

XÂY DỰNG “HƯỚNG DẪN KỸ THUẬT LẬP PHÁP” NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

ĐỖ THỊ BẢO YẾN*

Hiện nay, trong khoa học pháp lý ứng dụng, việc xây dựng những giải pháp cụ thể với cơ chế thực thi rõ ràng nhằm phục vụ nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật đang là nhiệm vụ cấp thiết. Việc xây dựng một hệ tiêu chuẩn chi tiết về kỹ thuật lập pháp sẽ là công cụ chuẩn hóa hữu ích trong hoạt động xây dựng pháp luật. Bài viết xác định những tiêu chí về chất lượng pháp luật, trên cơ sở đó, xây dựng bộ “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp” ở Việt Nam và có tham khảo trường hợp những mô hình một số quốc gia trên thế giới.

Từ khóa: “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp”; hệ tiêu chuẩn; xây dựng; chất lượng của pháp luật; Nghị quyết số 66-NQ/TW.

At present, in applied legal science, developing concrete solutions with clear implementation mechanisms to address the need to improve the legal system has become an urgent task. The establishment of a detailed system of standards for legislative drafting techniques would serve as a useful tool for standardization in law-making activities. The article identifies criteria for the quality of law and, on that basis, develops a set of “technical guidelines for legislative drafting” for Vietnam, drawing on models from several countries worldwide.

Keywords: “Technical guidelines for legislative drafting”; system of standards; development; quality of law; Resolution No. 66-NQ/TW.

NGÀY NHẬN: 16/12/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/3/2026

NGÀY DUYỆT: 17/4/2026

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.363.2026.1493>

1. Đặt vấn đề

Bước vào kỷ nguyên mới, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó, hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi và minh bạch phải được đẩy mạnh. Để đạt được mục tiêu này, các văn bản quy phạm pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc và quy tắc của kỹ thuật lập pháp, như: bảo đảm tính logic của cấu trúc văn bản, sự rõ ràng trong diễn đạt quy phạm, tính thống nhất của thuật ngữ pháp lý và sự

phù hợp giữa nội dung quy định với thực tiễn xã hội.

Cùng với sự thay đổi của điều kiện kinh tế - xã hội, các quan hệ xã hội mới phát sinh và nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật lên các lĩnh vực mới, yêu cầu cải tiến các phương tiện điều chỉnh và kỹ thuật trong hoạt động pháp lý chuyên nghiệp. Hiện nay, Đảng và Nhà nước rất chú trọng đến công tác hoàn thiện

* NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

hệ thống pháp luật và các giải pháp có tính thiết thực. Điều này được nêu rõ trong Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Để thực hiện mục tiêu này, bài viết phân tích và làm rõ công tác lập pháp cần dựa trên những tiêu chí chất lượng nào và trên cơ sở những tiêu chí đó, cần xây dựng bộ “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp” như thế nào để đạt hiệu quả.

2. Nhu cầu xây dựng bộ “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp” để hỗ trợ hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam

Nghị quyết số 66-NQ/TW nhận định: “hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận, cơ bản điều chỉnh tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội...”. Tuy nhiên, hiện nay, công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở nước ta còn nhiều hạn chế, bất cập, như: một số chủ trương, định hướng của Đảng chưa được thể chế hóa kịp thời, đầy đủ; tư duy xây dựng pháp luật trong một số lĩnh vực còn thiên về quản lý; chất lượng pháp luật chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn.

Đối với vấn đề quy trình, thủ tục trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 66-NQ/TW đặt ra nhiệm vụ bảo đảm quy trình dân chủ, chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả; phân định rõ quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản; từng bước thực hiện soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, chuyên nghiệp. Đặc biệt, Nghị quyết số 66-NQ/TW cũng đặt mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam có “hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, khả thi với cơ chế tổ chức thực hiện nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm cơ sở pháp lý cho hoạt động bình thường, liên tục, thông suốt của các cơ quan sau sắp xếp tổ chức bộ máy...”; tầm nhìn đến năm 2045, Việt Nam có hệ thống pháp luật chất lượng cao, hiện đại, tiệm cận chuẩn mực, thông lệ quốc tế tiên tiến và phù hợp với thực tiễn đất nước, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán, tôn

trọng, bảo đảm, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân, thượng tôn *Hiến pháp* và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội.

Các giải pháp đột phá nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật và chú trọng đào tạo chuyên sâu về xây dựng pháp luật được nêu trong Nghị quyết số 66-NQ/TW, như việc mở rộng và nâng cao năng lực chuyên môn của các đại biểu Quốc hội - những người làm công tác trong bộ máy cơ quan nhà nước, trong hoạt động lập pháp và thực thi pháp luật hiện nay. Với mục tiêu này khi thiết kế bộ “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp” cần tham khảo sự thành công của một số quốc gia trên thế giới. Đây là giải pháp thiết thực và nhiều giá trị hữu ích đối với việc nâng cao chất lượng pháp luật Việt Nam.

Hiện nay, ở Việt Nam, việc nghiên cứu đề tài kỹ thuật lập pháp không có nhiều. Qua nghiên cứu của tác giả Võ Khánh Vinh (2001)¹ cho thấy: “Kỹ thuật lập pháp (hay nói rộng hơn là kỹ thuật xây dựng pháp luật) được hiểu là hệ thống các nguyên tắc và phương pháp soạn thảo dự án luật, pháp lệnh (hay các văn bản quy phạm pháp luật khác) được lập luận về mặt lý luận và thực tiễn. Việc tuân thủ các đòi hỏi của kỹ thuật xây dựng pháp luật là một trong những tiền đề để nâng cao chất lượng của luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác, bảo đảm tính đầy đủ và khắc phục các mâu thuẫn trong văn bản đó”. Trong công trình “Những vấn đề lý luận cơ bản về kỹ thuật lập pháp” năm 2023 của Trịnh Tiến Việt nêu định nghĩa:² “Kỹ thuật lập pháp là hệ thống các phương pháp, cách thức và trình tự, thủ tục thực hiện bởi các cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm soạn thảo (xây dựng), sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ quy phạm pháp luật, qua đó xây dựng được hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiệu lực, hiệu quả”.

Như vậy, kỹ thuật lập pháp là hệ thống các phương pháp, nguyên tắc và trình tự, thủ tục được cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sử dụng dựa trên căn cứ khoa học và

cơ sở thực tiễn nhằm xây dựng, thay đổi hoặc hủy bỏ quy phạm pháp luật, từ đó hình thành hệ thống pháp luật hoàn thiện, hiệu quả và thống nhất.

Từ tổng hợp các nghiên cứu trên, bài viết khái quát khung tiêu chí để đánh giá.

Thứ nhất, tiêu chí về kỹ thuật nội dung: (1) Tính hợp hiến, hợp pháp quy định pháp luật phải tuân thủ *Hiến pháp* và quy định pháp luật hiện hành, không mâu thuẫn, xung đột về nội dung và thứ bậc hiệu lực với các quy định pháp luật khác; (2) Tính logic nội tại giữa các quy phạm trong văn bản pháp luật, bố cục của văn bản khoa học và hợp lý (ví dụ: tập hợp các quy phạm trong cùng một phần, chương phải hợp lý về mặt nội dung); (3) Tính khả thi - quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp điều kiện kinh tế - xã hội, không trừu tượng, hạn chế tình trạng trao quyền tùy nghi quá rộng cho cơ quan áp dụng; (4) Tính minh bạch và ổn định - có thể hiện được năng lực phản ứng, dự đoán hậu quả pháp lý của nhà làm luật, quy phạm pháp luật không bị sửa đổi, hủy bỏ liên tục, có cách thức chuyển tiếp hợp lý, sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật mà không phá vỡ tính logic vốn có; (5) Tính không trùng lặp giữa các quy định hiện hành.

Thứ hai, tiêu chí về kỹ thuật hình thức: (1) Lựa chọn hợp lý về loại văn bản quy phạm pháp luật và thẩm quyền cơ quan ban hành; (2) Tính chính xác trong dẫn chiếu. Ví dụ, các lỗi như dẫn chiếu vòng tròn; dẫn chiếu đến văn bản đã hết hiệu lực, lạm dụng dẫn chiếu gây khó hiểu, khó sử dụng văn bản quy phạm pháp luật; (3) Tính rõ ràng, súc tích trong sử dụng ngôn ngữ trong quy định pháp luật.

Thứ ba, tiêu chí về quy trình thủ tục: (1) Tuân thủ quy định pháp luật về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (2) Tổ chức hiệu quả các hình thức tham vấn của giới chuyên gia, nhà khoa học và phản biện xã hội; (3) Các báo cáo đánh giá tác động xã hội đa dạng, có minh chứng cụ thể, thuyết phục, có cơ chế theo dõi, rà soát văn bản quy phạm pháp luật sau khi đã ban hành.

3. Ý tưởng số tay kỹ thuật lập pháp trên thế giới

Trên thế giới, việc thiết lập một Sổ tay kỹ thuật lập pháp hoặc Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật lập pháp đã hình thành khá sớm và được sử dụng như công cụ chuẩn hóa nhằm nâng cao chất lượng pháp luật ở một số nước trên thế giới.

Ở Đức, *Sổ tay về kỹ thuật pháp lý* là hướng dẫn chi tiết của Bộ Tư pháp Liên bang về việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật³. Trong đó bao gồm: (1) Khâu kiểm tra, rà soát trước khi soạn thảo; tóm lược các bước; kiểm tra tính hợp hiến; hệ thống thông tin hỗ trợ cho việc kiểm tra văn bản và dự thảo văn bản; (2) Quy trình, thủ tục trong khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật; (3) Quy tắc chung trong soạn thảo và ngôn ngữ của văn bản quy phạm pháp luật, cách khái quát hóa và phác thảo dự luật; (4) Kỹ thuật sửa đổi, hủy bỏ văn bản quy phạm pháp luật; (5) Quy tắc dẫn chiếu trong văn bản quy phạm pháp luật. Đặc biệt, trong Sổ tay còn nhấn mạnh các quy phạm pháp luật của văn bản có hiệu lực thì cấp dưới không được lặp lại quy phạm pháp luật của văn bản cấp trên đã ban hành. Điều này nhằm tuân thủ thứ bậc hiệu lực pháp lý trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; đồng thời, tránh sự trùng lặp không cần thiết và chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản.

Ở Pháp, có *Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp* do Hội đồng Nhà nước ban hành⁴. Đây là mẫu điển hình về “Sổ tay kỹ thuật lập pháp”, bao gồm: các nguyên tắc về chất lượng pháp luật, kỹ thuật soạn thảo các điều khoản trong văn bản pháp luật, phương pháp đánh giá tác động pháp luật (RIA), sự kiểm tra, rà soát việc tuân thủ *Hiến pháp* và pháp luật EU. *Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp* thường được xem là chuẩn mực tham chiếu quan trọng trong nghiên cứu lập pháp so sánh. Ví dụ, *Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp phiên bản* năm 2017 do Tổng thư ký Chính phủ, Phó Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ký ban hành. Đến nay, văn bản vẫn liên tục được cập nhật theo thứ tự các mục qua các năm, được trình bày tất cả quy tắc, nguyên tắc và phương pháp cần tuân thủ

trong quá trình soạn thảo văn bản pháp quy: luật, nghị định, lệnh...

Ở Hoa Kỳ có *Cẩm nang soạn thảo luật* là tài liệu hướng dẫn có tính chất tham khảo, hỗ trợ các nhà soạn thảo luật liên bang và tiểu bang trong việc tạo ra các đạo luật chính xác, nhất quán và có hiệu lực⁵. Những ví dụ nổi bật bao gồm: Cẩm nang về phong cách soạn thảo của cố vấn Lập pháp Hạ viện và các cẩm nang soạn thảo do các cơ quan lập pháp tiểu bang ban hành. Các cẩm nang này đưa ra các quy tắc chi tiết về cấu trúc luật, định nghĩa, tham chiếu chéo, sửa đổi và ngôn ngữ pháp lý rõ ràng. Trong đó nhấn mạnh tính rõ ràng, tính mạch lạc nội tại và sự phù hợp với các nguyên tắc hiến pháp và các đạo luật hiện hành. Bằng cách chuẩn hóa các kỹ thuật soạn thảo và phản ánh thông lệ lập pháp lâu đời, các cẩm nang soạn thảo luật của Hoa Kỳ đóng góp đáng kể vào việc thực thi pháp luật hiệu quả.

Ở Anh, *Hướng dẫn soạn thảo của Văn phòng Cố vấn Quốc hội* (Drafting Bills for Parliament (Guidance)) là hệ thống hướng dẫn soạn thảo do Văn phòng Cố vấn Quốc hội ban hành nhằm hỗ trợ việc xây dựng các văn bản luật bảo đảm tính rõ ràng, chính xác và thống nhất⁶. Tài liệu này quy định các nguyên tắc và kỹ thuật soạn thảo lập pháp, bao gồm cấu trúc đạo luật, cách sử dụng thuật ngữ, ngôn ngữ pháp lý, sửa đổi và dẫn chiếu pháp luật. Hướng dẫn phản ánh thông lệ lập pháp lâu đời và yêu cầu hiến định của hệ thống nghị viện, qua đó góp phần nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật và tính khả thi của luật trong thực tiễn.

Trong phạm vi Liên minh châu Âu (EU), *Hướng dẫn thực hành chung* của Nghị viện châu Âu, Hội đồng và Ủy ban châu Âu (EC) là tài liệu hướng dẫn thống nhất về kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật của EU, trong đó đặt ra các nguyên tắc chung nhằm bảo đảm tính rõ ràng, đơn giản, chính xác và nhất quán của các văn bản pháp lý EU, từ quy định, chỉ thị đến quyết định. Nội dung tập trung vào cấu trúc văn bản, cách sử dụng thuật ngữ đa ngữ, dẫn chiếu pháp luật và kỹ thuật sửa đổi.

Với vai trò là chuẩn mực chung cho ba thể chế lập pháp - hành pháp của EU, tài liệu này góp phần nâng cao chất lượng pháp luật và tính minh bạch của hệ thống pháp lý EU.

Tuy khác nhau về hình thức, các mô hình này đều có những điểm chung, đó là không chỉ hướng dẫn về các quy tắc kỹ thuật trong soạn thảo văn bản pháp luật mà còn là công cụ đo lường tiêu chuẩn, đồng thời, góp phần bảo đảm chất lượng cho văn bản pháp luật.

4. Gợi mở xây dựng bộ “*Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp*” ở Việt Nam

Một là, cách thức rà soát, kiểm tra, phác thảo trước khi xây dựng quy phạm pháp luật. Trong phần này gồm các tiêu chí: (1) Sự tuân thủ nguyên tắc về tính hợp hiến, hợp pháp; (2) Tính phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước; phù hợp với thực tiễn về điều kiện kinh tế - xã hội; (3) Tính không trùng lặp với các quy định nằm trong văn bản quy phạm pháp luật trước. Ngoài ra, trong phần này cần chỉ dẫn phương pháp lập dự thảo luật. Trong đó, cần sử dụng phương tiện hỗ trợ là hệ thống thông tin điện tử thống kê văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, kỹ thuật trong xây dựng quy phạm pháp luật: (1) Hướng dẫn lựa chọn hình thức của văn bản quy phạm pháp luật và nhận diện về thẩm quyền của chủ thể tham gia xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (2) Quy tắc diễn đạt quy phạm pháp luật đáp ứng ba nhóm tiêu chí về logic; về ngôn ngữ pháp lý và quy tắc dẫn chiếu.

Ba là, phương pháp đánh giá, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Đặc biệt, cần mô tả chi tiết các mẫu điển hình về những bất cập trong văn bản quy phạm pháp luật theo từng tiêu chí. Ví dụ: mẫu về lỗi ngôn ngữ mơ hồ, không bảo đảm tính rõ ràng trong luật; chồng chéo mâu thuẫn giữa các quy phạm pháp luật điều chỉnh cùng một loại quan hệ xã hội. Ngoài ra, hiện nay, xu hướng sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật ngày càng tăng. Do đó, cần lưu ý đến việc bảo đảm tính logic trong văn bản được sửa đổi

cũng như toàn bộ quy định pháp luật điều chỉnh lĩnh vực đó. Đặc biệt, cần kiểm tra các tham chiếu đó được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác sau khi sửa đổi điều khoản gốc.

Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tương đối toàn diện và đồ sộ. Sau một thời gian áp dụng trong thực tiễn, có những quy định bộc lộ hạn chế về kỹ thuật. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện bộ tiêu chí về kỹ thuật nội dung và kỹ thuật hình thức trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Về khoa học pháp lý ở Việt Nam, một số phương án khả thi được các nhà khoa học đưa ra nhằm bảo đảm kỹ thuật hình thức và nội dung của văn bản quy phạm pháp luật. Trên cơ sở phân tích các yêu cầu của kỹ thuật văn bản để bảo đảm tính chính xác, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện của bộ luật, luật, tác giả Nguyễn Ngọc Hòa đã đề xuất Bộ tiêu chuẩn kỹ thuật văn bản, gồm 6 tiêu chuẩn với 50 tiêu chí khác nhau. Bộ tiêu chuẩn là một giải pháp hữu ích nhằm đáp ứng hai yêu cầu cốt lõi trong văn bản luật đó là yêu cầu về tính logic trong bố cục và yêu cầu về sử dụng ngôn ngữ một cách khoa học⁷. Hệ tiêu chuẩn thống nhất đó, bao gồm: các minh chứng, trích dẫn, liên kết ví dụ trường hợp cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành tại Việt Nam nhằm giúp các cơ quan soạn thảo có cơ sở khoa học và khuôn mẫu nhằm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và chính xác. Ngoài ra, cần có cơ chế giám sát, rà soát chặt chẽ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tìm ra những văn bản có vướng mắc, hạn chế nhằm giải quyết, khắc phục nhanh chóng.

Đối với vấn đề sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật, cần lưu ý đến việc bảo toàn học thuyết cốt lõi và cấu trúc hệ thống đã được thiết lập. Cụ thể, mọi sửa đổi đối với một điều khoản trong luật phải đánh giá mọi tác động của nó đối với phần còn lại trong văn bản, với các điều khoản pháp luật khác. Đặc biệt, cần

phải kiểm tra các tham chiếu trong các điều khoản pháp luật khác sau khi sửa đổi điều khoản gốc.

5. Kết luận

Trong bối cảnh hiện nay, ở nước ta đã xây dựng được hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tương đối hoàn thiện, điều chỉnh ở tất cả lĩnh vực của đời sống xã hội. Bên cạnh việc xây dựng, ban hành luật mới thì việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành diễn ra thường xuyên và liên tục qua các năm. Theo đó, việc bảo đảm tính ổn định của luật có ý nghĩa rất quan trọng, giúp cho việc thực thi luật được hiệu quả, góp phần phát triển xã hội bền vững, đồng thời tiết kiệm được nguồn lực và giảm chi phí vào việc sửa đổi quy phạm pháp luật hàng năm. Vì vậy, việc xây dựng được một bộ “Hướng dẫn kỹ thuật lập pháp” hiện đại có tiềm năng là một công cụ hỗ trợ hữu ích cho công tác xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay. □

Chú thích:

1. Võ Khánh Vinh (2001). *Một số vấn đề chung về kỹ thuật lập pháp*. Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 01, tr. 30.
2. Trịnh Tiến Việt (2023). *Những vấn đề lý luận cơ bản về kỹ thuật lập pháp*. Tạp chí Luật học, số 01, tr. 22.
3. *Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 4, neu bearbeitete Auflage 2024*. <https://hdr4.bmj.de>, truy cập ngày 14/01/2026.
4. Secrétariat général du Gouvernement & Conseil d'État (2026). *Guide de légistique, Légifrance*. <https://www.legifrance.gouv.fr>, truy cập ngày 15/01/2026.
5. Office of the Legislative Counsel, United States Senate (1997). *Legislative Drafting Manuals*. <https://law.yale.edu>, truy cập ngày 04/02/2026.
6. Office of the Parliamentary Counsel (2024). *Drafting Bills for Parliament (Guidance), GOV.UK*. <https://www.gov.uk>, truy cập ngày 04/02/2026.
7. Nguyễn Ngọc Hòa (2023). *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Kỹ thuật lập pháp ở Việt Nam hiện nay: Lý luận thực trạng và kiến nghị”*. Hà Nội, tr. 116 - 125.