

KỸ THUẬT LẬP PHÁP VÀ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT: MỐI QUAN HỆ VÀ SỰ TÁC ĐỘNG

ĐỖ THỊ BẢO YẾN*

Hiện nay, trong hoạt động xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật, nhu cầu xây dựng, ban hành mới và sửa đổi, bổ sung các quy định còn hiệu lực đặt ra yêu cầu phải đánh giá lại các quy định pháp luật hiện hành đang diễn ra liên tục là rất cần thiết và có vai trò quan trọng. Sau một thời gian áp dụng trong thực tiễn, có những quy định pháp luật bộc lộ nhiều hạn chế và chưa hoàn thiện xét từ góc độ kỹ thuật lập pháp, từ đó làm phát sinh một số vấn đề khi đưa luật vào cuộc sống. Bài viết nghiên cứu những vấn đề lý luận về mối quan hệ giữa kỹ thuật lập pháp và chính sách pháp luật để rút ra những kết luận tổng quát về bản chất, vai trò quan trọng của kỹ thuật lập pháp trong khoa học pháp lý hiện đại.

Từ khóa: Kỹ thuật lập pháp; hoạt động lập pháp; văn bản quy phạm pháp luật; chính sách điều chỉnh pháp luật.

In the context of legislative activities today, the need to develop, enact, amend, supplement valid legal provisions, and re-evaluate current legal regulations is continuous and crucial. After a period of application, specific legal regulations reveal significant limitations and often need to be completed from the perspective of legislative technique. These inadequacies can lead to issues when implementing laws in practice. This article explores the theoretical issues surrounding the relationship between legislative technique and legal policy, aiming to draw general conclusions about legislative technique's nature and critical role in modern legal science.

Keywords: Legislative technique; legislative activities; legal documents; legal regulatory policies.

NGÀY NHẬN: 07/9/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/10/2024

NGÀY DUYỆT: 18/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.346.2024.1001>

1. Đặt vấn đề

Sự chuyển đổi của toàn bộ hệ thống pháp luật sẽ tạo tiền đề cho sự phát triển của hoạt động lập pháp nói chung và kỹ thuật lập pháp nói riêng. Trong bối cảnh đó, kỹ thuật lập pháp và chính sách pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ, tác động qua lại và phụ thuộc lẫn nhau. Hiện nay, kỹ thuật lập pháp và chính sách pháp luật là các đề tài nhận được nhiều sự quan tâm, đầu tư nghiên cứu

trong khoa học pháp lý, có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật.

2. Khái niệm kỹ thuật lập pháp

Xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính xã hội và tính sáng tạo, là quá trình nhận thức, thực hiện quyền lực nhà nước để xử lý các vấn đề xã hội và điều chỉnh thông qua hệ

* ThS, Trường Đại học Công nghệ Đông Á

thống các văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, kỹ thuật lập pháp có vai trò quan trọng trong tổng thể hoạt động xây dựng pháp luật ở cả nghĩa hẹp và nghĩa rộng.

Theo nghĩa hẹp, là tập hợp các phương pháp, công cụ, gồm các quy tắc, kỹ thuật được sử dụng nhằm bảo đảm tính chuẩn mực cả về nội dung và hình thức, cấu trúc của văn bản quy phạm pháp luật.

Theo nghĩa rộng, là toàn bộ các phương tiện, phương pháp, cách thức được chủ thể lập pháp sử dụng trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm phát huy hiệu quả vai trò điều chỉnh của các quy định pháp luật trong đời sống thực tiễn. Tuy nhiên, kỹ thuật lập pháp không chỉ giới hạn ở việc soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật một cách chính xác mà kỹ thuật lập pháp cần phải được tiếp cận ở quan điểm “thực thi”.

Kỹ thuật lập pháp là việc áp dụng một cách khoa học, hợp lý các phương pháp, phương tiện, quy tắc và trình tự thủ tục nhằm xây dựng và ban hành các quy định pháp luật; đồng thời, đưa các quy định pháp luật vào ý thức chấp hành pháp luật của người dân trong đời sống xã hội.

Kỹ thuật lập pháp được xem xét ở cả phương diện chủ quan và khách quan. Về mặt chủ quan, kỹ thuật lập pháp đại diện cho nghệ thuật pháp lý, thể hiện ở việc tạo dựng hình thức cho các văn bản pháp luật. Về mặt khách quan, kỹ thuật lập pháp là cơ chế kỹ thuật xây dựng luật. Giống như kỹ thuật được sử dụng trong sản xuất để bảo đảm quy trình công nghệ, kỹ thuật lập pháp với tổng thể các quy tắc, kỹ thuật và phương tiện cần thiết nhằm giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng và đưa quy định pháp luật vào đời sống thực tiễn, điều chỉnh các quan hệ phát sinh ở những lĩnh vực cụ thể.

Theo quan điểm của S.S. Alekseev (nhà khoa học pháp lý người Nga), kỹ thuật lập

pháp là công cụ, phương tiện kỹ thuật của hoạt động xây dựng pháp luật, là toàn bộ cách thức trình bày văn bản quy phạm pháp luật. Trong khi đó, V.N. Kartashov (nhà luật học người Nga) phản đối cách hiểu này và xem xét theo hai nghĩa độc lập: (1) Kỹ thuật lập pháp là môn khoa học dựa trên hệ thống các phương tiện, phương pháp, cách thức để tăng cường hiệu quả và tính thống nhất của việc đưa pháp luật vào đời sống; (2) Kỹ thuật lập pháp là tập hợp các phương tiện, kỹ thuật và phương pháp của hoạt động pháp lý dựa trên những nguyên tắc, chính sách điều chỉnh pháp luật, dự báo, lập kế hoạch nhằm mục đích soạn thảo, hợp thức hóa và ban hành các quy định pháp luật. Do đó, kỹ thuật lập pháp có mối liên hệ chặt chẽ với chính sách pháp luật dựa trên nhu cầu từ thực tiễn trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng như việc thay đổi, hủy bỏ những văn bản đó¹.

Như vậy, kỹ thuật lập pháp là toàn bộ nguồn lực, bao gồm các quy tắc, phương tiện, phương pháp kỹ thuật được chủ thể xây dựng luật sử dụng để ban hành các văn bản pháp luật nhằm điều chỉnh hài hòa các quan hệ hoặc nhóm quan hệ xã hội; đồng thời bảo đảm các văn bản pháp luật chất lượng, chuẩn mực cả về nội dung và hình thức phù hợp thực tiễn và mang tính khả thi.

3. Mối quan hệ giữa kỹ thuật lập pháp và chính sách pháp luật

Kỹ thuật lập pháp và việc ban hành chính sách pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ, tương tác và phụ thuộc lẫn nhau. Hiện nay, chính sách pháp luật được đặc biệt quan tâm trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật học. Theo GS.TS. Emilian Ciongaru (Viện Nghiên cứu pháp lý, Đại học Bioterra - Bucharest, Romania), kỹ thuật lập pháp là lập pháp hình thức, chính sách pháp luật là lập pháp nội dung. Chính sách lập pháp là mục tiêu và phương hướng của hoạt động xây

dựng pháp luật. Kỹ thuật lập pháp không chỉ bao gồm kỹ thuật văn bản thể hiện trong việc soạn thảo văn bản luật hay tổ chức cấu trúc văn bản luật mà là tập hợp các kỹ thuật, quy tắc, phương pháp diễn đạt nội dung, mục tiêu, định hướng cụ thể nhằm thực hiện nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền².

Trong cuốn “Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ, xã hội dân chủ - Sổ tay cho nhà soạn thảo” của Ann Seidman, Robert B. Seidman và Nalin Abeysekere, xây dựng pháp luật bao gồm hai công đoạn lớn là công đoạn làm chính sách và công đoạn soạn thảo pháp luật³. Xây dựng pháp luật là một quá trình với các hoạt động kế tiếp nhau, có mối quan hệ chặt chẽ, bao gồm:

Một là, nhận biết vấn đề trong xã hội, từ đó xác định mục tiêu cần điều chỉnh bằng chính sách pháp luật đối với các quan hệ xã hội; xác định đối tượng, phạm vi và cách thức điều chỉnh pháp luật.

Hai là, dự thảo các quy tắc pháp luật, bao gồm soạn thảo, thẩm định, thảo luận, thông qua, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Giữa chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, chính sách pháp luật thể hiện tư tưởng, ý chí của chủ thể lập pháp; còn kỹ thuật lập pháp là phương tiện, công cụ quan trọng nhằm chuyển đổi chính sách thành quy định pháp luật để đưa vào đời sống.

Mục đích quan trọng nhất của chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp là tạo ra luật và đưa luật vào đời sống, các quy định pháp luật được ban hành không chỉ phải bảo đảm sự hoàn chỉnh trên cả hai phương diện là kỹ thuật và nội dung mà còn cần bám sát với đời sống thực tiễn nhằm duy trì trật tự, ổn định xã hội và phát triển bền vững. Do đó, cần bảo đảm cả hai điều kiện trên để pháp luật thực sự phát huy được vai trò.

Chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp là hai phạm trù khoa học độc lập

nhưng lại liên quan chặt chẽ với nhau, đồng thời có những điểm tương đồng và khác biệt. Điểm tương đồng trước hết nằm ở mục tiêu là hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm trật tự xã hội trao cho các chủ thể có vai trò trách nhiệm không chỉ trong lĩnh vực xây dựng luật mà còn trong việc thực hiện pháp luật.

Tiếp đó, chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp đều là những hoạt động có tính hệ thống và phải bảo đảm các nguyên tắc về tính hợp hiến, hợp pháp, tính dân chủ, tính công khai, minh bạch đáp ứng yêu cầu thực tiễn và dựa trên cơ sở khoa học. Nhận thức rõ điều này, chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp hiện nay đều đang xây dựng và củng cố vững chắc cơ sở lý luận.

Sự khác biệt giữa hai phạm trù nằm ở ý nghĩa và chức năng, trong đó chính sách pháp luật có mục tiêu quan trọng nhất là điều chỉnh quan hệ xã hội trong đời sống thực tiễn bảo đảm ổn định trật tự xã hội và kỹ thuật lập pháp đóng vai trò là xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh để đạt được mục tiêu đó. Bởi vậy, trình độ phát triển của kỹ thuật lập pháp ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả chuyển đổi chính sách thành quy định pháp luật. Kỹ thuật lập pháp là phương thức có ảnh hưởng đến việc hiện thực hóa chính sách, là cầu nối trung chuyển giữa “mục tiêu” và “kết quả” của chính sách, pháp luật. Ngược lại, chính sách ảnh hưởng đến kỹ thuật lập pháp thông qua khả năng sử dụng hợp lý phương tiện kỹ thuật; vạch ra đường lối, xác định một loạt giả định dựa trên các phương pháp định tính và định lượng; tính toán cân đối chi phí/lợi ích đạt được và lựa chọn phương án chính sách.

Như vậy, việc sử dụng các quy tắc của kỹ thuật lập pháp nhằm mục đích bảo đảm chất lượng của văn bản pháp luật. Theo ý

kiến của các nhà khoa học về vấn đề này có thể đưa ra ba giả thiết:

Thứ nhất, chất lượng của luật thể hiện ở khả năng và mức độ phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội (kinh tế, chính trị và những lĩnh vực cụ thể khác mà luật điều chỉnh), hay nói cách khác là tính thống nhất, tính điều chỉnh kịp thời, tính đúng đắn và hợp lý về nội dung của luật.

Thứ hai, chất lượng của luật thể hiện ở hình thức mà nó thể hiện có đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn hay không, có bảo đảm tính tiếp cận và đạt được hiệu quả điều chỉnh hay không.

Thứ ba, chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật nằm cả ở hình thức và nội dung mang tính khả thi trong vai trò điều chỉnh quan hệ xã hội. Theo đó, chất lượng của văn bản pháp luật phải bảo đảm đúng về thể thức, hình thức và nội dung, phải phù hợp đáp ứng yêu cầu cần điều chỉnh của thực tiễn.

Chính sách luôn đi trước pháp luật, mang tính định hướng và là nền tảng để xây dựng pháp luật. Chính sách phản ánh trung thực, khách quan điều kiện kinh tế - xã hội. Còn pháp luật là căn cứ xây dựng chính sách, là công cụ để cụ thể hóa, chuyển đổi và thực thi chính sách. Kỹ thuật lập pháp có vai trò quan trọng trong hoạt động xây dựng pháp luật nhằm bảo đảm tính chính xác, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ phụ thuộc vào chất lượng về nội dung của văn bản mà còn phụ thuộc vào chất lượng nội dung của văn bản, hay nói cách khác, phụ thuộc rất lớn vào chất lượng kỹ thuật xây dựng văn bản. Chỉ có văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng khi nội dung văn bản được thể hiện chính xác, rõ ràng, dễ hiểu và dễ thực hiện.

4. Giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả chính sách trong hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Xây dựng pháp luật bao gồm hai công đoạn chính là xây dựng chính sách và soạn thảo pháp luật. Chính sách là nội dung cốt lõi, là tinh thần của văn bản pháp luật. Cơ quan soạn thảo là người chuyển thể các chính sách thành văn bản pháp luật. Ở Việt Nam, *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) chia quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thành hai giai đoạn là đề xuất, kiến nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và soạn thảo văn bản pháp luật⁴.

Hiện nay, chương trình xây dựng chính sách cũng như hoạt động lập pháp đã ngày càng hoàn thiện và đạt được nhiều thành tựu. Hoạt động xây dựng, ban hành mới cũng như sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật hiện hành diễn ra thường xuyên. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã tương đối đầy đủ, thực hiện vai trò điều chỉnh trong hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Để nâng cao hiệu quả của hoạt động xây dựng chính sách pháp luật, là cơ sở để thực hiện công đoạn soạn thảo pháp luật với việc vận dụng hiệu quả các quy tắc kỹ thuật lập pháp, có thể áp dụng một số giải pháp như sau:

Một là, những khoảng trống trong chính sách hiện nay cần được các nhà lập pháp bổ sung, các phương pháp, công cụ của chính sách pháp luật cần được phân tích chuyên sâu hơn nữa. Đẩy mạnh nghiên cứu cơ sở lý luận về chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp. Khái niệm, định hướng, nhiệm vụ và mục tiêu chiến lược của chính sách pháp luật phải được xem xét, bám sát với bối cảnh thực tế, mức độ khả thi và cấp độ phạm vi thực hiện cần được chú trọng nghiên cứu.

Hai là, mở rộng các hoạt động tham vấn, lấy ý kiến, khảo sát cũng như chú trọng đánh

giá tác động xã hội đối với các dự án luật ở các công đoạn, từ xây dựng phương án chính sách, xây dựng dự luật, ngay cả khi luật đã được ban hành. Hoạt động tham vấn là hoạt động thu thập bằng chứng với các thông tin định tính và định lượng. Kết quả của hoạt động lấy ý kiến sẽ là cơ sở thực tiễn cho việc hoạch định chính sách và lựa chọn phương án chính sách cho dự án luật. Do đó, việc tham vấn, khảo sát, lấy ý kiến cần được tiến hành thực chất, khoa học nhằm bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch. Đồng thời, tăng cường sự tham gia của các chuyên gia, viện nghiên cứu cũng như tổ chức xã hội vào tư vấn chính sách đang được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới.

Ngoài ra, việc áp dụng khung thử nghiệm pháp lý, nêu quan điểm ba bên một cách công khai, dân chủ giữa nhà lập pháp, doanh nghiệp và người dân là một phương pháp có tính xây dựng và hữu ích. Chẳng hạn, mô hình regulatory sandbox (khung thử nghiệm pháp lý) là một giải pháp hiệu quả để các doanh nghiệp thử nghiệm các mô hình kinh doanh mới trong những lĩnh vực chưa có quy định pháp lý điều chỉnh.

Ba là, thách thức phổ biến trong hoạt động xây dựng pháp luật mà các nhà lập pháp thường gặp phải hiện nay là khả năng điều chỉnh các vấn đề mới nảy sinh một cách phù hợp trước những diễn biến nhanh chóng của cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Các nhà hoạch định chính sách đôi khi chưa tường tận về bản chất, cơ chế hoạt động của những công nghệ mới, trong khi nhiệm vụ đặt ra là phải xây dựng các quy định pháp luật để điều chỉnh các quan hệ mới phát sinh trong lĩnh vực đó⁵.

Do đó, để kịp thời xử lý những vấn đề trên, cần kết hợp một số phương pháp khác nhau nhằm giúp nhà làm luật nhanh chóng hiểu rõ và có phương án chính sách cụ thể, hợp lý. Trong đó, bên cạnh sự tham vấn của các chuyên gia, viện nghiên cứu trong lĩnh

vực khoa học - công nghệ thì việc sử dụng các thành tựu khoa học - công nghệ trong hoạt động lập pháp là giải pháp hữu ích. Hiện nay, các ứng dụng công nghệ, như: internet of things, vai trò của AI trong việc phân tích Big Data có thể giúp phân hóa các vấn đề và đối tượng; lấy ý kiến một cách nhanh chóng và linh hoạt; phân tích kết quả khảo sát và đánh giá tác động xã hội có hiệu quả cao, chính xác và đáng tin cậy hơn phương pháp thủ công. Từ đó, người dân, doanh nghiệp có thể tiếp cận dễ dàng hơn với quá trình làm luật.

5. Kết luận

Chính sách pháp luật và kỹ thuật lập pháp có mối liên hệ chặt chẽ và ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Việc bảo đảm đồng thời công đoạn chính sách và công đoạn xây dựng luật nhằm bảo đảm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đúng về hình thức và nội dung, mang tính khả thi và dễ áp dụng vào thực tiễn các quy định này. Từ đó, nâng cao chất lượng của hoạt động lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng nhu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam $\square$

Chú thích:

1. Кашанина Т.В., *Юридическая техника* (Учебник). М.: Норма. 2011.
2. Professor Emilian Ciongaru, PhD (2021). "Legislative technique (formal logistics) - auxiliary branch of law. Fundamental elements of constitutional law". Bioterra University Bucharest, Romania, Journal of Law and Administrative Sciences, No. 15/2021, p. 35.
3. Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyasekera. *Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2003.
4. Quốc hội (2015). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)*.
5. Trần Thị Quang Hồng (2020). *Tác động của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đến quy trình lập pháp ở Việt Nam nhìn từ kinh nghiệm quốc tế*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11/2020, tr. 17 - 24.