

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

✍ TS. Nguyễn Văn Yên

● **TÓM TẮT:** Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật là khâu quan trọng trong quy trình xây dựng và ban hành pháp luật, góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và khả thi của hệ thống pháp luật. Trong bối cảnh cải cách thể chế và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật trở thành yêu cầu cấp thiết. Bài viết nhằm phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của hoạt động thẩm định theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá những hạn chế còn tồn tại, đồng thời đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả và chất lượng công tác này trong thời gian tới.

● **Từ khóa:** Thẩm định, văn bản quy phạm pháp luật, tính hợp hiến, cải cách thể chế, chất lượng pháp luật.

● **ABSTRACT:** The appraisal of legal normative documents is an important stage in the process of drafting and promulgating laws, contributing to ensuring the constitutionality, legality, consistency, and feasibility of the legal system. In the context of institutional reform and the development of a socialist rule-of-law state, improving the quality of legal normative document appraisal has become an urgent requirement. This article analyzes the theoretical and practical foundations of appraisal activities under the Law on Promulgation of Legal Normative Documents; evaluates existing limitations; and proposes solutions to enhance the effectiveness and quality of this work in the coming period..

● **Keywords:** Appraisal, legal normative documents, constitutionality, institutional reform, quality of legislation.

Ngày nhận bài: 17/7/2026 - Ngày bình duyệt: 07/8/2026 - Ngày duyệt đăng: 10/8/2026

Trong tiến trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, chất lượng văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa quyết định đối với hiệu lực quản lý nhà nước và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Hoạt động thẩm định là bước kiểm tra, đánh giá toàn diện dự thảo văn bản trước khi trình cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thẩm định nhằm bảo đảm dự thảo văn bản phù hợp với Hiến pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, chất lượng thẩm định chưa đồng đều, còn mang tính hình thức ở một số lĩnh vực, ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành pháp luật.

KHÁI NIỆM VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Quy phạm pháp luật là gì?

Theo khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 thì quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện.

2. Văn bản quy phạm pháp luật là gì?

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình - thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật (Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015).

3. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật bao gồm:

- Quốc hội: ban hành Hiến pháp, Bộ luật, Luật, Nghị quyết.
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội: ban hành pháp lệnh, nghị quyết.
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: ban hành nghị quyết liên tịch.
- Chủ tịch nước: ban hành Lệnh, quyết định.
- Chính phủ: ban hành Nghị định.

- Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam: ban hành nghị quyết liên tịch.

- Thủ tướng Chính phủ: ban hành quyết định.

- Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao: ban hành nghị quyết.

- Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: ban hành thông tư.

- Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao: ban hành thông tư.

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: ban hành thông tư.

- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ;

- Tổng Kiểm toán nhà nước: ban hành quyết định;

- Hội đồng nhân dân các cấp: ban hành nghị quyết;

- Ủy ban nhân dân các cấp: ban hành quyết định.

- Chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

4. Ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản quy phạm pháp luật

Ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (được sửa đổi 2020) như sau: Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật là tiếng Việt. Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu.

Văn bản quy phạm pháp luật phải quy định cụ thể nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, không quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật khác.

Tùy theo nội dung, văn bản quy phạm

pháp luật có thể được bố cục theo phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm; các phần, chương, mục, tiểu mục, điều trong văn bản quy phạm pháp luật phải có tên. Không quy định chương riêng về thanh tra, khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, xử lý vi phạm trong văn bản quy phạm pháp luật nếu không có nội dung mới.

Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Chính phủ quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, người có thẩm quyền khác được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

KHÁI NIỆM VÀ CƠ SỞ PHÁP LÝ CỦA HOẠT ĐỘNG THẨM ĐỊNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Tổng quan về thẩm định văn bản quy phạm pháp luật:

Về khái niệm: Thẩm định văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức của dự thảo văn bản trước khi trình cơ quan có thẩm quyền ban hành, nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và khả thi của văn bản trong hệ thống pháp luật. Ở Việt Nam, hoạt động này được quy định chủ yếu trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Mục đích của việc thẩm định là nhằm: Bảo đảm văn bản phù hợp với hiến pháp và pháp luật hiện hành; Kiểm tra thẩm quyền ban hành; Đánh giá tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật; Xem xét tính khả thi, hợp lý, hiệu quả kinh tế - xã hội; Hạn chế sai sót về kỹ thuật lập pháp.

Chủ thể thực hiện thẩm định được xác định tùy loại văn bản mà cơ quan thẩm định có thể là Bộ Tư pháp (đối với dự án luật, pháp lệnh, nghị định của Chính phủ...); là Sở Tư pháp (đối với văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Nhân dân, Ủy ban

nhân dân cấp tỉnh); hoặc các đơn vị pháp chế của bộ, ngành.

Hoạt động thẩm định thường tập trung vào các nội dung: Cơ sở pháp lý và sự cần thiết ban hành; Tính hợp hiến, hợp pháp; Sự phù hợp với điều ước quốc tế (nếu có); Tính thống nhất với hệ thống pháp luật; Tính minh bạch, khả thi; Kỹ thuật soạn thảo và thể thức văn bản.

Quy trình thẩm định (khái quát) gồm các bước sau: Cơ quan soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo - Cơ quan thẩm định nghiên cứu, tổ chức họp (nếu cần) - Ban hành Báo cáo thẩm định - Cơ quan soạn thảo tiếp thu, chỉnh lý trước khi trình ban hành.

Vai trò của thẩm định thể hiện ở các khía cạnh: Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp; Phòng ngừa mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản; Nâng cao chất lượng chính sách và tính khả thi; Hạn chế rủi ro pháp lý trong tổ chức thi hành.

2. Cơ sở pháp lý của thẩm định văn bản quy phạm pháp luật: Hoạt động thẩm định hiện nay được quy định chủ yếu trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành. Theo đó, cơ quan chủ trì thẩm định ở trung ương là Bộ Tư pháp; ở địa phương là Sở Tư pháp. Nội dung thẩm định bao gồm sự cần thiết ban hành văn bản, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tính tương thích với điều ước quốc tế và tính khả thi của dự thảo.

THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT HIỆN NAY

1. Kết quả đạt được:

Thực tiễn cho thấy, chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật thời gian qua đã đạt được một số kết quả căn bản, bao gồm:

. *Khuôn khổ pháp lý ngày càng hoàn thiện và chuẩn hóa.* Theo đó, quy trình

thẩm định được quy định tương đối rõ ràng về hồ sơ, nội dung, thời hạn và trách nhiệm.

. **Bước đầu đã nâng cao chất lượng kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp.** Nhờ vậy, hoạt động thẩm định đã góp phần phát hiện nhiều quy định trái luật, chồng chéo hoặc thiếu tính khả thi.

. **Tăng cường đánh giá tác động chính sách (RIA):** Việc yêu cầu báo cáo đánh giá tác động trước khi soạn thảo giúp hạn chế ban hành chính sách thiếu cơ sở thực tiễn.

. **Nhận thức của cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định được nâng cao;** từ đó, tỷ lệ văn bản có sai sót nghiêm trọng giảm dần qua các năm.

2. Hạn chế và nguyên nhân:

. **Bên cạnh những kết quả tích cực, hoạt động thẩm định vẫn còn một số hạn chế:**

Còn tính hình thức trong một số trường hợp: Hồ sơ gửi thẩm định chưa đầy đủ, chất lượng đánh giá tác động còn sơ sài; Có tình trạng “chạy theo tiến độ”, nhất là với văn bản cần ban hành gấp; Thời gian thẩm định ngắn, khối lượng công việc lớn; Nội dung thẩm định đôi khi còn chung chung, thiếu chiều sâu.

Chất lượng đánh giá tác động chính sách còn hạn chế: Thiếu dữ liệu định lượng; Phân tích chi phí, lợi ích chưa thực sự chuyên sâu; Ứng dụng công nghệ thông tin trong thẩm định còn hạn chế;

Nguồn nhân lực chưa đồng đều: Ở một số địa phương, cán bộ pháp chế còn thiếu và kiêm nhiệm; Năng lực chuyên môn về kỹ thuật lập pháp chưa cao.

Cơ chế phối hợp chưa hiệu quả: Ý kiến thẩm định đôi khi chưa được cơ quan soạn thảo tiếp thu đầy đủ; Thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm khi không tiếp thu. Tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn pháp luật vẫn xảy ra - Điều này cho thấy khâu thẩm định chưa thực sự “lọc” được hết các rủi ro pháp lý.

. Nguyên nhân của những hạn chế:

- Áp lực về tiến độ xây dựng luật, đặc biệt trong bối cảnh cải cách thể chế mạnh mẽ.

- Thiếu cơ sở dữ liệu pháp luật đồng bộ, cập nhật.

- Chưa ứng dụng hiệu quả công nghệ số trong rà soát, đối chiếu pháp luật.

- Cơ chế trách nhiệm cá nhân chưa rõ ràng.

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THẨM ĐỊNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý:

- Tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn theo hướng: Quy định rõ hơn trách nhiệm tiếp thu ý kiến thẩm định; Tăng chế tài khi vi phạm quy trình xây dựng văn bản; Chuẩn hóa tiêu chí đánh giá tính khả thi và tác động chính sách.

- Quy định rõ hơn trách nhiệm, thẩm quyền, trình tự, thời hạn thẩm định minh bạch, tránh chồng chéo giữa các cơ quan.

2. Nâng cao chất lượng đánh giá tác động chính sách: Theo đó, cần:

- Chuẩn hóa phương pháp phân tích chi phí - lợi ích.

- Bắt buộc sử dụng dữ liệu định lượng khi có thể.

- Thuê chuyên gia độc lập trong các dự án luật lớn.

- Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá chất lượng thẩm định, thống nhất áp dụng trong cả hệ thống hành chính. Chú trọng tiêu chí về tính khả thi, phù hợp thực tiễn, hài hòa hệ thống pháp luật.

Các giải pháp trên giúp giảm tình trạng văn bản bị “vênh” mục tiêu, mâu thuẫn hệ thống, thiếu khả thi khi áp dụng.

3. Nâng cao năng lực đội ngũ làm công tác pháp chế: Thông qua các giải pháp cụ thể sau:

- Bố trí đủ biên chế pháp chế tại bộ, ngành, địa phương.

- Xây dựng đội ngũ chuyên gia pháp lý chất lượng cao; có cơ chế đãi ngộ phù hợp để giữ chân nhân lực chất lượng cao.

- Tăng cường đào tạo chuyên sâu về kỹ thuật lập pháp và phân tích chính sách.

- Tăng cường đào tạo chuyên sâu, cụ thể là: Tổ chức các khóa đào tạo chuyên sâu về kỹ năng thẩm định pháp lý, kiến thức kỹ thuật (đặc biệt đối với lĩnh vực chuyên ngành như tài chính - ngân sách, môi trường, lao động...); Hợp tác với cơ quan quốc tế, trường đại học để cập nhật phương pháp, kinh nghiệm quốc tế. Tăng cường tập huấn về soạn thảo, đánh giá tác động chính sách, đánh giá rủi ro pháp lý; Phổ biến các mô hình thẩm định hiệu quả ở nước ngoài (Regulatory Impact Assessment - RIA).

4. Ứng dụng công nghệ số trong thẩm định:

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu pháp luật tích hợp, có khả năng tự động rà soát xung đột, chồng chéo; so sánh văn bản theo lĩnh vực.

- Áp dụng trí tuệ nhân tạo hỗ trợ phân tích chính sách.

- Xây dựng cơ sở dữ liệu pháp luật thống nhất, liên thông;

- Ứng dụng phần mềm kiểm tra xung đột pháp luật;

- Phát triển hệ thống theo dõi, đánh giá chất lượng văn bản sau ban hành.

- Hoàn thiện Hệ thống quản lý văn bản quy phạm pháp luật trực tuyến, bao gồm: Xây dựng nền tảng cho phép tra cứu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, lịch sử thẩm định, kết quả thẩm định minh bạch; Công cụ hỗ trợ kiểm tra trùng lặp, mâu thuẫn về nội dung, thuật ngữ pháp luật.

- Áp dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong phân tích tác động chính sách, phát hiện mâu thuẫn nội luật.

- Xây dựng cơ sở dữ liệu về đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành.

5. Tăng cường tính minh bạch và phản biện xã hội:

- Công khai rộng rãi dự thảo để lấy ý kiến người dân, doanh nghiệp.

- Phát huy vai trò phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức xã hội - nghề nghiệp; Tăng cường phản biện độc lập;

- Áp dụng phương pháp đánh giá tác động chính sách (RIA) một cách thực chất;

- Thiết lập cơ chế tham vấn công khai, minh bạch.

6. Tăng cường kiểm tra, giám sát và hậu kiểm:

- Thiết lập cơ chế đánh giá định kỳ chất lượng thẩm định;

- Xử lý trách nhiệm đối với trường hợp thẩm định thiếu nghiêm túc;

- Đẩy mạnh công tác tổng kết thực tiễn và rút kinh nghiệm.

- Quy định rõ trách nhiệm, xử lý khi thẩm định thiếu khách quan, dẫn đến văn bản sai sót.

- Thử nghiệm cơ chế chịu trách nhiệm “đồng ký” (co-signing) giữa các cơ quan trong thẩm định lớn.

- Thiết lập cơ chế đánh giá tác động khi văn bản quy phạm pháp luật đã đi vào thực tiễn, phản hồi các vấn đề phát sinh.

- Điều chỉnh, bãi bỏ văn bản không còn phù hợp hoặc gây khó khăn cho người dân, doanh nghiệp.

Liên quan đến các giải pháp trọng tâm nhằm nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, mới đây ngày 09/02/2026 tại Hội nghị Bàn giải pháp nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, Bộ trưởng Bộ Tư pháp chỉ rõ: Để

nâng cao chất lượng công tác xây dựng và thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, cần tập trung thực hiện 4 nhóm giải pháp trọng tâm; bao gồm:

Thứ nhất, về trình tự, thủ tục và hồ sơ thẩm định, phải bám sát Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế tối đa việc áp dụng thủ tục rút gọn khi không thật sự cần thiết.

Thứ hai, đổi mới mạnh mẽ hoạt động của Hội đồng thẩm định. Cần mời đại diện các đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản tham gia, nhất là những chính sách, quy định có liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp, hoạt động sản xuất kinh doanh, tác động lớn đến đời sống kinh tế - xã hội...

Thứ ba, nâng cao chất lượng nội dung báo cáo thẩm định. Báo cáo không được chung chung mà phải đi sâu vào tính khả thi và điều kiện bảo đảm thi hành.

Thứ tư, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng pháp luật.

Hoạt động thẩm định văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam thời gian qua tuy đã có nhiều chuyển biến tích cực, góp phần nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật, nhưng vẫn tồn tại những hạn chế về tính hình thức, năng lực chuyên môn và cơ chế phối hợp.

Nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật là yêu cầu tất yếu trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền và cải cách thể chế ở Việt Nam. Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp về hoàn thiện pháp luật, nâng cao năng lực cán bộ, đổi mới quy trình và ứng dụng công nghệ sẽ góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và khả thi của hệ thống pháp luật, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững của đất nước trong giai đoạn mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (2013) - Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
2. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* (2015, sửa đổi bổ sung 2020) - Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
3. *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ* quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2016).
4. *Nghị định số 154/2020/NĐ-CP của Chính phủ* (2020) sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.
5. *Sổ tay kỹ thuật xây dựng và thẩm định văn bản quy phạm pháp luật* của Bộ Tư Pháp (2021)
6. *Hoàn thiện quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay* - Tạp chí Nhà nước và Pháp luật - 15-22 (2018)
7. *Nâng cao chất lượng thẩm định văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn cải cách thể chế* - Tạp chí Dân chủ và Pháp luật 8-14 (2020)
8. *Đánh giá tác động chính sách trong quy trình lập pháp ở Việt Nam* - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: 3-10 (2019)