháng, ngày 26/4/1963, chính quyền ban hành Sắc luật số 10/63 để bổ túc sắc luật số 2/63 ngày 14 tháng 2 năm 1963 quy định về đầu tư tại Việt Nam” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1963). Ba năm sau, chính quyền ban hành “Sắc luật số 011/66 ngày 29/3/1966 nhằm sửa đổi điều 27 của Sắc luật 2/63 ngày 14 tháng 2 năm 1963 quy định về đầu tư tại Việt Nam” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1966) và một năm sau đó, “Sắc luật số 026/67 ra đời nhằm bãi bỏ điều 24 của Sắc luật 2/63 ngày 14 tháng 2 năm 1963 và Sắc luật 10/63 ngày 26 tháng 4 năm 1963 quy định về chế độ đầu tư tại Việt Nam và thay thế bằng điều 24 mới ấn định lại thành phần Ủy ban đầu tư” (Chính phủ Việt Nam Cộng hòa, 1967). Như vậy, một văn bản mà có đến 4 lần sửa đổi bổ sung thì khó khăn trong thực thi là vấn đề không thể tránh khỏi.

Sau biến cố Mậu Thân 1968 và Xuân hè 1972, cuộc chiến tranh mà chính quyền Việt Nam Cộng hòa (1967-1975) tham gia gặp rất nhiều khó khăn bởi sự tấn công mạnh mẽ của lực lượng cách mạng do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Sự gia tăng của cuộc chiến, khiến cho hoạt động xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật bị phá vỡ các nguyên tắc, các quy định chính quyền đã ban hành. Do đó, ngày 25 tháng 11 năm 1972 Tổng thống Nguyễn Văn Thiệu đã ký lần lượt ba sắc luật ban hành tình trạng báo động (Sắc luật số 017/72), khẩn trương (Sắc luật số 018/72) và giới nghiêm (Sắc luật số 019/72) trên toàn lãnh thổ, hạn chế rất nhiều quyền tự do của dân chúng và mặc nhiên được chấp nhận. Đặc biệt hơn là việc quốc hội đã biểu quyết chấp thuận đạo Luật số 005/72 ngày 28 tháng 6 năm 1972 đồng ý ủy quyền cho tổng thống cai trị bằng sắc luật về các lĩnh vực an ninh, quốc phòng, kinh tế và tài chính trong thời hạn 6 tháng mặc dù Hiến pháp năm 1967 không có quy định quyền hạn này của Tổng thống Việt Nam Cộng hòa. Nội dung đạo luật này là vi hiến và cũng đã bị trích nhưng chính quyền cũng không đặt vấn đề kiểm hiến đạo luật này cho Tối cao Pháp viện. Hệ quả sau đó là sau luật ủy quyền 005/72 được ban hành, tổng thống đã ban hành trên 60 sắc luật trong thời hạn 6 tháng và chi phối mạnh mẽ mọi hoạt động của quốc gia.

Những ví dụ trên đã cho thấy sự hạn chế trong công tác kiểm hiến văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa. Điều đó đã dẫn đến một hệ quả là vẫn tồn tại nhiều văn bản vi hiến nhưng vẫn có hiệu lực.

### *3.2.3. Văn bản quy phạm pháp luật chưa theo kịp những biến đổi của đời sống xã hội*

Năm 1955, chính thể Việt Nam Cộng hòa ra đời, phát triển theo hướng Cộng hòa Tổng thống. Sự ra đời một chính thể mới đòi hỏi phải thay đổi đồng loạt các quy định về điều hành quản lý quốc gia trên mọi lĩnh vực. Tuy nhiên, chính quyền vẫn quy định

trong Hiến pháp Việt Nam Cộng hòa năm 1956: Tất cả những luật lệ của thời Quốc gia Việt Nam không trái với Hiến pháp vẫn còn hiệu lực. Bên cạnh khía cạnh tích cực là kế thừa được những cái hay của giai đoạn trước thì điều đó đã tạo cơ hội cho sự tồn tại của nhiều quy định ra đời trước năm 1955 đã trở nên lạc hậu song vẫn còn hiệu lực trong hoạt động quản lý của chính thể này. Điển hình như quy định của Tòa hòa giải rộng quyền trong tổ chức tư pháp từ năm 1949 vẫn còn có hiệu lực trong hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền Việt Nam Cộng hòa đến năm 1971. Đến năm 1971, Tòa Hòa giải rộng quyền bị bãi bỏ theo Luật số 008/71. Tại Điều 3, Luật số 008/71 có ghi “mọi việc thiết lập tòa sơ thẩm và cải biến tòa hòa giải rộng quyền thành tòa sơ thẩm được quy định bởi các dụ và sắc lệnh của quốc trưởng hay tổng thống chiếu điều 41 Dụ số 4 ngày 18 tháng 10 năm 1949 và có trước ngày ban hành luật này vẫn giữ nguyên hiệu lực.” (Tổng thống Đệ nhị Cộng hòa, 1971). Như vậy, những thủ tục liên quan đến hoạt động của tòa sơ thẩm và tòa hòa giải được quy định từ thời kỳ Quốc gia Việt Nam đến giai đoạn Đệ nhị Cộng hòa (1967-1975) vẫn còn có hiệu lực trong quản lý của chính quyền Việt Nam Cộng hòa dù trên thực tế những thủ tục này đã không còn phù hợp với tình hình thực tế. Chức năng loại bỏ những bất cập này thuộc về thẩm quyền của Tối cao Pháp viện. Tuy nhiên, hoạt động của Tối cao Pháp viện hiệu quả không cao vì “Tối cao Pháp viện chỉ giải thích hiến pháp khi được yêu cầu, chỉ phán xét các hành vi lập pháp, lập quy khi có sự truy tố” (Nguyễn Duy Thanh và nkk, 1970).

Quá trình xây dựng và hoàn thiện chính quyền nói chung và hoạt động xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nói riêng bị ảnh hưởng trực tiếp bởi nhân tố chiến tranh. Mỗi khi mức độ chiến tranh dâng cao là mỗi lần xã hội Miền Nam chao đảo, loạn lạc. Vì vậy, việc triển khai hệ thống văn bản quy phạm pháp luật bị chi phối rất lớn, nhiều lúc không còn tuân theo những trình tự quy định của pháp luật. Hiệu quả triển khai các văn bản quy phạm pháp luật vào đời sống của nhân dân Miền Nam gặp nhiều hạn chế. Điều đó đã khiến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội Miền Nam thường ở trong tình trạng bất ổn và hoạt động triển khai văn bản quy phạm pháp luật khó đạt được mục tiêu của nhà cầm quyền.

Ngoài những hạn chế mang tính khách quan, nhân sự Việt Nam Cộng hòa cũng bộc lộ nhiều bất cập. Mặc dù chính quyền Việt Nam Cộng hòa đã triển khai nhiều biện pháp để cải thiện về số lượng và chất lượng đội ngũ này song bên cạnh một số ít được cải thiện thì đa phần “công chức Việt Nam Cộng hòa được coi là lực lượng “luộm thuộm nhất” vì thiếu mọi phương diện từ lãnh đạo, tổ chức, điều hành...” (Phủ Thủ tướng, 1973). Hiện trạng này khiến cho luật pháp không được tôn trọng và không thực thi nghiêm minh. Tình trạng coi thường luật pháp, bất công giữa các công chức trong cơ quan công quyền trở nên phổ biến.

Tình trạng tham nhũng diễn ra trầm trọng và phổ biến trong bộ máy chính quyền Việt Nam Cộng hòa làm cản trở quá trình thực thi các quy định thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Thực trạng này làm cho việc triển khai và thực thi những quy

định của chính quyền thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật bị chậm hoặc cố tình bị làm trái. Cụ thể như “ở nhiều địa phương viên chức xã, ấp, phường, khóm các cán bộ công chức làm việc lơ là, uể oải nên vẫn còn có tệ trạng người đến xin một chứng thư hành chính sao lục một khai sanh, xin một chứng chỉ cư trú, thị thực một bản sao... nộp tại cơ quan liên hệ từ thứ Năm mà mãi đến ngày thứ Hai tuần tới vẫn chưa được cấp phát hoặc giải quyết thỏa đáng. Tệ trạng trên đã cản trở đến công ăn việc làm của dân chúng, gây bất mãn giữa người dân và chính quyền” (Phủ Thủ tướng, 1973).

Thêm vào đó, nhiều công sở, công chức vẫn giữ lề lối làm việc theo khuôn khổ của chế độ thực dân, chậm cập nhật các quy định mới nên nhiều thủ tục hành chính không còn thích hợp vẫn còn được duy trì. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành song không được đảm bảo thực thi hiệu quả, khiến cho người dân chán ghét và uy tín của chính quyền bị giảm sút nghiêm trọng.

#### 4. Kết luận

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa còn tồn tại nhiều hạn chế, đơn cử như: Số lượng văn bản ban hành còn quá ít lại, chỉ tập trung vào một số lĩnh vực then chốt, chưa bao phủ mọi hoạt động trong đời sống người dân; văn bản hướng dẫn chậm ban hành lại thiếu sự cập nhật các quy định mới khi có sự thay đổi thể chế và tính chất xã hội; quy trình ban hành, sửa đổi, bãi bỏ chỉ dừng ở luật, thiếu quy định điều chỉnh hoạt động này ở các loại hình văn bản quy phạm pháp luật khác... Các yếu tố nêu trên khiến cho việc triển khai hệ thống văn bản quy phạm pháp luật vào thực tế còn nhiều hạn chế, bất cập nên hiệu quả đạt được chưa cao. Một trong những nguyên nhân đưa đến hiện tượng trên là do tính phức tạp của tình hình xã hội lúc bấy giờ như: Đất nước có chiến tranh, chính thể cầm quyền phải đối phó với sự tấn công của phong trào cách mạng dưới sự lãnh đạo của những người cộng sản và sự chống đối của các thế lực đối lập trên chính trường chính trị. Nhìn lại khoảng thời gian tồn tại của Việt Nam Cộng hòa, thể chế này đã trải qua ba giai đoạn và trong từng giai đoạn cũng có rất nhiều bất ổn về chính trị. Đây là một trở lực rất lớn cho sự thực thi các chính sách của chính quyền thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và cũng là một trong những yếu tố khiến hiệu lực thi hành các văn bản quy phạm pháp luật không phát huy hiệu quả như mong muốn.

Thêm vào đó, bộ máy nhà nước của chính thể Việt Nam Cộng hòa bộc lộ nhiều bất cập và yếu kém. Tình trạng “bè phái” tồn tại trong đội ngũ công chức Việt Nam Cộng hòa từ cấp trung ương đến địa phương. Hiện tượng đưa người thân của các quan chức vào các vị trí then chốt trở nên phổ biến. Thực trạng này khiến cho luật pháp không được tôn trọng và không thực thi nghiêm minh. Bên cạnh đó, chính quyền Việt Nam Cộng hòa chưa có điều kiện để chọn lọc và bồi dưỡng một cách toàn diện hệ thống đội ngũ công chức. Vì vậy, trong đội ngũ công chức Việt Nam Cộng hòa có sự chênh lệch rất lớn giữa cán bộ chuyên môn và cán bộ cấp thừa hành. Đội ngũ thừa hành bị hạn

chế về mặt trình độ nên khả năng hiểu và triển khai chính sách thường chưa đến nơi. Ngoài ra, nạn tham nhũng diễn ra trầm trọng và phổ biến trong bộ máy khiến cho nhiều văn bản của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế không được triển khai hoặc cố tình bị làm trái. Đó là nguyên nhân khách quan đưa đến việc dù hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Việt Nam Cộng hòa dù có khoa học, bài bản, chặt chẽ và hiện đại thì cũng không phát huy được vai trò và hiệu lực của nó trong thực tế Miền Nam Việt Nam. Chính thể Việt Nam Cộng hòa sụp đổ cũng có một phần nguyên nhân xuất phát từ hiện thực nêu trên.

*Nghiên cứu được tài trợ bởi Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh trong khuôn khổ đề tài mã số T2020-16.*

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Chính phủ Việt Nam Cộng Hòa (1963). *Sắc luật quy định về đầu tư tại Việt Nam*. Số 2/63, ngày 14/2/1963.
- [2] Chính phủ Việt Nam Cộng hòa (1967). *Hiến pháp Việt Nam Cộng hòa năm 1967*, ngày 1/4/1967.
- [3] Chính phủ Việt Nam Cộng Hòa (1967). *Sắc luật bổ túc điều 21 Sắc luật số 004 ngày 15/2/1966 trừng trị các tội chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, phản nghịch, phá rối trị an côn đồ thân cộng và trung lập*. Số 001-a/67, ngày 12/2/1967.
- [4] Chính phủ Việt Nam Cộng Hòa (1971). *Luật thành lập tòa hòa giải*. Số 008/7, ngày 27/8/1971.
- [5] Nguyễn Duy Thanh, Phan Văn Tám. (1972). Vấn đề kiểm soát sự tôn trọng Hiến pháp của Tổng thống. *Tạp chí nghiên cứu Hành chính*, 04. Sài Gòn.
- [6] Phủ Thủ tướng (1973). *Công chức Việt Nam cộng hòa*. Sài Gòn. 1973.
- [7] Phủ Thủ tướng (1957). *Nghị định ban hành bản điều lệ quy định chế độ chung về công văn giấy tờ ở các cơ quan*. Số 52TTg, ngày 2/11/1957.
- [8] Quốc hội (1996). *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Số 52-L/CTN, ngày 12/11/1996.
- [9] Quốc hội Việt Nam Cộng hòa (1956). *Hiến Pháp Việt Nam cộng hòa 1956*. Số 60, ngày 16/10/1956.
- [10] Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa (1965). *Sắc luật về trừng trị các tội đầu cơ, chuyển ngân phi pháp, buôn lậu, hối lộ, hối mại, quyền thế, biển thủ, phản nghịch, phá rối trị an côn đồ thân cộng và trung lập*. Sắc luật số 004/65, ngày 19/7/1965.
- [11] Trung tâm Từ điển học (2009). *Đại từ điển tiếng Việt*. NXB Từ điển Bách Khoa.
- [12] Viện Ngôn ngữ học (2010). *Từ điển tiếng Việt*. NXB Từ điển Bách Khoa
- [13] Vương Đình Quyền (2005). *Lý luận và phương pháp công tác văn thư*. NXB Chính Trị Quốc gia.