

TẠP CHÍ

ISSN 1859 -2953

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

CƠ QUAN CỦA VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

<https://lapphap.vn>

NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM MUÔN NĂM !



Số 18 (525)

Kỳ 2 - Tháng 09/2026

- ❖ ĐỘNG NĂNG PHÁT TRIỂN, THỂ NĂNG ỔN ĐỊNH: MÔ HÌNH CON LẮC TRONG QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN
- ❖ MỘT SỐ GÓP Ý ĐỐI VỚI DỰ THẢO LUẬT LUẬT SƯ (SỬA ĐỔI)
- ❖ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHÀO BÁN CHỨNG KHOÁN RA CÔNG CHÚNG TRONG BỐI CẢNH THỊ TRƯỜNG VỐN BƯỚC VÀO GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN MỚI

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

CƠ QUAN CỦA VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

<https://lapphap.vn>

Mục lục Số 18/2026

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3 Động năng phát triển, thế năng ổn định: Mô hình con lắc trong quản trị phát triển

Nguyễn Quốc Sửu

- 12 Thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước và vấn đề hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam

Phùng Văn Huyền

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 23 Một số góp ý đối với Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi)

Dương Thu Hương - Trương Hồng Quang

- 31 Hoàn thiện các quy định về hành nghề luật sư trong Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi)

Nguyễn Đức Vinh - Nguyễn Ngọc Hiếu

- 37 Hoàn thiện pháp luật về chào bán chứng khoán ra công chúng trong bối cảnh thị trường vốn bước vào giai đoạn phát triển mới

Trần Thị An Tuệ

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

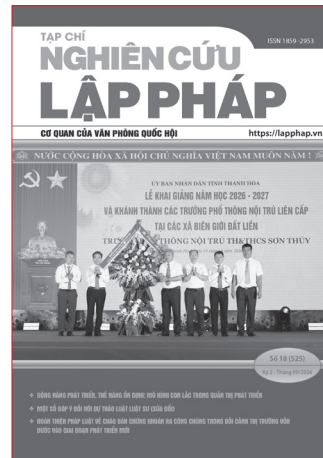
- 47 Hoàn thiện Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước nhằm đấu tranh phòng, chống bạo lực gia đình

Hoàng Thị Hải Yến

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 54 Kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật dưới luật tại một số quốc gia trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam

Lê Thị Thiệu Hoa - Nguyễn Việt Phương Anh



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiến (Chủ tịch)
GS. TSKH. Đào Trí Úc
GS. TS. Nguyễn Minh Đức
TS. Lê Hải Đường
PGS. TS. Trương Hồ Hải
PGS. TS. Bùi Nguyên Khánh
PGS. TS. Tô Văn Hòa
GS. TS. Vũ Công Giao
PGS. TS. Ngô Huy Cương
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

TỔNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN VĂN BIÊN

TRỤ SỞ:

35 NGÕ QUYỀN - CỬA NAM - HÀ NỘI
ĐT: 08048376
Email: ncpl@quochoi.vn
Website: <https://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

NGUYỄN THỊ HẢI LÂN
VŨ TRẦN MINH

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN SỐ:
105/GP-BVHTTDL NGÀY 26/8/2025 CỦA
BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH

HÀNH CHÍNH - TRỊ SỰ:

HÀ NỘI: 08044732

IN TẠI: Công ty TNHH MTV In báo
Hà Nội mới; 35 Nhà Chung - Hoàn Kiếm -
Hà Nội

Ảnh bìa: Phó Chủ tịch Quốc hội,
Thượng tướng Nguyễn Doãn
Anh dự Lễ khai giảng năm học
2026 - 2027 tại Thanh Hóa.

Nguồn: Minh Khuê.

LEGISLATIVE STUDIES

AGENCY OF THE OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY

<https://lapphap.vn>

Legis No 18/2026

STATE AND LAW

- 3 Kinetic energy of development, potential energy of stability:
The pendulum model in development governance

Nguyen Quoc Suu

- 12 Decentralization and delegation of authority in state
management and the issue of improving the structural
framework of Vietnam's legal system

Phung Van Huyen

DISCUSSION OF BILLS

- 23 Some comments on the Draft Law on Lawyers (amended)
Duong Thu Huong - Truong Hong Quang

- 31 Perfecting the provisions on legal practice in the Draft
Law on Lawyers (Amended)

Nguyen Duc Vinh - Nguyen Ngoc Hieu

- 37 Perfecting the Law on Public Offerings of Securities in
the context of capital market entering a new stage of
development

Tran Thi An Tue

LEGAL PRACTICE

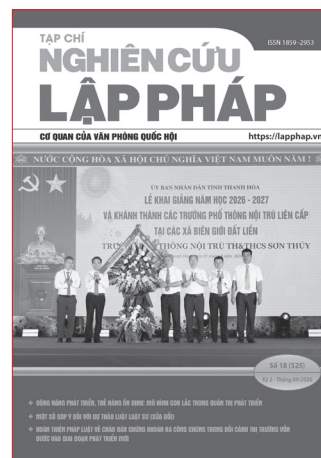
- 47 Perfecting the 2014 Law on Marriage and Family
regarding the division of common marital property upon
the prior death of one spouse in order to prevent and
combat domestic violence

Hoang Thi Hai Yen

FOREIGN EXPERIENCE

- 54 Control of sub-law legal normative documents in several
countries and implications for Viet Nam

Le Thi Thieu Hoa - Nguyen Viet Phuong Anh



EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)
Prof. Dr. Dao Tri Uc
Prof. Dr. Nguyen Minh Duc
Dr. Le Hai Duong
Assoc. Prof. Dr. Truong Ho Hai
Assoc. Prof. Dr. Bui Nguyen Khanh
Assoc. Prof. Dr. To Van Hoa
Prof. Dr. Vu Cong Giao
Assoc. Prof. Dr. Ngo Huy Cuong
Assoc. Prof. Dr. Vu Hong Anh

CHIEF EDITOR:

Dr. TRAN VAN BIEN

OFFICE:

35 NGO QUYEN - CUA NAM - HA NOI
TEL: 08048376
Email: ncp@quochoi.vn
Website: <https://lapphap.vn>

DESIGN:

NGUYEN THI HAI LANH
VU TRAN MINH

LICENSE OF PUBLISHTMENT:

NO. 105/GP-BVHTTDL ON AUGUST 26TH
2025, ISSUED BY THE MINISTRY OF
CULTURE, SPORTS AND TOURISM

ADMINISTRATION - EDITORIAL MANAGEMENT:

HA NOI: 08044732

PRINTED AT: Ha Noi moi Newspaper
Printing One-Member Limited Liability
Company; 35 Nha Chung - Hoan Kiem -
Ha Noi

Cover: Vice Chairman of the National
Assembly, Senior Lieutenant
General Nguyen Doan Anh
attends the opening ceremony
of the 2026 - 2027 school year in
Thanh Hoa.

Source: Minh Khue.

ĐỘNG NĂNG PHÁT TRIỂN, THỂ NĂNG ỔN ĐỊNH: MÔ HÌNH CON LẮC TRONG QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN (KINETIC ENERGY OF DEVELOPMENT, POTENTIAL ENERGY OF STABILITY: THE PENDULUM MODEL IN DEVELOPMENT GOVERNANCE)

GS. TS. NGUYỄN QUỐC SỬU

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quản trị phát triển; Nhà nước; thị trường; xã hội; cân bằng động.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 25/8/2026

Hoàn thành phản biện: 12/9/2026

Duyệt đăng : 14/9/2026

Tóm tắt:

Phát triển nhanh và bền vững không phải là lựa chọn loại trừ giữa vận động và ổn định, giữa Nhà nước và thị trường, mà phụ thuộc năng lực quản trị quá trình chuyển hóa nguồn lực tiềm tàng thành năng suất, đổi mới sáng tạo, giá trị công, đồng thời hạn chế ma sát thể chế, kiểm soát rủi ro hệ thống. Bài viết dùng hình ảnh con lắc như khung gợi mở phương pháp luận để luận giải hai phạm trù: “thể năng ổn định” - năng lực tích lũy trong thể chế, nguồn lực, niềm tin, sức chống chịu; và “động năng phát triển” - năng lực ấy khi hiện thực hóa thành tăng trưởng, đổi mới, cải thiện đời sống Nhân dân. Bài viết phân tích quan hệ bổ sung, kiểm soát lẫn nhau giữa Nhà nước, thị trường, xã hội; nhận diện các trạng thái mất cân bằng; luận giải một số nghị quyết trụ cột của Đảng như một cấu trúc chiến lược mở rộng không gian phát triển, giảm ma sát thể chế, phát huy vai trò chủ thể, từ đó đề xuất định hướng hoàn thiện quản trị phát triển.

Article Information:

Keywords: Development governance; the State; the market; society; dynamic equilibrium.

Article History:

Received : 25 Aug 2026

Review completed : 12 Sep 2026

Approved : 14 Sep 2026

Abstract:

Rapid and sustainable development is not a mutually exclusive choice between movement and stability, or between the State and the market; rather, it depends on the capacity to govern the process of converting latent resources into productivity, innovation and public value, while at the same time limiting institutional friction and controlling systemic risks. The article uses the image of a pendulum as a methodological framework to explain two categories: the “potential energy of stability” - the capacity accumulated in institutions, resources, public trust and resilience; and the “kinetic energy of development” - that same capacity once realized in the form of growth, innovation and improvements in people’s lives. The article analyzes the complementary and mutually checking relationships among the State, the market and society; identifies states of imbalance; and interprets a number of the Party’s pillar resolutions as a strategic structure for expanding development space, reducing institutional friction and promoting the agency of key actors. On that basis, it proposes orientations for improving development governance.

Mở đầu

Văn kiện Đại hội XIII của Đảng¹ xác định quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội là một trong những mối quan hệ lớn cần tiếp

tục nắm vững và xử lý tốt trong quá trình đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Văn kiện Đại hội XIV tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu “xác lập mô hình phát triển mới, lấy phát triển

¹⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tập 1. tr.26.

để ổn định, ổn định để thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững”². Trong thực tiễn quản trị quốc gia, câu hỏi đặt ra không phải là lựa chọn giữa vận động và ổn định, giữa hiệu quả kinh tế và đồng thuận xã hội, mà là năng lực tổ chức để nguồn lực tiềm tàng được chuyển hóa thành kết quả phát triển thực chất, trong khi vẫn giữ vững định hướng chính trị, kỷ cương pháp luật và nền tảng xã hội.

Từ cuối năm 2024 đến đầu năm 2025, Bộ Chính trị đã ban hành liên tiếp bốn nghị quyết mang tính đột phá - các Nghị quyết số 57-NQ/TW, 59-NQ/TW, 66-NQ/TW và 68-NQ/TW - được Tổng Bí thư Tô Lâm gọi là “Bộ tứ trụ cột”, đặt ra yêu cầu cấp thiết về một khung lý luận đủ khái quát để nhận diện mối liên hệ nội tại giữa các nghị quyết này với cấu trúc Nhà nước - thị trường - xã hội. Trong bối cảnh đó, việc mượn hình ảnh con lắc - một hiện tượng vật lý quen thuộc với sự chuyển hóa liên tục giữa động năng và thế năng - như một ẩn dụ khoa học có thể gợi mở một cách tiếp cận mới để lý giải quá trình phát triển.

Bài viết đặt mục tiêu: (i) Làm rõ giá trị và giới hạn của phép loại suy con lắc trong phân tích quản trị phát triển; (ii) Khái niệm hóa hai phạm trù “thế năng ổn định” và “động năng phát triển” gắn với cấu trúc Nhà nước - thị trường - xã hội; (iii) Xác định các điều kiện chuyển hóa thế năng thành động năng và nhận diện các trạng thái mất cân bằng cần phòng ngừa; (iv) Luận giải “Bộ tứ trụ cột” như một cấu trúc chiến lược thống nhất; và (v) Đề xuất một số định hướng nâng cao hiệu quả quản trị, tổ chức thực hiện.

1. Ẩn dụ khoa học và khung phân tích quản trị phát triển

Con lắc đơn là vật có khối lượng treo bằng dây không dẫn, dao động dưới tác dụng

của trọng lực. Nếu bỏ qua lực cản và lấy vị trí thấp nhất làm mốc thế năng, tại vị trí biên vận tốc bằng không, động năng nhỏ nhất và thế năng lớn nhất; khi qua vị trí cân bằng, động năng đạt cực đại còn thế năng cực tiểu. Hai dạng năng lượng liên tục chuyển hóa; trong con lắc thực, ma sát làm cơ năng tiêu tán, muốn duy trì dao động phải bổ sung năng lượng đúng cường độ và nhịp điệu. Hình ảnh ấy gợi mở một cách tiếp cận biện chứng về phát triển: Ổn định không phủ định vận động mà tạo nền tảng tích lũy cho vận động; vận động cũng không tất yếu dẫn tới bất ổn nếu diễn ra trong một cấu trúc có định hướng, giới hạn và năng lực tự điều chỉnh. V.I. Lênin nhấn mạnh sự thống nhất của các mặt đối lập chỉ có tính điều kiện, tạm thời và tương đối, còn sự đấu tranh và vận động của chúng là tuyệt đối³; theo đó, phát triển không đi theo đường thẳng đơn tuyến mà là quá trình thường xuyên nhận diện, xử lý và chuyển hóa mâu thuẫn trong một chỉnh thể vận động không ngừng.

Việc mượn hiện tượng tự nhiên để soi chiếu quá trình xã hội có cơ sở trong truyền thống tư duy biện chứng. Ph.Ăng-ghe-n, trong “Biện chứng của tự nhiên”⁴, luận giải tính phổ biến của vận động, liên hệ và chuyển hóa, đồng thời phê phán lối tư duy siêu hình tách sự vật khỏi điều kiện tồn tại cụ thể. Tuy nhiên, tiếp thu tinh thần ấy không có nghĩa đồng nhất quy luật xã hội với quy luật cơ học; phép ẩn dụ chỉ có giá trị khoa học khi giúp phát hiện quan hệ, đặt đúng vấn đề, còn sẽ trở nên giản đơn, thậm chí sai lệch nếu bị tuyệt đối hóa thành công thức tất định thay cho phân tích lịch sử - cụ thể.

Đề phép loại suy không vượt quá giới hạn khoa học, cần xác định rõ bốn giới hạn của sự tương đồng. Thứ nhất, con lắc lý tưởng là hệ khép kín, còn quốc gia là hệ mở, thường

² Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2026, tr.285 - 386.

³ V.I. Lênin, *Toàn tập*, tập 29, Nxb. Tiến bộ, Mát-xcơ-va, 1981, tr.379 - 380.

⁴ C. Mác và Ph. Ăng-ghe-n, *Toàn tập*, tập 20, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, tr. 459 - 465.

xuyên trao đổi nguồn lực, tri thức, công nghệ, giá trị và rủi ro với môi trường quốc tế. *Thứ hai*, cơ năng con lắc lý tưởng là đại lượng bảo toàn, còn năng lực phát triển xã hội có thể được tạo mới, mở rộng hoặc suy giảm tùy chất lượng thể chế. *Thứ ba*, quỹ đạo con lắc có tính xác định cao, trong khi phát triển xã hội luôn chịu tác động của lợi ích, quyền lực, văn hóa và những biến cố khó dự báo đầy đủ. *Thứ tư*, biên độ vận động lớn hơn không mặc nhiên đồng nghĩa phát triển tốt hơn; vượt quá ngưỡng thích hợp, hệ thống có thể chuyển sang trạng thái phi tuyến, mất ổn định.

Bởi vậy, “mô hình con lắc” trong bài viết không phải một quy luật mới của khoa học quản trị, mà là khung gợi mở phương pháp luận, cấu trúc quanh năm biến số: Trục định hướng, không gian vận động, mức độ ma sát, nguồn năng lượng và cơ chế phản hồi - hiệu chỉnh. Năm biến số này quy tụ vào câu hỏi trung tâm của quản trị phát triển: Làm thế nào giải phóng mạnh mẽ nguồn lực, nâng cao tốc độ và chất lượng phát triển, nhưng vẫn giữ vững định hướng, kỷ cương, công bằng và ổn định xã hội. Giá trị của mô hình không nằm ở việc cơ học hóa đời sống xã hội - vốn phong phú và phức tạp hơn mọi phép loại suy - mà ở khả năng làm rõ điều kiện, giới hạn và cơ chế chuyển hóa của phát triển.

2. “Thể năng ổn định”, “động năng phát triển” và cấu trúc Nhà nước - thị trường - xã hội

Nhà nước, thị trường và xã hội là ba cơ chế điều phối xã hội có chức năng, ưu thế và giới hạn riêng, không thể thay thế hay vận hành tách rời nhau. Chất lượng phát triển vì thế không chỉ phụ thuộc năng lực từng thành tố, mà còn được quyết định bởi thể chế liên kết giữa chúng - khả năng bổ sung, kiểm soát, hiệu chỉnh và tạo điều kiện cho nhau trong một chỉnh thể thống nhất.

Nhà nước xác lập định hướng chiến lược, kiến tạo khuôn khổ pháp luật, giữ vững ổn định vĩ mô, cung ứng hàng hóa công thiết yếu, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, khắc phục thất bại thị trường, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội và an ninh quốc gia. Theo mô hình gợi mở, Nhà nước gắn với “trục định hướng” - hệ nguyên tắc xác lập quỹ đạo vận động, phải đủ vững để giữ phương hướng nhưng không thu hẹp không gian hành động của thị trường và xã hội. Nhà nước kiến tạo, vì thế, không làm thay các chủ thể mà thiết kế thể chế để họ hành động và tự chịu trách nhiệm, đồng thời bảo đảm những giá trị công mà thị trường không thể tự cung ứng đầy đủ.

Thị trường là cơ chế phát hiện, xử lý thông tin phân tán, hình thành giá cả, phân bổ nguồn lực, tạo động lực cạnh tranh và thử nghiệm phương án mới, nhờ đó chuyển tiềm năng thành hoạt động sản xuất, kinh doanh, đổi mới sáng tạo và việc làm. Đây là cơ chế biểu hiện rõ nhất quá trình giải phóng “động năng”, song hiệu quả của nó phụ thuộc quyền tài sản, quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh, hạ tầng, nhân lực và độ tin cậy của thể chế. Thiếu luật chơi minh bạch, thị trường dễ dẫn tới đặc quyền, đầu cơ, độc quyền và phân bổ nguồn lực méo mó, khiến năng lực vận động bị dẫn sai hướng⁵.

Xã hội bao gồm: Nhân dân, cộng đồng, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp, khoa học, truyền thông và mạng lưới liên kết tự nguyện - tạo lập niềm tin, chuẩn mực, năng lực hợp tác; tham gia giám sát, phản biện; là không gian kiểm chứng tính chính đáng và hiệu quả chính sách. Xã hội cần đủ gắn kết để tạo đồng thuận, đủ cởi mở để tiếp nhận khác biệt và đủ năng lực để phát hiện sai lệch, truyền tín hiệu tới Nhà nước và thị trường. Một xã hội thiếu gắn kết dễ phân mảnh trước khác biệt; thiếu cởi mở lại làm suy yếu phản biện, khiến sai lệch không được nhận diện, hiệu chỉnh kịp thời.

⁵ North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, tr. 7 - 9, 73 - 78.

PGS. TS. Đoàn Minh Huân⁶ chỉ ra rằng quan hệ Nhà nước - thị trường - xã hội phải được xử lý trong tính tương hỗ, bổ sung, thúc đẩy lẫn nhau, không tuyệt đối hóa vai trò của bất kỳ thành tố nào, bởi mỗi cơ chế đều chứa giới hạn nội tại: Nhà nước có thể quan liêu, cục bộ hoặc bị chi phối bởi lợi ích nhóm; thị trường có thể dẫn tới độc quyền, ngoại ứng tiêu cực và phân hóa xã hội; xã hội có thể bị phân mảnh, thao túng thông tin hoặc suy giảm niềm tin. Quản trị phát triển, vì thế, không phải lựa chọn một cơ chế “tối ưu”, mà là thiết kế thể chế để ưu thế của cơ chế này kiểm soát, bù đắp hạn chế của cơ chế khác.

Từ đó, có thể khái niệm hóa “**thế năng ổn định**” là tổng hợp năng lực đã kiến tạo, tích lũy và duy trì trong hệ thống nhưng chưa chuyển hóa đầy đủ thành kết quả phát triển: Sự ổn định chính trị, độ tin cậy pháp luật, chất lượng nhân lực và hạ tầng, tiềm lực khoa học công nghệ, vị thế quốc tế, vốn văn hóa, vốn xã hội, niềm tin của người dân, doanh nghiệp và khả năng chống chịu trước cú sốc. Ổn định ở đây không đồng nghĩa bất biến; một thể chế chỉ thực sự ổn định khi có năng lực thích ứng, tự sửa sai và hấp thụ cú sốc mà không làm đứt gãy mục tiêu, trật tự và động lực phát triển.

“**Động năng phát triển**” là phần năng lực được giải phóng, tổ chức và hiện thực hóa thành năng suất, doanh nghiệp mới, công nghệ mới, việc làm, thu nhập, chất lượng dịch vụ công và mức sống Nhân dân. Các quốc gia có quy mô nguồn lực tương đương vẫn tạo ra động năng khác nhau bởi khác biệt về năng lực chuyển hóa: Nguồn lực mới chỉ là điều kiện cần, còn chất lượng thể chế và hiệu quả phối hợp mới quyết định nguồn lực được đưa vào sản xuất, đổi mới, hay bị phân tán, lãng phí.

Quan hệ trên có thể biểu đạt bằng một khung khái niệm: Động năng phát triển phụ thuộc quy mô thế năng và năng lực chuyển hóa, sau khi khấu trừ ma sát thể chế và tổn thất do rủi ro - chỉ ra bốn hướng tác động: Tích lũy, làm giàu nguồn lực; nâng cao năng lực chuyển hóa; giảm chi phí tiêu tán; chủ động kiểm soát rủi ro, đều phụ thuộc chất lượng tương tác giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

Động năng phát triển $\approx$ (Thế năng tích lũy $\times$ Năng lực chuyển hóa) - Ma sát thể chế - Tổn thất do rủi ro

Trong chính thể đó, sự lãnh đạo của Đảng là điều kiện chính trị quyết định để xác lập mục tiêu, định hướng và tích hợp nguồn lực thành sức mạnh tổng hợp, được nhận thức ở tầm kiến tạo đường hướng, tổ chức lực lượng, kiểm tra thực hiện, bảo đảm phát triển hướng tới lợi ích nhân dân, độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội⁷. Sức mạnh tổng hợp không hình thành từ phép cộng giản đơn các nguồn lực, mà từ năng lực tổ chức phối hợp đúng mục tiêu, đúng thời điểm, đúng phương thức.

3. Những điều kiện chuyển hóa “thế năng ổn định” thành “động năng phát triển”

Từ khung phân tích trên có thể xác định sáu điều kiện cơ bản để chuyển “thế năng ổn định” thành “động năng phát triển”, hợp thành một chuỗi thể chế liên hoàn: Có không gian hành động nhưng thiếu luật chơi, vận động dễ rơi vào tùy tiện; có luật chơi nhưng thiếu động lực, hệ thống có thể trì trệ; có động lực nhưng thiếu phản hồi, nguồn lực dễ bị phân bổ sai hướng; có tăng trưởng nhưng thiếu nền tảng xã hội, thành quả khó duy trì bền vững. Hiệu quả chuyển hóa vì thế phụ thuộc mức độ đồng bộ của toàn bộ chuỗi thể chế - nguồn lực - chủ thể - phản hồi.

⁶ Đoàn Minh Huân, *Những vấn đề đặt ra về xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Cộng sản - Chuyên đề, số 1/2021, tr. 5 - 8.

⁷ Đoàn Minh Huân, *Phương pháp phát huy sức mạnh tổng hợp của Đảng trong tiến trình chín mươi năm lãnh đạo cách mạng Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, số 935, tháng 2/2020, tr. 18 - 19.

Một là, mở rộng không gian hành động trong giới hạn an toàn. Phát triển đòi hỏi người dân, doanh nghiệp, nhà khoa học và địa phương có quyền chủ động đủ lớn để phát hiện cơ hội và chịu trách nhiệm về quyết định của mình, được tạo bởi quyền tài sản được bảo vệ, quyền tự do kinh doanh, tự do sáng tạo và sự phân cấp, phân quyền thực chất. Mở rộng không gian hành động không đồng nghĩa xóa bỏ giới hạn, mà là xác lập giới hạn phù hợp với năng lực tự chịu trách nhiệm của chủ thể, vừa cho phép thử nghiệm và cạnh tranh, vừa bảo vệ lợi ích công, an ninh, môi trường và quyền của người khác.

Hai là, giảm ma sát thể chế và các chi phí không tạo ra giá trị. Ma sát thể chế biểu hiện ở thủ tục chồng chéo, quy định mâu thuẫn, thời gian chờ đợi, chi phí không chính thức, cơ chế xin - cho, tâm lý sợ trách nhiệm và sự thiếu nhất quán trong áp dụng pháp luật, không chỉ làm tăng chi phí của doanh nghiệp mà còn bào mòn niềm tin, khiến các chủ thể lựa chọn phòng thủ thay vì đầu tư. Giảm ma sát phải vượt ra ngoài việc đơn giản hóa giấy tờ, hướng tới minh bạch hóa quy trình, chuẩn hóa và liên thông dữ liệu, phân định rõ thẩm quyền và xác lập trách nhiệm giải trình.

Ba là, giữ vững định hướng chiến lược đồng thời nâng cao năng lực thích ứng. Một quỹ đạo phát triển cần sự nhất quán về mục tiêu dài hạn, độ ổn định tương đối của luật chơi và kỷ luật thực thi; song ổn định không đồng nghĩa bảo lưu quy định đã lạc hậu. Định hướng chỉ thực sự vững khi đi cùng năng lực tự hiệu chỉnh: Kịp thời nhận diện vấn đề mới, sửa đổi chính sách trên cơ sở bằng chứng, nhưng không tạo ra những cú sốc tùy tiện làm đảo lộn kỳ vọng chính đáng. Ổn định có chất lượng nằm ở tính dự báo của nguyên tắc và lộ trình thay đổi, không nằm ở sự trì hoãn thay đổi.

Bốn là, bổ sung động lực mới và tác động đúng thời điểm. Nền kinh tế sẽ suy giảm động lực nếu không liên tục đổi mới công

nghệ, nâng cao chất lượng nhân lực, phát triển hạ tầng và mở rộng thị trường. Nhà nước cần đầu tư cho những năng lực nền tảng có sức lan tỏa cao, ở các lĩnh vực mà khu vực tư nhân chưa đủ khả năng hoặc động cơ đầu tư; song nguồn lực công phải được phân bổ đúng điểm nghẽn, đúng thời điểm, gắn với mục tiêu đầu ra và cơ chế rút lui, tránh tạo sự phụ thuộc, làm suy giảm kỷ luật thị trường.

Năm là, thiết lập cơ chế phản hồi và giảm chấn. Cơ chế phản hồi bao gồm dữ liệu kịp thời, năng lực dự báo, giám sát độc lập, tham vấn chính sách và khả năng điều chỉnh nhanh; cơ chế giảm chấn bao gồm an sinh xã hội, dự phòng tài khóa, kiểm soát rủi ro tài chính và năng lực ứng phó khẩn cấp - tạo nền tảng để cải cách được thực hiện bền vững khi rủi ro chuyển đổi được nhận diện, phân bổ và chia sẻ hợp lý.

Sáu là, củng cố nền tảng xã hội của phát triển. Niềm tin, công bằng, văn hóa tuân thủ và tinh thần hợp tác là nguồn lực liên kết không thể thay thế bằng mệnh lệnh hành chính hay động cơ lợi nhuận. Một chính sách đúng về kỹ thuật nhưng thiếu đồng thuận vẫn có thể bị trì hoãn, biến dạng hoặc làm tăng chi phí thực thi. Củng cố nền tảng xã hội đòi hỏi công khai thông tin, đối thoại thực chất, bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương, phân bổ hợp lý chi phí và lợi ích của cải cách, đồng thời tạo điều kiện để Nhân dân tham gia giám sát.

4. Các trạng thái mất cân bằng: Ổn định biến thành trì trệ, vận động chuyển thành rối loạn

Giá trị phân tích của mô hình con lắc thể hiện rõ nhất ở khả năng nhận diện những trạng thái mất cân bằng trong vận hành hệ thống. Căn nguyên của mất cân bằng không chỉ nằm ở chỗ một thành tố “quá mạnh” hay “quá yếu”, mà sâu xa hơn là sự lệch pha giữa quyền lực, trách nhiệm, nguồn lực, năng lực thực thi và cơ chế tự điều chỉnh. Nếu kéo dài, sự lệch pha này có thể biến ổn định thành trì trệ, hoặc đẩy vận động vượt khỏi năng lực

kiểm soát và chuyển thành rối loạn. Từ góc nhìn đó, có thể nhận diện bốn trạng thái điển hình cần chủ động phòng ngừa.

Thứ nhất, hành chính hóa quá mức và Nhà nước làm thay. Khi cơ quan công quyền can thiệp trực tiếp vào những quyết định mà thị trường và xã hội có thể thực hiện hiệu quả hơn, không gian sáng kiến bị thu hẹp, trách nhiệm bị đẩy lên cấp trên, nguồn lực được phân bổ theo quan hệ hành chính thay vì hiệu quả. Trạng thái này tạo ra vẻ ổn định bề ngoài nhưng làm suy giảm động lực nội sinh; bài học của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp cho thấy sự ổn định không dựa trên năng suất và trách nhiệm sẽ tích tụ mất cân đối, tâm lý ỷ lại và sự khan hiếm động lực đổi mới.

Thứ hai, tuyệt đối hóa tính tự phát của thị trường. Thị trường là cơ chế mạnh trong phân bổ nguồn lực, nhưng không tự bảo đảm công bằng, ổn định vĩ mô, cạnh tranh lành mạnh hay bảo vệ môi trường. Khi quy định an toàn bị nói lỏng thiếu kiểm soát, động cơ lợi nhuận ngắn hạn có thể tạo đòn bẩy quá mức, bong bóng tài sản và rủi ro lan truyền. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008⁸ cho thấy sự thất bại của giám sát, quản trị rủi ro, minh bạch thông tin và các cơ chế khuyến khích đã biến sự năng động của thị trường tài chính thành bất ổn hệ thống - biểu hiện của động năng được giải phóng vượt quá năng lực định hướng, phản hồi và giám chấn.

Thứ ba, suy yếu nền tảng xã hội và đứt gãy niềm tin. Khi khoảng cách giữa chính sách và trải nghiệm của người dân kéo dài, lợi ích và nghĩa vụ được phân bổ thiếu công bằng, hoặc thông tin bị phân mảnh, quan hệ liên kết giữa Nhà nước và xã hội sẽ suy yếu, kéo theo chi phí thực thi gia tăng và tâm lý hoài nghi lan rộng. Kinh nghiệm cải tổ và tan rã của Liên Xô cho thấy, khi năng lực lãnh đạo, kỷ cương nhà nước và các liên kết xã

hội đồng thời suy yếu, hệ thống có thể mất điểm tựa chính trị - xã hội và khả năng tự điều chỉnh trước những xung đột tích tụ.

Thứ tư, ổn định cứng nhắc và tâm lý né tránh rủi ro. Một bộ máy quá coi trọng an toàn thủ tục có thể tránh được những sai sót nhỏ nhưng lại bỏ lỡ những cơ hội lớn. Tâm lý “không làm thì không sai”, quy trình nhiều tầng nấc và trách nhiệm không rõ ràng khiến quyết định chậm hơn tốc độ biến đổi của thực tiễn - dạng ma sát đặc biệt nguy hiểm trong kỷ nguyên số, khi cơ hội công nghệ có vòng đời ngắn còn thể chế phản ứng chậm làm nguồn lực và nhân tài dịch chuyển sang môi trường thuận lợi hơn. Ổn định có giá trị phải là ổn định để hành động, không phải ổn định bằng cách trì hoãn hành động.

Bốn trạng thái trên cho thấy mục tiêu của quản trị không phải là giữ hệ thống đứng yên tại một điểm, cũng không phải đẩy biên độ vận động tới cực đại, mà là kiến tạo trạng thái “cân bằng động”: Hệ thống vận động mạnh, hấp thụ được cú sốc, có khả năng tự sửa sai và trở lại quỹ đạo phát triển mà không đánh mất các giá trị nền tảng - ổn định có năng lực phát triển và phát triển có năng lực tự ổn định, hai mặt thống nhất của cùng một quá trình biện chứng.

5. “Bộ tứ trụ cột” trong cấu trúc chuyển hóa năng lực phát triển

Từ cuối năm 2024 đến đầu tháng 5/2025, Bộ Chính trị đã ban hành bốn nghị quyết có ý nghĩa nền tảng: Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia; Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 về hội nhập quốc tế trong tình hình mới; Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới; Nghị quyết số

⁸) Financial Crisis Inquiry Commission, *The Financial Crisis Inquiry Report*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2011.

68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân. Tổng Bí thư Tô Lâm gọi đây là “Bộ tứ trụ cột”⁹ và yêu cầu triển khai trong mỗi liên hệ chặt chẽ, gắn với các chỉ tiêu đánh giá cụ thể. Bốn nghị quyết không tương ứng cơ học với từng biến số của mô hình con lắc, mà hợp thành một cấu trúc chiến lược thống nhất: Bổ sung động lực mới, mở rộng không gian phát triển, giảm ma sát thể chế và phát huy vai trò của các chủ thể trực tiếp tạo ra động năng.

5.1. Nghị quyết số 57-NQ/TW: Tạo nguồn năng lượng mới cho hệ thống

Nghị quyết số 57-NQ/TW xác định phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số là yếu tố quyết định phát triển quốc gia, là điều kiện tiên quyết và thời cơ để đất nước phát triển giàu mạnh, hùng cường - nguồn động lực mới có thể bù đắp sự suy giảm của các động lực truyền thống và nâng trần năng suất của toàn hệ thống, tác động đồng thời tới Nhà nước, thị trường và xã hội. Bổ sung động lực không đồng nghĩa gia tăng chi tiêu đơn thuần: Nguồn lực khoa học, công nghệ chỉ biến thành kết quả phát triển khi thể chế chấp nhận thử nghiệm, thị trường có năng lực hấp thụ, doanh nghiệp có động cơ đổi mới và xã hội có kỹ năng số; hiệu quả thực thi vì vậy phụ thuộc trực tiếp vào Nghị quyết số 66-NQ/TW về hành lang pháp lý, Nghị quyết số 68-NQ/TW về lực lượng doanh nghiệp và Nghị quyết số 59-NQ/TW về khả năng tiếp cận tri thức và mạng lưới đổi mới toàn cầu.

5.2. Nghị quyết số 59-NQ/TW: Mở rộng không gian phát triển và tăng năng lực thích ứng

Nghị quyết số 59-NQ/TW đặt hội nhập quốc tế trong một tư duy mới: đồng bộ, chủ động, toàn diện, sâu rộng, chất lượng, hiệu quả; tranh thủ tối đa nguồn lực bên ngoài để củng cố nội lực, xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, giữ

vững môi trường hòa bình, ổn định và nâng cao vị thế đất nước. Coi quốc gia là một hệ mở, hội nhập vừa mở rộng không gian vận động, tiếp nhận vốn, công nghệ, tri thức, tiêu chuẩn, cơ hội thị trường, vừa là kênh truyền dẫn cú sốc và áp lực cạnh tranh vào hệ thống. Nghị quyết số 59-NQ/TW, vì thế, không dừng ở yêu cầu “mở cửa”, mà nhân mạnh nâng cao sức chống chịu, củng cố tự chủ chiến lược: không gian hội nhập càng rộng, năng lực nội sinh và cơ chế giảm chấn càng phải tăng cường tương xứng, chủ động tham gia định hình luật chơi thay vì chỉ tuân thủ.

5.3. Nghị quyết số 66-NQ/TW: Giảm ma sát, ổn định quỹ đạo và nâng hệ số chuyển hóa

Nghị quyết số 66-NQ/TW xác định công tác xây dựng và thi hành pháp luật là “đột phá của đột phá” trong hoàn thiện thể chế phát triển; yêu cầu hệ thống pháp luật phải dân chủ, công bằng, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, khả thi và kiến tạo phát triển. Đây là trụ cột tác động trực tiếp tới ma sát thể chế: Một ý tưởng đổi mới, dự án đầu tư hay mô hình kinh doanh có thể bị triệt tiêu giá trị nếu phải đi qua những quy định chồng chéo, thủ tục bất định. Giảm ma sát không có nghĩa hạ thấp chuẩn mực quản lý, mà là chuyển từ kiểm soát bằng nhiều tầng thủ tục tiền kiểm sang quản lý rủi ro, hậu kiểm có trọng tâm, dữ liệu liên thông và trách nhiệm giải trình rõ ràng.

5.4. Nghị quyết số 68-NQ/TW: Phát huy chủ thể tạo động năng của nền kinh tế

Nghị quyết số 68-NQ/TW khẳng định kinh tế tư nhân là “một động lực quan trọng nhất của nền kinh tế quốc gia”, là lực lượng tiên phong trong phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, đặt mục tiêu đến năm 2030 có 02 triệu doanh nghiệp hoạt động, khu vực kinh tế tư nhân đóng góp khoảng 55 - 58% GDP, tăng trưởng bình quân khoảng 10 - 12%/năm. Doanh nghiệp và người

⁹ Tô Lâm, *Bốn nghị quyết đột phá là “Bộ tứ trụ cột” đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới*, Báo Điện tử Chính phủ, ngày 18/5/2025.

dân là những chủ thể trực tiếp chuyển hóa tiềm năng thành kết quả phát triển; song mở rộng không gian kinh doanh chỉ tạo ra kết quả khi quyền tài sản được bảo vệ, cạnh tranh bình đẳng, tiếp cận nguồn lực minh bạch. Phát triển kinh tế tư nhân đòi hỏi chuyển đổi vai trò Nhà nước: từ làm thay, cấp phát sang kiến tạo thể chế, cung cấp hàng hóa công và đồng hành với doanh nghiệp trên cơ sở pháp quyền.

5.5. Giá trị cộng hưởng: Từ bốn nghị quyết riêng lẻ đến một kiến trúc điều hành phát triển

Tính chỉnh thể của “Bộ tứ trụ cột” thể hiện ở quan hệ điều kiện và khuếch đại lẫn nhau giữa bốn nghị quyết. Nghị quyết số 57-NQ/TW tạo động lực công nghệ mới, nhưng cần Nghị quyết số 66-NQ/TW để hình thành không gian pháp lý, Nghị quyết số 68 để doanh nghiệp thương mại hóa tri thức, Nghị quyết số 59-NQ/TW để kết nối thị trường và mạng lưới đổi mới toàn cầu. Nghị quyết số 68-NQ/TW mở rộng chủ thể và không gian thị trường, nhưng cần Nghị quyết số 66-NQ/TW để bảo vệ quyền và cạnh tranh, Nghị quyết số 57-NQ/TW để nâng cao năng suất, Nghị quyết số 59-NQ/TW để mở rộng quy mô, tiếp cận chuẩn mực quốc tế. Do đó, không thể triển khai bốn nghị quyết như bốn chương trình hành chính song song, mà phải đặt trong một kiến trúc điều hành thống nhất, xem xét đồng thời: mức độ mở rộng không gian hành động; khả năng giảm ma sát pháp lý; năng lực huy động công nghệ, dữ liệu; và hiệu quả tận dụng hội nhập gắn với củng cố tự chủ.

6. Hoàn thiện mô hình con lắc trong quản trị phát triển

Từ những phân tích về mối quan hệ giữa “thế năng ổn định” và “động năng phát triển”, có thể hoàn thiện mô hình con lắc như một khung lý luận về quản trị phát triển, phản ánh bản chất của quá trình chuyển hóa liên tục giữa tích lũy và phát triển, giữa ổn định và đổi mới, giữa định hướng chiến lược và năng lực thích ứng. Khác với cách tiếp cận xem phát triển là

kết quả của một chuỗi chính sách tuyến tính, mô hình con lắc nhấn mạnh tính hệ thống, tính động và khả năng tự điều chỉnh của toàn bộ cấu trúc quản trị quốc gia, trong đó năm thành phần liên kết hữu cơ, tác động qua lại, tạo thành một chu trình vận động liên tục.

6.1. Trục định hướng: Là điều kiện tiên quyết bảo đảm toàn bộ hệ thống vận động đúng phương hướng. Trong mô hình con lắc, trục không trực tiếp tạo ra chuyển động nhưng quyết định quỹ đạo dao động của toàn bộ hệ thống; tương tự, sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa giữ vai trò xác lập mục tiêu phát triển, định hướng chiến lược, giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm kỷ cương pháp luật và thống nhất ý chí trong tổ chức thực hiện - nền tảng chính trị để các chủ thể phát huy sáng kiến nhưng vẫn vận động trong khuôn khổ lợi ích quốc gia, dân tộc và định hướng xã hội chủ nghĩa.

6.2. Thế năng ổn định: Được hình thành từ sự tích lũy lâu dài của các nguồn lực phát triển, bao gồm chất lượng thể chế, nguồn nhân lực, kết cấu hạ tầng, khoa học và công nghệ, vốn xã hội, niềm tin của nhân dân và năng lực chống chịu của nền kinh tế. Thế năng không đồng nghĩa với nguồn lực sẵn có, mà là năng lực phát triển đã được tích lũy nhưng chưa được chuyển hóa đầy đủ thành kết quả thực tiễn; một quốc gia có thế năng lớn chưa chắc đã phát triển nhanh nếu thiếu cơ chế giải phóng và chuyển hóa nguồn lực đó.

6.3. Quá trình chuyển hóa thế năng thành động năng: Được thúc đẩy đồng thời bởi bốn cơ chế chiến lược của “Bộ tứ trụ cột” đã phân tích ở mục 5: Nghị quyết số 57-NQ/TW bổ sung nguồn năng lượng mới; Nghị quyết số 66-NQ/TW giảm ma sát thể chế; Nghị quyết số 68-NQ/TW giải phóng các chủ thể phát triển; Nghị quyết số 59-NQ/TW mở rộng không gian phát triển và sức chống chịu. Bốn cơ chế này không vận hành độc lập mà cộng hưởng lẫn nhau, cùng quyết định hệ số chuyển hóa của toàn hệ thống.

6.4. Động năng phát triển: Là kết quả của sự vận hành đồng bộ nêu trên, được biểu hiện bằng năng suất lao động, tốc độ tăng trưởng, đổi mới sáng tạo, năng lực cạnh tranh quốc gia, chất lượng dịch vụ công, giá trị công và mức sống của nhân dân. Động năng phát triển không chỉ phản ánh tốc độ vận động của nền kinh tế mà còn phản ánh chất lượng của toàn bộ hệ thống quản trị, bởi cùng một quy mô nguồn lực nhưng các quốc gia khác nhau có thể tạo ra mức động năng rất khác nhau tùy thuộc vào năng lực tổ chức và điều hành.

6.5. Cơ chế phản hồi và điều chỉnh: Bảo đảm hệ thống duy trì được trạng thái cân bằng động, bao gồm hệ thống dữ liệu quản trị, giám sát xã hội, đánh giá chính sách, kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và năng lực tự điều chỉnh của bộ máy nhà nước. Phản hồi kịp thời giúp phát hiện sai lệch, điều chỉnh chính sách và khắc phục những điểm nghẽn trước khi chúng tích tụ thành rủi ro hệ thống - chính khả năng tự hiệu chỉnh này tạo nên sức sống của mô hình quản trị phát triển, bảo đảm hệ thống luôn vận động trong giới hạn an toàn nhưng không rơi vào trạng thái trì trệ.

Điểm quan trọng của mô hình là chu trình này không vận hành theo logic tuyến tính mà theo chu trình tuần hoàn động: động năng phát triển sau mỗi chu kỳ không kết thúc ở tăng trưởng kinh tế mà tiếp tục được tích lũy trở thành thế năng mới thông qua đầu tư cho thể chế, giáo dục, khoa học - công nghệ, hạ tầng và vốn xã hội. Phát triển, vì vậy, không phải là quá trình tiêu hao nguồn lực, mà là quá trình tái tạo, tích lũy và làm giàu liên tục năng lực phát triển quốc gia - duy trì cân bằng động giữa ổn định và đổi mới, giữa tích lũy và chuyển hóa, giữa năng lực nội sinh và cơ hội bên ngoài, nhằm bảo đảm phát triển nhanh, bền vững và lấy con người làm trung tâm. Có thể khái quát: Một quốc gia phát triển nhanh và bền vững không phải là quốc gia sở hữu nhiều nguồn lực nhất, mà là quốc gia có năng lực cao nhất trong việc liên

tục chuyển hóa thế năng ổn định thành động năng phát triển thông qua một thể chế có khả năng bổ sung năng lượng mới, giảm ma sát, mở rộng không gian phát triển và phát huy vai trò của mọi chủ thể xã hội.

Kết luận

Phát triển và ổn định từ lâu thường được nhìn nhận như hai trạng thái hoặc hai mục tiêu cần dung hòa trong quá trình quản trị quốc gia. Từ cách tiếp cận của mô hình con lắc, bài viết cho rằng đây không phải hai phạm trù đối lập mà là hai phương diện thống nhất của cùng một quá trình phát triển. “Thế năng ổn định” không phải là trạng thái tĩnh mà là năng lực được tích lũy trong thể chế, nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, hạ tầng, vốn xã hội và niềm tin; “động năng phát triển” là sự hiện thực hóa năng lực đó thành năng suất, đổi mới sáng tạo, tăng trưởng kinh tế, giá trị công và chất lượng cuộc sống của nhân dân. Bản chất của quản trị phát triển, vì vậy, không nằm ở việc lựa chọn giữa ổn định hay đổi mới, giữa Nhà nước hay thị trường, mà ở năng lực tổ chức quá trình chuyển hóa liên tục từ thế năng ổn định thành động năng phát triển trong một trạng thái cân bằng động.

Đóng góp lý luận của bài viết thể hiện ở ba điểm. *Thứ nhất*, phát triển phép ẩn dụ con lắc từ hình ảnh minh họa thành khung phân tích quản trị phát triển, trong đó quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội được đặt trong một cấu trúc vận động thống nhất - ba cơ chế điều phối bổ sung, kiểm soát và hiệu chỉnh lẫn nhau, thay vì ba lĩnh vực tách biệt. *Thứ hai*, chuyển trọng tâm nghiên cứu từ các yếu tố đầu vào của phát triển sang cơ chế chuyển hóa nguồn lực, nhấn mạnh rằng chất lượng quản trị được quyết định không chỉ bởi quy mô nguồn lực mà còn bởi năng lực tổ chức, điều phối và phát huy hiệu quả của toàn hệ thống. *Thứ ba*, đề xuất mô hình con lắc quản trị phát triển hoàn chỉnh gồm năm thành phần liên kết hữu cơ - trực định hướng, thế năng

(Xem tiếp trang 22)

THỂ CHẾ PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN
TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ VẤN ĐỀ HOÀN THIỆN
CẤU TRÚC HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM
(DECENTRALIZATION AND DELEGATION OF AUTHORITY IN STATE
MANAGEMENT AND THE ISSUE OF IMPROVING THE STRUCTURAL
FRAMEWORK OF VIETNAM'S LEGAL SYSTEM)

PHÙNG VĂN HUYỀN

Vụ Pháp luật và Tư pháp thuộc Ủy ban Pháp luật và Tư pháp của Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Phân cấp; phân quyền;
quản lý nhà nước; Nhà nước pháp
quyền; quản trị quốc gia.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 25/6/2026

Hoàn thành phân biện: 27/7/2026

Duyệt đăng : 30/7/2026

Tóm tắt:

Bài viết phân tích cơ sở chính trị, lý luận và thực tiễn của việc xây dựng Luật Phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước ở Việt Nam. Trên cơ sở nghiên cứu các chủ trương của Đảng và đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành, bài viết chỉ ra những hạn chế về tính phân tán, thiếu thống nhất trong các quy định về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp và ủy quyền. Từ đó, bài viết đề xuất xây dựng Luật Phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước với vai trò là đạo luật nền tảng nhằm thiết lập khuôn khổ pháp lý thống nhất về phân bổ và thực hiện thẩm quyền, góp phần hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia.

Article Information:

Keywords: Decentralization; delegation;
state management; rule-of-law State;
national governance.

Article History:

Received : 25 Jun 2026

Review completed : 27 Jul 2026

Approved : 30 Jul 2026

Abstract:

The article analyzes the political, theoretical, and practical foundations for developing a Law on Decentralization and Delegation of Authority in state management in Vietnam. Based on the study of the Party's policies and the assessment of the current legal framework, the article identifies limitations such as fragmentation and lack of consistency in regulations on the allocation of powers, delegation, decentralization, and authorization. Accordingly, the article proposes the formulation of a Law on Decentralization and Delegation of Authority in state management as a fundamental statute to establish a unified legal framework for the distribution and exercise of powers, thereby contributing to the perfection of the socialist rule-of-law state in Vietnam and enhancing the effectiveness of national governance.

Đặt vấn đề

Phân cấp, phân quyền là một trong những nội dung có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước, phản ánh phương thức phân bổ và thực hiện quyền lực trong quản lý nhà nước (QLNN). Trong những năm gần đây, cùng với yêu cầu

tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đổi mới quản trị quốc gia, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, vấn đề phân cấp, phân quyền ngày càng trở thành trọng tâm của quá trình hoàn thiện thể chế.

Mặc dù hệ thống pháp luật hiện hành đã có nhiều quy định về phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp và ủy quyền, song các quy định này vẫn được thiết kế phân tán trong nhiều luật chuyên ngành, thiếu sự thống nhất về nguyên tắc, tiêu chí và cơ chế kiểm soát việc phân bổ, thực hiện thẩm quyền. Thực trạng đó làm ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và chưa thật sự đáp ứng đầy đủ yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia trong giai đoạn phát triển mới.

1. Cơ sở chính trị và chủ trương, định hướng của Đảng về xây dựng, hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước

Việc nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền trong QLNN có cơ sở chính trị vững chắc từ các chủ trương, định hướng lớn của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đổi mới mô hình quản trị quốc gia, tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị và hoàn thiện cấu trúc của hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Đây không chỉ là yêu cầu hoàn thiện pháp luật trong một lĩnh vực quản lý cụ thể mà còn là yêu cầu thể chế hóa những định hướng chiến lược của Đảng về tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước trong điều kiện phát triển mới.

Trước hết, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng¹ đã xác định nhiệm vụ trọng tâm là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; xây dựng nền hành chính nhà nước chuyên nghiệp, hiện đại; đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Trung ương và địa phương; phát huy tính chủ động, sáng tạo,

tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương gắn với tăng cường kiểm tra, giám sát và kiểm soát quyền lực. Đồng thời, Đại hội XIII của Đảng cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật. Những định hướng này cho thấy phân cấp, phân quyền không còn được nhìn nhận đơn thuần như một giải pháp kỹ thuật của cải cách hành chính mà đã trở thành một nội dung quan trọng của quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và đổi mới quản trị quốc gia.

Cụ thể hóa các định hướng của Đại hội XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương² đã xác định rõ yêu cầu xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đặc biệt, Nghị quyết 27-NQ/TW nhấn mạnh yêu cầu: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền khoa học, hợp lý, đi đôi với nâng cao trách nhiệm, gắn với bảo đảm nguồn lực, năng lực thực hiện pháp luật cho các địa phương và các bộ; tăng cường kiểm tra, giám sát; bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng địa phương và các bộ”. Đồng thời, Nghị quyết này yêu cầu xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, giữa các bộ với nhau, giữa Chính phủ, các bộ với chính quyền địa phương; khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; phân định rõ trách nhiệm giữa cá nhân và tập thể, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu.

Có thể thấy, Nghị quyết số 27-NQ/TW không chỉ đặt ra yêu cầu tiếp tục mở rộng

¹) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 174–177.

²) Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

phân cấp, phân quyền mà còn định hình những nguyên tắc nền tảng của cơ chế phân bổ và thực hiện thẩm quyền trong QLNN. Những yêu cầu về phân định rõ thẩm quyền, gắn quyền hạn với trách nhiệm, bảo đảm nguồn lực thực hiện và tăng cường kiểm soát quyền lực cho thấy phân cấp, phân quyền đã trở thành một nội dung cốt lõi của quá trình hoàn thiện cơ chế tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Tiếp đó, trong quá trình triển khai chủ trương tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025³ tiếp tục khẳng định yêu cầu xây dựng bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả; đổi mới phương thức quản trị quốc gia; tăng cường phân cấp, phân quyền gắn với phân bổ nguồn lực và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền. Đây là bước phát triển quan trọng trong tư duy tổ chức bộ máy nhà nước, chuyển trọng tâm từ việc sắp xếp cơ cấu tổ chức sang nâng cao chất lượng quản trị và hiệu quả thực thi quyền lực công.

Trên cơ sở đó, Bộ Chính trị, Ban Bí thư ban hành Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025⁴ về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, trong đó định hướng tiếp tục sắp xếp đơn vị hành chính các cấp, nghiên cứu không tổ chức cấp huyện, xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo yêu cầu tinh gọn, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả. Đây là một thay đổi có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với cấu trúc tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương. Khi cấp trung gian trong hệ thống hành chính được điều chỉnh hoặc thu gọn, vấn đề phân định lại thẩm quyền giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền

địa phương trở thành yêu cầu tất yếu. Nhiều nhiệm vụ, quyền hạn vốn được thực hiện ở cấp huyện sẽ phải được chuyển giao cho cấp tỉnh hoặc cấp xã; đồng thời, các cơ chế phối hợp, giám sát và kiểm soát quyền lực cũng phải được thiết kế lại tương ứng. Điều đó đặt ra nhu cầu khách quan về việc xây dựng một khuôn khổ pháp lý thống nhất nhằm điều chỉnh toàn bộ quá trình phân bổ và thực hiện thẩm quyền trong điều kiện tổ chức bộ máy mới.

Đặc biệt, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026 về hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Đây là văn kiện có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền trong QLNN. Nếu như Nghị quyết số 27-NQ/TW đặt ra yêu cầu hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các Kết luận số 121-KL/TW, Kết luận số 127-KL/TW đặt ra yêu cầu đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, thì Kết luận số 09-KL/TW đặt ra yêu cầu hoàn thiện cấu trúc của toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia.

Trước yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới không chỉ đòi hỏi sửa đổi, bổ sung các đạo luật chuyên ngành riêng lẻ mà còn đòi hỏi xây dựng và hoàn thiện các đạo luật nền tảng có chức năng điều phối, kết nối và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong khi đó, các quy định về phân cấp, phân quyền hiện nay đang được quy định phân tán trong nhiều luật chuyên ngành và các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Mặc dù phạm vi điều chỉnh ngày càng mở rộng nhưng chưa có một đạo luật thống nhất quy định các nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện, phương thức và cơ chế kiểm soát việc phân cấp, phân quyền trong phạm vi toàn quốc. Sự thiếu vắng một

³) Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025 về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

⁴) Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị.

khuôn khổ pháp lý nền tảng đã và đang làm giảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, đồng thời ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thực hiện các chủ trương về đổi mới quản trị quốc gia và tổ chức bộ máy nhà nước.

Từ góc độ khoa học pháp lý, có thể nhận thấy rằng, các chủ trương của Đảng trong thời gian gần đây không chỉ hướng tới việc mở rộng phạm vi phân cấp, phân quyền mà sâu xa hơn là hướng tới việc tái cấu trúc cơ chế phân bổ và thực hiện quyền lực trong bộ máy nhà nước theo yêu cầu của nền quản trị quốc gia hiện đại. Nếu như trước đây phân cấp, phân quyền chủ yếu được nhìn nhận như một công cụ quản lý hành chính, thì hiện nay, đã trở thành một bộ phận cấu thành của kiến trúc thể chế quốc gia, liên quan trực tiếp đến việc xác định ranh giới thẩm quyền, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực trong toàn bộ hệ thống QLNN.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu xây dựng thể chế về phân cấp, phân quyền nói chung, ban hành *Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN* nói riêng không chỉ nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới QLNN và tổ chức chính quyền địa phương mà còn góp phần thực hiện chủ trương hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam theo tinh thần Kết luận số 09-KL/TW. Đạo luật này sẽ tạo lập khuôn khổ pháp lý thống nhất về phân bổ và thực hiện thẩm quyền trong QLNN; xác lập các nguyên tắc và tiêu chí chung về phân cấp, phân quyền; bảo đảm sự thống nhất giữa các luật chuyên ngành; đồng thời, tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong hoạt động QLNN.

2. Hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước là một yêu cầu của việc hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật

2.1. Phân cấp, phân quyền là vấn đề nền tảng của tổ chức quyền lực nhà nước nhưng chưa được điều chỉnh bằng một đạo luật thống nhất

Phân cấp, phân quyền trong QLNN không chỉ là một công cụ quản lý hành chính mà trước hết là phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước trong một quốc gia. Xét về bản chất, phân cấp, phân quyền là quá trình phân bổ, chuyển giao hoặc xác định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền nhằm bảo đảm việc thực hiện chức năng QLNN phù hợp với đặc điểm của từng cấp quản lý, đồng thời duy trì tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Trong các nhà nước hiện đại, việc xác định chủ thể nào có thẩm quyền quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm đối với từng nhóm nhiệm vụ QLNN luôn được coi là một nội dung cốt lõi của thiết kế thể chế. Vì vậy, cùng với các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước, pháp luật của nhiều quốc gia thường xây dựng các thiết chế pháp lý có tính nền tảng để điều chỉnh quan hệ phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương.

Ở Việt Nam, yêu cầu phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền đã được đặt ra từ rất sớm trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã xác lập những nguyên tắc hiến định quan trọng về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước: Theo Điều 2, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều 52 quy định: “*Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong QLNN; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân*”. Theo Điều 112, chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền.

Những quy định nêu trên cho thấy, Hiến

pháp hiện hành đã ghi nhận những vấn đề cơ bản, quan trọng của hoạt động phân cấp, phân quyền cũng như việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, sau hơn mười năm thi hành Hiến pháp năm 2013, chúng ta vẫn chưa có một đạo luật mang tính chất nền tảng để điều chỉnh một cách toàn diện hoạt động phân cấp, phân quyền trong QLNN. Thay vào đó, các quy định liên quan đến phân cấp, phân quyền hiện đang được phân tán trong nhiều văn bản khác nhau như: Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và nhiều luật chuyên ngành, Luật Thủ đô... Mỗi văn bản tiếp cận từ góc độ riêng của lĩnh vực QLNN mà chưa hình thành được một khuôn khổ pháp lý thống nhất về nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện, phương thức và cơ chế kiểm soát việc phân cấp, phân quyền.

Điều này dẫn tới một thực tế là, mặc dù hệ thống pháp luật đã có nhiều quy định về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước nhưng lại chưa có một thiết chế pháp lý nền tảng điều chỉnh việc phân định và chuyển giao thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Nói cách khác, hệ thống pháp luật hiện nay đã quy định khá đầy đủ về “thẩm quyền được giao”, nhưng chưa xây dựng được một khuôn khổ pháp lý thống nhất về “cách thức giao thẩm quyền”. Đây chính là khoảng trống pháp lý có tính cấu trúc trong hệ thống pháp luật hiện hành.

2.2. Sự phân tán của các quy định pháp luật hiện hành về phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước

Một trong những đặc điểm nổi bật của pháp luật hiện hành về phân cấp, phân quyền là sự tồn tại của nhiều quy định điều chỉnh cùng một vấn đề nhưng nằm rải rác ở các văn bản khác nhau.

Ở cấp độ luật tổ chức bộ máy nhà nước, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương và một số đạo luật khác đã bước đầu quy định các nguyên tắc phân quyền, phân cấp và ủy quyền. Tuy nhiên, các quy định

này chủ yếu mang tính định hướng, chưa thiết lập được hệ thống tiêu chí pháp lý để xác định trường hợp nào phải phân quyền, trường hợp nào nên phân cấp hoặc ủy quyền để bảo đảm tính thống nhất của pháp luật.

Ở cấp độ luật chuyên ngành, việc phân định thẩm quyền thường được thực hiện theo từng lĩnh vực QLNN như: Đầu tư, xây dựng, đất đai, tài nguyên môi trường, giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, giao thông vận tải, nông nghiệp, văn hóa hoặc lao động. Năm 2025, để thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Chính phủ đã ban hành 28 nghị định về phân cấp, phân quyền trong QLNN trên các lĩnh vực của đời sống xã hội; nhiều Bộ đã ban hành các thông tư để quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện việc phân cấp, phân quyền, ủy quyền. Cách tiếp cận này giúp giải quyết các yêu cầu quản lý chuyên ngành, nhưng đồng thời cũng dẫn đến nguy cơ thiếu thống nhất trong xác định thẩm quyền giữa các lĩnh vực.

Thực tiễn cho thấy, cùng một loại công việc hoặc cùng một mức độ tác động quản lý nhưng cách thức phân định thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương ở các luật chuyên ngành không hoàn toàn giống nhau. Một số lĩnh vực có xu hướng phân quyền mạnh cho địa phương, trong khi một số lĩnh vực khác vẫn duy trì mức độ tập trung tương đối cao. Điều này phản ánh sự thiếu vắng của một bộ tiêu chí chung mang tính hệ thống để định hướng hoạt động phân cấp, phân quyền trên phạm vi toàn quốc.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng chưa xác lập đầy đủ cơ chế xử lý khi phát sinh xung đột hoặc chồng chéo thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, giữa các cấp chính quyền hoặc giữa các hình thức phân quyền, phân cấp. Trong nhiều trường hợp, việc xác định trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền vẫn phụ thuộc chủ yếu vào cách hiểu và áp dụng pháp luật của từng cơ quan có liên quan.

Sự phân tán của các quy định pháp luật không chỉ làm giảm tính minh bạch của hệ

thống pháp luật mà còn làm tăng chi phí tuân thủ, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát hoạt động phân cấp, phân quyền trong thực tiễn.

2.3. Khoảng trống cấu trúc của hệ thống pháp luật và yêu cầu xây dựng thiết chế pháp lý nền tảng về phân cấp, phân quyền

Từ góc độ cấu trúc hệ thống pháp luật, có thể nhận thấy một nghịch lý đáng chú ý là, trong khi nhiều lĩnh vực QLNN đã có luật chuyên ngành tương đối đầy đủ thì hoạt động phân cấp, phân quyền vốn là cơ chế quyết định việc phân bổ và thực hiện thẩm quyền QLNN lại chưa được điều chỉnh bằng một đạo luật thống nhất. Khoảng trống này không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp mà còn là khoảng trống trong cấu trúc của hệ thống pháp luật công.

Một hệ thống pháp luật hiện đại không chỉ bao gồm các quy định điều chỉnh từng lĩnh vực quản lý cụ thể mà còn cần có các đạo luật nền tảng đóng vai trò kết nối, điều phối và bảo đảm tính thống nhất của toàn bộ hệ thống. Nếu các luật chuyên ngành quy định “quản lý cái gì” thì các đạo luật nền tảng phải trả lời câu hỏi “ai quản lý” và “quản lý theo cơ chế nào”.

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, mở rộng phân cấp, phân quyền và hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật theo tinh thần Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026 của Bộ Chính trị, việc xây dựng *Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN* là yêu cầu khách quan. Đạo luật này sẽ không thay thế các luật chuyên ngành mà đóng vai trò là luật nền tảng, xác lập các nguyên tắc chung về phân bổ thẩm quyền, tiêu chí phân định nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền, điều kiện thực hiện phân cấp, phân quyền, cơ chế bảo đảm nguồn lực, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực. Qua đó, tạo cơ sở pháp lý thống nhất để rà soát, hoàn thiện và vận hành đồng bộ toàn bộ hệ

thống pháp luật liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia cho thấy, mặc dù không tồn tại một mô hình thống nhất về điều chỉnh hoạt động phân cấp, phân quyền, song các quốc gia đều thiết lập những thiết chế pháp lý nền tảng nhằm xác định nguyên tắc phân bổ thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương, cơ chế thực hiện quyền lực và trách nhiệm của các cấp chính quyền. Vấn đề cốt lõi là sự tồn tại của một khuôn khổ pháp lý thống nhất điều chỉnh việc phân định và thực hiện thẩm quyền trong hệ thống hành chính nhà nước. Đây cũng là yêu cầu đang đặt ra đối với Việt Nam trong bối cảnh tiếp tục hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và đổi mới mô hình quản trị quốc gia.

3. Thực tiễn phân cấp, phân quyền ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra

3.1. Phân cấp, phân quyền đã trở thành một xu hướng cải cách thể chế mang tính quốc gia

Trong quá trình đổi mới nền hành chính nhà nước, phân cấp, phân quyền luôn được xác định là một trong những giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương và khắc phục những hạn chế của cơ chế quản lý tập trung.

Từ sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền ngày càng được thể hiện rõ trong các văn kiện của Đảng, các chương trình cải cách hành chính nhà nước và các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước. Nhiều lĩnh vực QLNN đã từng bước chuyển giao thẩm quyền từ Trung ương cho địa phương, từ cấp trên cho cấp dưới hoặc từ cơ quan quản lý chuyên ngành sang chính quyền địa phương.

Quá trình này phản ánh sự thay đổi quan trọng trong tư duy quản trị quốc gia. Nếu như trước đây việc bảo đảm tính thống nhất của

QLNN thường gắn với cơ chế tập trung thẩm quyền, thì hiện nay xu hướng chung là tăng cường tính chủ động của địa phương trên cơ sở bảo đảm kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Đặc biệt, việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ năm 2025 đã tạo ra một bước chuyển căn bản trong phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương. Khi cấp huyện không còn là một cấp chính quyền hoàn chỉnh, việc phân định lại chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa Trung ương, cấp tỉnh và cấp xã trở thành yêu cầu tất yếu.

Có thể nói, phân cấp, phân quyền hiện nay không còn là giải pháp cải cách mang tính kỹ thuật hành chính mà đã trở thành một nội dung trọng tâm của quá trình đổi mới tổ chức quyền lực nhà nước và hoàn thiện mô hình quản trị quốc gia ở Việt Nam.

3.2. Việc ban hành đồng thời các nghị định về phân cấp, phân quyền năm 2025 cho thấy nhu cầu cấp thiết về một khuôn khổ pháp lý thống nhất

Một trong những dấu mốc quan trọng của quá trình cải cách thể chế trong giai đoạn hiện nay là việc Chính phủ (năm 2025) ban hành đồng thời 28 nghị định về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền nhằm triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Xét về phạm vi điều chỉnh, đây là đợt rà soát và điều chỉnh thẩm quyền QLNN có quy mô lớn nhất kể từ khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực. Theo đó, nhiều nhiệm vụ, quyền hạn thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau đã được xem xét, sắp xếp lại và chuyển giao cho các cấp chính quyền phù hợp với mô hình tổ chức bộ máy mới. Từ góc độ lập pháp cho thấy nảy sinh ba vấn đề quan trọng sau đây:

Thứ nhất, nhu cầu phân cấp, phân quyền đã trở thành nhu cầu thực tiễn khách quan của quá trình phát triển đất nước. Việc chuyển giao thẩm quyền không còn diễn ra riêng lẻ

trong từng lĩnh vực mà đã trở thành yêu cầu chung của toàn bộ hệ thống QLNN.

Thứ hai, phạm vi điều chỉnh của hoạt động phân cấp, phân quyền đã vượt ra ngoài khuôn khổ của từng luật chuyên ngành. Khi cùng lúc nhiều lĩnh vực QLNN thực hiện việc chuyển giao thẩm quyền, nhu cầu về các nguyên tắc chung và tiêu chí thống nhất ngày càng trở nên rõ ràng.

Thứ ba, việc phải sử dụng đồng thời nhiều nghị định để điều chỉnh cùng một nhóm quan hệ xã hội cho thấy hệ thống pháp luật hiện hành đang thiếu một đạo luật nền tảng có khả năng điều phối và thống nhất các hoạt động phân cấp, phân quyền trên phạm vi toàn quốc.

Từ góc độ này, các nghị định về phân cấp, phân quyền có thể được xem là một bước chuyển tiếp quan trọng trong quá trình hoàn thiện thể chế, nhưng khó có thể thay thế vai trò của một đạo luật có hiệu lực pháp lý cao hơn, ổn định hơn và có phạm vi điều chỉnh toàn diện hơn.

3.3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn phân cấp, phân quyền

Mặc dù đã đạt được nhiều kết quả tích cực, việc phân cấp, phân quyền ở Việt Nam vẫn còn một số bất cập về thể chế cần tiếp tục được hoàn thiện.

Thứ nhất, chưa có bộ tiêu chí pháp lý thống nhất để phân định thẩm quyền. Hiện nay, việc xác định nhiệm vụ nào thuộc thẩm quyền của Trung ương, nhiệm vụ nào thuộc thẩm quyền của địa phương chủ yếu được thực hiện theo từng lĩnh vực quản lý cụ thể. Pháp luật chưa xây dựng được một hệ thống tiêu chí mang tính nền tảng để làm căn cứ cho việc phân bổ thẩm quyền trên phạm vi toàn quốc. Điều này dẫn đến tình trạng mức độ phân quyền giữa các lĩnh vực chưa thực sự đồng bộ, thiếu tính hệ thống và khó bảo đảm tính ổn định lâu dài.

Thứ hai, chưa bảo đảm đầy đủ sự gắn kết giữa phân cấp, phân quyền với phân bổ

nguồn lực. Một nguyên tắc phổ biến của quản trị hiện đại là việc giao nhiệm vụ phải đi đôi với giao nguồn lực. Tuy nhiên, trong thực tiễn vẫn tồn tại những trường hợp nhiệm vụ được chuyển giao nhưng nguồn nhân lực, tài chính hoặc điều kiện tổ chức thực hiện chưa được bảo đảm tương xứng. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình chưa thực sự đồng bộ. Phân cấp, phân quyền không chỉ là việc chuyển giao thẩm quyền mà còn phải đi đôi với việc xác định rõ trách nhiệm của chủ thể được giao quyền. Trong khi đó, các quy định hiện hành về giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện thẩm quyền được phân cấp vẫn còn phân tán và chưa tạo thành một cơ chế thống nhất.

Thứ tư, thiếu cơ chế xử lý các trường hợp chồng chéo hoặc xung đột thẩm quyền. Trong điều kiện hệ thống pháp luật được xây dựng theo từng lĩnh vực chuyên ngành, nguy cơ phát sinh các quy định giao thoa hoặc không thống nhất về thẩm quyền là khó tránh khỏi. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa thiết lập đầy đủ cơ chế pháp lý để giải quyết các trường hợp này một cách kịp thời và thống nhất.

Thứ năm, thiếu cơ sở pháp lý thống nhất để đánh giá hiệu quả của hoạt động phân cấp, phân quyền. Hiện nay, chưa có một hệ thống tiêu chí chung để đo lường mức độ thành công của việc phân cấp, phân quyền trên phạm vi quốc gia. Điều này làm hạn chế khả năng tổng kết thực tiễn, đánh giá chính sách và tiếp tục hoàn thiện thể chế trong dài hạn.

3.4. Yêu cầu luật hóa hoạt động phân cấp, phân quyền trong giai đoạn phát triển mới

Từ những phân tích nêu trên, có thể thấy quá trình phân cấp, phân quyền ở Việt Nam đã bước sang một giai đoạn phát triển mới. Vấn đề đặt ra hiện nay không còn là có nên đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hay không, mà là phải xây dựng được một khuôn khổ

pháp lý thống nhất để bảo đảm hoạt động này được thực hiện một cách đồng bộ, minh bạch và bền vững.

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đổi mới quản trị quốc gia và triển khai chủ trương hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật theo tinh thần Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026 của Bộ Chính trị, yêu cầu luật hóa các nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện, trình tự và cơ chế kiểm soát hoạt động phân cấp, phân quyền đã trở nên cấp thiết.

Việc xây dựng Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN không chỉ nhằm khắc phục các bất cập của pháp luật hiện hành mà còn tạo cơ sở pháp lý nền tảng cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

4. Một số định hướng trong việc xây dựng, hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước

4.1. Xác định xây dựng Luật Phân cấp, phân quyền là đạo luật nền tảng trong hệ thống pháp luật về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước

Từ những phân tích về cơ sở chính trị, cơ sở lý luận và thực tiễn nêu trên có thể thấy, việc hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền không chỉ đặt ra đối với các đạo luật chuyên ngành, mà còn là vấn đề mang tính nền tảng cấu trúc của hệ thống pháp luật, trong đó xây dựng, ban hành Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN là một giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện cấu trúc của hệ thống pháp luật Việt Nam. Nếu các luật chuyên ngành chủ yếu điều chỉnh nội dung QLNN đối với từng lĩnh vực cụ thể thì Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN sẽ tập trung điều chỉnh phương thức phân bổ, thực hiện và kiểm soát thẩm quyền QLNN giữa các cấp chính quyền. Do đó, đây không phải là đạo luật quy định về

một ngành, lĩnh vực quản lý riêng biệt mà là đạo luật có tính chất nền tảng, giữ vai trò kết nối giữa các quy định của Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật chuyên ngành.

Trong điều kiện hiện nay, khi hoạt động phân cấp, phân quyền đang được thực hiện trên phạm vi rộng và liên quan đến hầu hết các lĩnh vực QLNN, việc thiếu vắng một khuôn khổ pháp lý thống nhất đã dẫn đến tình trạng các quy định về phân định thẩm quyền được thiết kế phân tán, thiếu tính hệ thống và chưa bảo đảm sự đồng bộ giữa các lĩnh vực. Vì vậy, Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN cần được xây dựng theo hướng xác lập những nguyên tắc chung, tiêu chí nền tảng và cơ chế pháp lý thống nhất làm cơ sở cho việc rà soát, hoàn thiện và vận hành toàn bộ hệ thống pháp luật có liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Đây cũng là cách tiếp cận phù hợp với yêu cầu hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật được đặt ra trong các chủ trương gần đây của Đảng về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

4.2. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về phân quyền, phân cấp trong quản lý nhà nước

Một trong những yêu cầu quan trọng đặt ra đối với Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN là phải tạo lập được một nền tảng khái niệm và nguyên tắc pháp lý thống nhất cho toàn bộ hệ thống pháp luật. Thực tiễn xây dựng và thi hành pháp luật trong thời gian qua cho thấy, các khái niệm phân quyền, phân cấp tuy được sử dụng thường xuyên nhưng chưa thực sự được nhận thức và áp dụng một cách thống nhất. Trong không ít trường hợp, các thuật ngữ này được sử dụng thay thế cho nhau hoặc được hiểu khác nhau giữa các cơ quan, lĩnh vực quản lý, dẫn đến khó khăn trong việc xác định bản chất pháp lý của hoạt động QLNN.

Do đó, Luật cần xác lập rõ nội hàm của từng khái niệm, đồng thời xác định các dấu

hiệu pháp lý đặc trưng để phân biệt giữa phân quyền, phân cấp. Trên cơ sở đó, Luật cần quy định thống nhất các nguyên tắc thực hiện hoạt động phân cấp, phân quyền trong toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, bảo đảm yêu cầu quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công hợp lý, phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp quản lý, gắn việc giao quyền với trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm soát quyền lực. Việc xây dựng được một hệ thống khái niệm và nguyên tắc pháp lý thống nhất không chỉ góp phần nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật mà còn tạo cơ sở để khắc phục tình trạng thiếu nhất quán trong tổ chức thực hiện hiện nay.

4.3. Xây dựng bộ tiêu chí pháp lý thống nhất làm căn cứ phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền

Xét từ góc độ chính sách lập pháp, vấn đề quan trọng nhất của Luật Phân cấp, phân quyền trong QLNN không phải là xác định cụ thể nhiệm vụ nào thuộc thẩm quyền của Trung ương hay địa phương, bởi nội dung này vẫn cần được quy định trong các luật chuyên ngành. Vấn đề cốt lõi mà Luật cần giải quyết là xây dựng được bộ tiêu chí pháp lý thống nhất làm căn cứ cho việc phân định thẩm quyền trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Thực tiễn hiện nay cho thấy, việc phân bổ thẩm quyền giữa các cấp chính quyền chủ yếu được thực hiện theo từng lĩnh vực quản lý riêng biệt, dẫn đến mức độ phân cấp, phân quyền giữa các ngành, lĩnh vực có sự khác biệt đáng kể. Trong khi đó, hệ thống pháp luật lại chưa hình thành được những tiêu chí mang tính nền tảng để xác định trường hợp nào cần tập trung quản lý ở cấp Trung ương, trường hợp nào cần giao quyền cho địa phương hoặc cấp quản lý gần dân hơn.

Vì vậy, Luật cần xây dựng hệ thống tiêu chí pháp lý dựa trên các yếu tố như phạm vi ảnh hưởng của quyết định quản lý, mức độ liên quan đến lợi ích quốc gia, tính đặc thù của địa phương, năng lực tổ chức thực hiện

của cấp được giao quyền, khả năng bảo đảm nguồn lực và yêu cầu kiểm soát quyền lực. Việc thiết lập được bộ tiêu chí này sẽ tạo cơ sở khoa học và pháp lý cho quá trình rà soát, sửa đổi các luật chuyên ngành, đồng thời góp phần bảo đảm tính ổn định, minh bạch và nhất quán của hệ thống pháp luật về phân cấp, phân quyền trong dài hạn.

4.4. Thiết lập cơ chế bảo đảm nguồn lực tương ứng với thẩm quyền và nhiệm vụ được giao

Một trong những bài học quan trọng được rút ra từ thực tiễn phân cấp, phân quyền ở Việt Nam, cũng như kinh nghiệm quản trị hiện đại là hiệu quả của việc giao quyền không chỉ phụ thuộc vào phạm vi thẩm quyền được chuyển giao mà còn phụ thuộc trực tiếp vào khả năng bảo đảm các điều kiện thực hiện. Trong nhiều trường hợp, việc chuyển giao nhiệm vụ không đi kèm với nguồn lực tương ứng đã làm giảm hiệu quả quản lý, thậm chí phát sinh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm hoặc hình thức hóa việc phân cấp.

Do đó, Luật cần thể chế hóa nguyên tắc thẩm quyền được chuyển giao phải đi đôi với việc bảo đảm các điều kiện thực hiện tương ứng. Theo đó, khi thực hiện phân cấp hoặc phân quyền cần đồng thời xem xét các yếu tố về tổ chức bộ máy, nhân lực, ngân sách, cơ sở dữ liệu, hạ tầng kỹ thuật và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ được giao. Việc đánh giá tác động về nguồn lực cần trở thành một yêu cầu bắt buộc trong quá trình xây dựng các chính sách phân cấp, phân quyền. Đây không chỉ là điều kiện bảo đảm tính khả thi của chính sách mà còn là cơ sở để nâng cao trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình thực hiện nhiệm vụ QLNN.

4.5. Tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình trong hoạt động phân cấp, phân quyền

Một trong những yêu cầu xuyên suốt của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã

hội chủ nghĩa là mọi quyền lực nhà nước đều phải được kiểm soát một cách hiệu quả. Vì vậy, phân cấp, phân quyền không chỉ được hiểu là quá trình chuyển giao thẩm quyền từ cấp trên xuống cấp dưới, mà đồng thời phải là quá trình thiết lập cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lực được giao.

Theo hướng đó, Luật Phân cấp, phân quyền cần xác lập các cơ chế bảo đảm tính minh bạch trong quá trình phân định và thực hiện thẩm quyền; quy định rõ trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức và cá nhân được giao quyền; đồng thời, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát và đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ. Đặc biệt, cần nghiên cứu xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả phân cấp, phân quyền trên phạm vi quốc gia, làm cơ sở cho việc tổng kết thực tiễn, điều chỉnh chính sách và hoàn thiện pháp luật trong từng giai đoạn phát triển.

Việc tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực không nhằm hạn chế tính chủ động của địa phương mà ngược lại, tạo điều kiện để hoạt động phân cấp, phân quyền được thực hiện một cách minh bạch, hiệu quả và bền vững hơn. Đây cũng là điều kiện quan trọng để bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương với yêu cầu giữ vững tính thống nhất của nền hành chính quốc gia.

Có thể nói, trong bối cảnh đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đổi mới quản trị quốc gia và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, việc ban hành một đạo luật thống nhất về phân cấp, phân quyền sẽ góp phần xác lập cơ sở pháp lý nền tảng cho việc phân bổ quyền lực nhà nước một cách minh bạch, hợp lý, hiệu quả và có khả năng kiểm soát. Đây không chỉ là yêu cầu của cải cách hành chính hay tổ chức bộ máy nhà nước, mà còn là một bước hoàn thiện quan trọng đối với cấu trúc của hệ thống pháp luật Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới.

Kết luận

Phân cấp, phân quyền là một nội dung cốt lõi của tổ chức quyền lực nhà nước và quản trị quốc gia hiện đại. Kết quả nghiên cứu cho thấy hệ thống pháp luật Việt Nam đã từng bước hình thành cơ sở pháp lý cho việc phân định và thực hiện thẩm quyền giữa Trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền. Tuy nhiên, các quy định hiện hành còn phân tán, thiếu thống nhất về khái niệm, tiêu chí, phương thức phân bổ thẩm quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực, làm hạn chế tính đồng bộ và hiệu quả của hệ thống pháp luật.

Trong bối cảnh tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đổi mới quản trị quốc gia, triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp và hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật theo các

chủ trương của Đảng, việc nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền nói chung, xây dựng Luật Phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước nói riêng là yêu cầu khách quan và cấp thiết. Đây không chỉ là giải pháp khắc phục những bất cập, khoảng trống của pháp luật hiện hành mà còn là bước thể chế hóa trực tiếp các chủ trương lớn của Đảng về tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước. Đạo luật này sẽ tạo lập khuôn khổ pháp lý thống nhất cho việc phân bổ và thực hiện thẩm quyền trong QLNN, bảo đảm sự thống nhất của nền hành chính quốc gia, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, góp phần hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới■

ĐỘNG NĂNG PHÁT TRIỂN,... (tiếp theo trang 11)

ổn định, chuyển hóa năng lượng, động năng phát triển và cơ chế phản hồi - trong đó “Bộ tứ trụ cột” gồm các Nghị quyết số 57-NQ/TW, 59-NQ/TW, 66-NQ/TW và 68-NQ/TW được khái quát thành bốn cơ chế vận hành tương ứng, góp phần tạo lập một khung lý luận thống nhất để nhận diện mối quan hệ nội tại giữa các chủ trương lớn của Đảng trong bối cảnh phát triển mới.

Về phương diện thực tiễn, mô hình con lắc gợi mở cách tiếp cận quản trị các mối quan hệ và toàn bộ quá trình chuyển hóa nguồn lực thành giá trị công, thay vì điều hành theo từng lĩnh vực hay chương trình riêng lẻ. Điều đó đòi hỏi Nhà nước tiếp tục hoàn thiện thể chế, giảm ma sát trong thực thi chính sách, phát huy vai trò của doanh nghiệp và người dân, mở rộng không gian hội nhập, đồng thời xây dựng hệ thống dữ liệu, giám sát và phản hồi đủ mạnh để bảo đảm khả năng tự điều chỉnh của hệ thống; hiệu quả quản trị, theo đó, không chỉ được đo bằng tốc độ tăng trưởng mà còn bằng khả năng duy trì

cân bằng giữa đổi mới và ổn định, giữa hiệu quả kinh tế và tiến bộ xã hội, giữa phát triển nhanh và phát triển bền vững.

Mô hình đề xuất không nhằm cơ học hóa các quy luật phát triển xã hội mà hướng tới cung cấp một khung tư duy phương pháp luận; đây cũng là giới hạn của nghiên cứu, khi mô hình mới dừng ở mức khái quát lý luận và cần tiếp tục được kiểm chứng qua các nghiên cứu thực nghiệm, xây dựng hệ thống chỉ báo đo lường và đánh giá tác động của từng thành tố trong những bối cảnh cụ thể. Bài viết kỳ vọng mô hình con lắc quản trị phát triển sẽ gợi mở hướng nghiên cứu tiếp theo về lý thuyết chuyển hóa động năng phát triển, trong đó trọng tâm quản trị không còn là quản lý các nguồn lực riêng lẻ mà là nâng cao năng lực kiến tạo, kết nối và chuyển hóa liên tục các nguồn lực thành động lực phát triển quốc gia - yêu cầu cốt lõi để hiện thực hóa mục tiêu phát triển nhanh, bền vững, xây dựng đất nước phồn vinh, hạnh phúc trong kỷ nguyên phát triển mới■

MỘT SỐ GÓP Ý ĐỐI VỚI DỰ THẢO LUẬT LUẬT SƯ (SỬA ĐỔI)* (SOME COMMENTS ON THE DRAFT LAW ON LAWYERS (AMENDED))

TS. DƯƠNG THU HƯƠNG

Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

TS. TRƯƠNG HỒNG QUANG

Khoa Luật, Trường Đại học Hùng Vương TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật sư; nghề luật sư; quản lý nhà nước; tự quản nghề nghiệp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 7/8/2026
Hoàn thành phản biện: 10/9/2026
Duyệt đăng : 11/9/2026

Tóm tắt:

Trên cơ sở các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh pháp luật, bài viết đánh giá một số nội dung quan trọng của Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi) về chức năng xã hội của luật sư; phân định giữa quản lý nhà nước và tổ chức nghề nghiệp về luật sư; các vấn đề trong hành nghề luật sư, hoạt động của tổ chức hành nghề luật sư. Từ đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị nhằm tiếp tục hoàn thiện Dự thảo Luật theo hướng bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, đồng thời củng cố tính độc lập, trách nhiệm nghề nghiệp và chức năng xã hội của luật sư, góp phần xây dựng nền tư pháp công bằng, minh bạch và hiệu quả.

Article Information:

Keywords: Lawyers; legal profession; state management; professional self-governance.

Article History:

Received : 7 Aug 2026
Review completed : 10 Sep 2026
Approved : 11 Sep 2026

Abstract:

Based on the methods of analysis, synthesis and comparative law, the article assesses a number of important contents of the Draft Law on Lawyers (Amended) concerning the social function of lawyers; the distinction between state management and professional organizations of lawyers; and issues related to legal practice and the operation of law-practicing organizations. The article then puts forward recommendations to further improve the Draft Law in the direction of ensuring the consistency of the legal system and enhancing the effectiveness of state management, while consolidating the independence, professional responsibility and social function of lawyers, thereby contributing to building a fair, transparent and effective justice system.

Đặt vấn đề

Luật sư là một thiết chế nghề nghiệp độc lập, giữ vai trò đặc biệt trong hoạt động tư pháp. Khác với hoạt động kinh doanh thông thường, hoạt động của luật sư vừa mang bản chất cung cấp dịch vụ, vừa gắn trực tiếp với việc bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân, bảo đảm quyền bào chữa, quyền tiếp cận công lý và tính đúng đắn của quá trình áp

dụng pháp luật. Trong lĩnh vực kinh tế, luật sư còn có vai trò phòng ngừa tranh chấp, thẩm định giao dịch, tư vấn tuân thủ, quản trị rủi ro và hỗ trợ doanh nghiệp tham gia thị trường trong nước, quốc tế. Sau gần hai mươi năm thi hành, Luật Luật sư hiện hành đã trở thành cơ sở pháp lý quan trọng cho việc hình thành và phát triển đội ngũ luật sư, tổ chức hành nghề luật sư và tổ chức xã hội - nghề nghiệp của

*) Bài viết được hình thành trong quá trình nghiên cứu nội dung thực trạng hệ thống hỗ trợ người dân, doanh nghiệp tiếp cận pháp luật trong Đề tài khoa học cấp quốc gia, mã số KX.05.05/21-30: “Đổi mới và hoàn thiện thể chế bảo đảm thực hiện pháp luật hiệu quả, nghiêm minh và nhất quán đáp ứng yêu cầu tạo động lực phát triển nhanh và bền vững đất nước trong điều kiện mới”.

luật sư. Trong bối cảnh mới, để khắc phục những tồn tại, hạn chế, Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi)¹ đã có những sửa đổi toàn diện về nội dung. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề có nhu cầu cần được tiếp tục hoàn thiện nhằm xây dựng khuôn khổ pháp lý đồng bộ, hiệu quả, tăng cường vai trò, trách nhiệm, tính minh bạch trong hoạt động của đội ngũ luật sư.

1. Về chức năng xã hội của luật sư

Điều 3 Dự thảo Luật quy định chức năng xã hội của luật sư như sau: *“Hoạt động nghề nghiệp của luật sư góp phần bảo vệ công lý, công bằng xã hội, bảo vệ Tổ quốc, lợi ích quốc gia và dân tộc, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Thông qua hoạt động nghề nghiệp của mình, luật sư đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và xã hội dân chủ, công bằng, văn minh”*. Có thể thấy, quy định này đã khái quát tương đối đầy đủ chức năng xã hội của luật sư. Chức năng này nhấn mạnh vai trò, sứ mệnh và giá trị mà nghề luật sư mang lại cho xã hội, vượt lên trên việc cung cấp dịch vụ pháp lý cho khách hàng. Tuy nhiên, nội dung Điều 3 đang đặt trọng tâm vào hoạt động nghề nghiệp hơn là nhấn mạnh chức năng của luật sư với tư cách là một chủ thể, vì vậy, để bảo đảm sự thống nhất giữa tên điều và nội dung, đồng thời khẳng định rõ hơn vị trí, trách nhiệm và sứ mệnh của luật sư trong Nhà nước pháp quyền, đề nghị nghiên cứu chuyển từ cách diễn đạt *“Hoạt động nghề nghiệp của luật sư góp phần...”* sang *“Luật sư có sứ mệnh...”*.

Đây cũng là xu hướng được ghi nhận trong pháp luật và các chuẩn mực nghề nghiệp của nhiều quốc gia. Chẳng hạn, Điều 1 Luật Luật sư Nhật Bản năm 1949² quy định: *“Luật sư có sứ mệnh bảo vệ các quyền con người cơ bản và thực hiện công bằng xã hội”*. Quy định này không chỉ xác định chức năng hành nghề mà còn khẳng định vai trò của luật sư như một thiết chế bảo vệ pháp quyền và công lý. Tương tự, Lời nói đầu của Bộ Quy tắc mẫu về đạo đức nghề nghiệp của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ (ABA Model Rules of Professional Conduct) xác định rằng: *“Với tư cách là thành viên của nghề luật, luật sư vừa là người đại diện cho khách hàng, vừa là một chủ thể của hệ thống tư pháp, đồng thời là một công dân có trách nhiệm đặc biệt đối với việc bảo đảm chất lượng của nền công lý”*³. Quan điểm này nhấn mạnh rằng sứ mệnh của luật sư không chỉ giới hạn ở việc bảo vệ quyền và lợi ích của khách hàng mà còn bao gồm trách nhiệm đặc biệt trong việc thúc đẩy thực thi công lý. Nhiều văn kiện quốc tế cũng tiếp cận theo hướng này, ví dụ: Các Nguyên tắc cơ bản của Liên hợp quốc về vai trò của luật sư (UN Basic Principles on the Role of Lawyers, 1990) khẳng định luật sư là chủ thể thiết yếu trong hoạt động thực thi công lý⁴. Bộ nguyên tắc cốt lõi của nghề luật sư châu Âu (CCBE Charter of Core Principles of the European Legal Profession) cũng xác định việc phục vụ lợi ích của công lý, đồng thời bảo vệ lợi ích khách hàng là những giá trị nền tảng của nghề luật sư⁵.

Trong bối cảnh Việt Nam đang tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc khẳng định sứ mệnh của luật sư ngay

¹ Sau đây viết tắt là Dự thảo Luật. Các tác giả sử dụng bản Dự thảo Luật trình Chính phủ tháng 6/2026.

² Luật này được sửa đổi, bổ sung nhiều lần, gần nhất là năm 2023 theo Act No. 53 of 2023, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3636/en>, truy cập ngày 01/8/2026.

³ *Model Rules of Professional Conduct: Preamble & Scope*, https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/model_rules_of_professional_conduct_preamble_scope/, truy cập ngày 01/8/2026.

⁴ Xem tại: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-role-lawyers>, truy cập ngày 01/8/2026.

⁵ Charter of Core Principles of the European Legal Profession, https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatetik/en_code_of_conductp1_1249308118.pdf, truy cập ngày 01/8/2026.

trong Luật Luật sư không chỉ có ý nghĩa về mặt biểu đạt mà còn tạo cơ sở định hướng cho việc xây dựng các quy định về đạo đức nghề nghiệp, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của luật sư. Đồng thời, cách tiếp cận này góp phần khẳng định luật sư không chỉ là người cung cấp dịch vụ pháp lý mà còn là một chủ thể quan trọng tham gia bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người và củng cố nền pháp quyền. Từ đó, đề nghị cân nhắc chỉnh lý Điều 3 như sau:

“Điều 3. Chức năng xã hội của luật sư

Luật sư có sứ mệnh bảo vệ công lý, công bằng xã hội, bảo vệ Tổ quốc, lợi ích quốc gia và dân tộc, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Thông qua hoạt động nghề nghiệp của mình, luật sư đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và xã hội dân chủ, công bằng, văn minh”.

2. Vấn đề phân định giữa quản lý nhà nước và tự quản nghề nghiệp về luật sư

Phân định hợp lý giữa quản lý nhà nước đối với nghề luật sư và quyền tự quản nghề nghiệp của tổ chức luật sư được xem là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của nghề luật sư ở hầu hết các quốc gia⁶. Quản lý nhà nước bảo đảm lợi ích công cộng, còn tự quản nghề nghiệp bảo đảm tính độc lập của nghề luật sư. Hai cơ chế này bổ trợ lẫn nhau nhưng cần có ranh giới rõ ràng để tránh sự can thiệp quá mức của Nhà nước hoặc sự buông lỏng quản lý của tổ chức nghề nghiệp. Tự quản của luật sư không phải là đứng ngoài pháp luật, mà trái lại tự quản chính

là biểu hiện cao nhất của sự trưởng thành ý thức pháp luật và đạo đức nghề nghiệp từ chính nội bộ cộng đồng luật sư⁷. Đây là cơ chế mà ở đó, Nhà nước thừa nhận và trao quyền cho một tổ chức xã hội - nghề nghiệp đại diện để họ tự ý thức, tổ chức thực thi các quy định, các tiêu chuẩn nghiêm ngặt, khắt khe hơn cả những quy định tối thiểu của pháp luật để áp dụng riêng cho các thành viên luật sư trong hoạt động hành nghề của mình. Việc phân định này được thực hiện theo nguyên tắc: (i) Nhà nước quản lý bằng pháp luật, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động nghề nghiệp hợp pháp của luật sư; (ii) Tổ chức nghề nghiệp luật sư tự quản về nghề nghiệp, nhưng phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật; (iii) Những vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng (điều kiện hành nghề, trách nhiệm pháp lý, xử lý vi phạm pháp luật, bảo vệ người sử dụng dịch vụ pháp lý) thuộc trách nhiệm của Nhà nước; (iv) Những vấn đề liên quan đến chuẩn mực nghề nghiệp và quản trị nghề luật sư (đạo đức, ứng xử nghề nghiệp, đào tạo liên tục, kỷ luật nghề nghiệp, đại diện giới luật sư) thuộc trách nhiệm của tổ chức nghề nghiệp luật sư.

Việc phân định giữa quản lý nhà nước và tự quản nghề nghiệp không chỉ là vấn đề phân công thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội - nghề nghiệp mà còn là biểu hiện của việc xác định giới hạn điều chỉnh của pháp luật⁸ và giới hạn thực hiện quyền lực nhà nước đối với một nghề nghiệp độc lập. Pháp luật không nên điều chỉnh trực tiếp mọi khía cạnh của hoạt động nghề luật sư mà cần tập trung thiết lập khuôn khổ pháp lý, xác định các chuẩn mực tối thiểu nhằm bảo vệ lợi ích công cộng; đồng thời trao cho

⁶ Recommendation No. R (2000)21 of the Committee of Ministers to member States on the freedom of exercise of the profession of lawyer (Adopted by the Committee of Ministers on 25 October 2000 at the 727th meeting of the Ministers' Deputies), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/CoE-rec200021-freedom-exercise-profession-lawyer.pdf>, truy cập ngày 01/8/2026.

⁷ Nguyễn Văn Hà, *Định hướng hoàn thiện mô hình tự quản của luật sư Việt Nam bảo đảm phân định hợp lý giữa quản lý nhà nước và tự quản nghề nghiệp trong bối cảnh mới*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Tổ chức và hoạt động các cơ quan tư pháp, bổ trợ tư pháp và nguồn nhân lực tư pháp, bổ trợ tư pháp trong kỷ nguyên mới - đề xuất định hướng, nhiệm vụ hoàn thiện đến năm 2045”, Bộ Tư pháp, tháng 7/2026, Hà Nội, tr. 118.

⁸ Trương Hồng Quang, *Giới hạn của pháp luật và thực tiễn tại Việt Nam*, Tạp chí Luật học, số 8/2020, tr. 3 - 14, 28.

tổ chức luật sư quyền tự quản đối với các vấn đề mang tính chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp. Trên thế giới, nhiều quốc gia phát triển đều áp dụng mô hình kết hợp giữa quản lý nhà nước và tự quản nghề nghiệp về luật sư. Mức độ tự quản có thể khác nhau, nhưng xu hướng chung là: (i) Nhà nước tập trung xây dựng khung pháp lý và bảo đảm lợi ích công; (ii) Tổ chức luật sư được trao quyền tự chủ cao trong quản lý hoạt động nghề nghiệp, đặc biệt về đạo đức nghề nghiệp, đào tạo, kỷ luật và bảo vệ tính độc lập của luật sư.

Tại Việt Nam, mặc dù Luật Luật sư hiện hành đã thiết lập cơ chế phân công giữa quản lý nhà nước và tự quản nghề nghiệp của tổ chức luật sư, song ranh giới thẩm quyền giữa hai cơ chế này vẫn chưa được phân định thật sự rõ ràng ở một số lĩnh vực. Điều này dẫn đến tình trạng một số nhiệm vụ quản trị nghề nghiệp còn chịu sự can thiệp tương đối sâu của cơ quan quản lý nhà nước, trong khi một số nhiệm vụ khác chưa được trao đầy đủ cho tổ chức luật sư tương xứng với vai trò tự quản. Những vấn đề này chưa được giải quyết thấu đáo trong Dự thảo Luật (trọng tâm là các quy định của Chương IV). Trong khi đó, 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 yêu cầu phát huy đúng mức vai trò của đạo đức xã hội, các quy tắc đạo đức nghề nghiệp, quy tắc tự quản cộng đồng trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Đây là một yêu cầu quan trọng, liên quan mật thiết đến việc xác định giới hạn của pháp luật nói chung và pháp luật về luật sư nói riêng.

Xuất phát từ những cơ sở trên, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân định thẩm quyền theo hướng bảo đảm tính độc lập của nghề luật sư, đồng thời vẫn duy trì hiệu lực quản lý nhà nước đối với các vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng. Theo đó, Nhà nước nên tập trung xây dựng chính sách và pháp luật; quy

định điều kiện hành nghề; quản lý đào tạo nghề theo khung pháp luật; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật; xử lý vi phạm pháp luật và bảo vệ quyền lợi người sử dụng dịch vụ pháp lý. Nên nghiên cứu chuyển giao các nhiệm vụ mang tính sự vụ hành chính, tác nghiệp thường nhật liên quan đến hành nghề của luật sư cho tổ chức xã hội - nghề nghiệp của luật sư (Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Đoàn Luật sư cấp tỉnh).

Để ngăn ngừa tình trạng xung đột thẩm quyền hoặc xuất hiện các khoảng trống quản lý, Dự thảo Luật cần pháp điển hóa một cơ chế phối hợp đồng bộ, chặt chẽ giữa Bộ Tư pháp (đại diện cho quyền lực nhà nước) và Liên đoàn Luật sư Việt Nam (đại diện cho quyền tự quản). Cơ chế phối hợp này không được quy định chung chung mang tính hình thức, mà phải được chi tiết hóa thành các quy trình bắt buộc. Cần nâng cao năng lực tự chịu trách nhiệm của Liên đoàn Luật sư Việt Nam, các Đoàn Luật sư trong hoạt động tự quản⁹.

Các đề xuất nêu trên cũng phù hợp với Các Nguyên tắc cơ bản của Liên hợp quốc về vai trò của luật sư (UN Basic Principles on the Role of Lawyers, 1990), theo đó các hiệp hội nghề nghiệp của luật sư cần được trao quyền tự quản để duy trì chuẩn mực nghề nghiệp, bảo vệ tính độc lập của luật sư và hợp tác với Nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận công lý, trong khi Nhà nước có trách nhiệm tạo lập khuôn khổ pháp lý và bảo đảm các điều kiện cần thiết để nghề luật sư hoạt động độc lập, hiệu quả. Sự phân định hợp lý giữa hai cơ chế này vừa bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, vừa bảo vệ tính độc lập của nghề luật sư - một yêu cầu cốt lõi của Nhà nước pháp quyền và quyền tiếp cận công lý. Yêu cầu chuyển từ tư duy quản lý sang tư duy quản trị và kiến tạo phát triển là một xu thế tất yếu. Nhà nước tổ chức, triển khai, thi hành pháp luật không chỉ nhằm duy trì trật tự, mà phải góp phần giải phóng nguồn lực, khuyến khích sáng tạo và

⁹ Nguyễn Văn Hà, tldđ, tr. 127 - 128.

thúc đẩy phát triển. Điều này đòi hỏi các chủ thể thi hành pháp luật phải thay đổi cách nhìn về vai trò của mình, từ “người kiểm soát” sang “người đồng hành và hỗ trợ”¹⁰.

3. Vấn đề bảo mật thông tin khách hàng

Một trong các nghĩa vụ của luật sư được quy định trong Dự thảo Luật¹¹: “*Không được tiết lộ bí mật thông tin về vụ án, vụ việc, về khách hàng mà mình biết được trong khi hành nghề, trừ trường hợp được khách hàng đồng ý bằng văn bản hoặc trường hợp pháp luật có quy định khác*”. Có thể thấy, quy định này mới chủ yếu tập trung vào thông tin mà luật sư trực tiếp biết được. Trong thực tế, hồ sơ khách hàng còn được tiếp cận bởi người tập sự, nhân viên, chuyên gia, đơn vị lưu trữ, nhà cung cấp phần mềm, dịch vụ điện toán đám mây hoặc công cụ trí tuệ nhân tạo. Việc chỉ quy định nghĩa vụ của cá nhân luật sư chưa bao quát chuỗi chủ thể tham gia xử lý dữ liệu. Đồng thời, Dự thảo Luật cũng chưa làm rõ phạm vi bí mật gồm thông tin do khách hàng cung cấp, nội dung trao đổi, hồ sơ, tài liệu làm việc, chiến lược giải quyết vụ việc, sản phẩm tư vấn và dữ liệu của người đến tìm kiếm tư vấn nhưng chưa ký hợp đồng.

Trên thế giới, theo quy định tại khoản 2 Điều 43a Luật Liên bang về luật sư của Đức năm 1959¹²: “*Luật sư có nghĩa vụ giữ bí mật. Nghĩa vụ này áp dụng đối với mọi thông tin mà luật sư biết được trong quá trình hành nghề. Nghĩa vụ không áp dụng đối với những sự việc đã công khai hoặc xét theo tính chất không cần phải giữ bí mật. Luật sư phải yêu cầu những người do mình tuyển dụng cam kết giữ bí mật bằng hình thức văn bản và thông báo cho họ về hậu quả hình sự của việc vi phạm nghĩa vụ này*”¹³. Đồng thời, khi thuê

nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài, các khoản 1, 2 và 3 Điều 43e của Luật này yêu cầu luật sư chỉ cho phép tiếp cận thông tin trong phạm vi cần thiết, phải lựa chọn nhà cung cấp một cách cẩn trọng, ký thỏa thuận bảo mật bằng văn bản và chấm dứt ngay hợp tác nếu không thể bảo đảm việc tuân thủ nghĩa vụ bảo mật. Đối với dịch vụ được cung cấp ở nước ngoài hoặc trực tiếp phục vụ một vụ việc cụ thể, các khoản 4 và 5 Điều 43e của Luật này còn đặt ra yêu cầu về mức độ bảo vệ bí mật tương đương và sự đồng ý của khách hàng.

Đề nghị sửa đổi nội dung nêu trên của Dự thảo Luật (Điều 12) theo hướng mở rộng phạm vi các thông tin cần giữ bí mật để bảo đảm luật sư phải có trách nhiệm giữ bí mật về mọi thông tin có liên quan trong quá trình hành nghề của mình, bao gồm cả bí mật đối với dữ liệu thu thập được của khách hàng chưa ký hợp đồng. Bên cạnh đó, luật sư chỉ được cung cấp thông tin cho người tập sự, nhân viên, chuyên gia hoặc nhà cung cấp dịch vụ trong phạm vi cần thiết để thực hiện vụ việc và phải áp dụng biện pháp bảo đảm các chủ thể này tuân thủ nghĩa vụ bảo mật. Đồng thời, từ nghĩa vụ của luật sư nêu trên, đề nghị sửa đổi điểm b khoản 2 Điều 22 Dự thảo Luật theo hướng tổ chức hành nghề luật sư phải xây dựng và thực hiện biện pháp quản trị an toàn thông tin; phân quyền truy cập; lựa chọn, giám sát nhà cung cấp dịch vụ; bảo vệ dữ liệu của khách hàng; phòng ngừa việc sử dụng trái phép thông tin trong hệ thống công nghệ và công cụ trí tuệ nhân tạo. Việc sử dụng hệ thống xử lý dữ liệu hoặc trí tuệ nhân tạo không làm giảm trách nhiệm nghề nghiệp của luật sư đối với tính chính xác, hợp pháp, bảo mật của sản phẩm dịch vụ pháp lý.

¹⁰ Võ Khánh Vinh, *Đổi mới tư duy thi hành pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước: Suy nghĩ bước đầu*, <https://phaply.net.vn/doi-moi-tu-duy-thi-hanh-phap-luat-trong-ky-nguyen-phat-trien-moi-cua-dat-nuoc-suy-nghi-buoc-dau-a261261.html>, truy cập ngày 01/8/2026.

¹¹ Điểm d khoản 2 Điều 12 Dự thảo Luật.

¹² Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), được sửa đổi, bổ sung nhiều lần, gần nhất là năm 2025. Xem bản tiếng Anh tại địa chỉ: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_brao/englisch_brao.html, truy cập ngày 01/8/2026.

¹³ Nguồn: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_brao/englisch_brao.pdf, truy cập ngày 01/8/2026.

4. Vấn đề cơ chế quản lý tiền, tài sản của khách hàng

Điều 18 Dự thảo Luật quy định tương đối chi tiết về hợp đồng dịch vụ pháp lý, phương thức tính thù lao và chi phí. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chưa thiết lập một cơ chế đầy đủ về quản lý tiền, tài sản do khách hàng giao; chưa phân biệt rõ tiền thù lao của tổ chức hành nghề luật sư với tiền mà luật sư tạm giữ để thanh toán nghĩa vụ cho khách hàng; chưa quy định nguyên tắc tách biệt tài khoản, hạch toán và kiểm tra.

Trên thế giới, tại Anh và xứ Wales, việc quản lý tiền khách hàng được điều chỉnh trực tiếp bởi Quy tắc quản lý tài khoản của Cơ quan quản lý luật sư Anh và xứ Wales (SRA) ban hành năm 2018¹⁴ (Quy tắc). Quy định 4.1 của Quy tắc yêu cầu tiền khách hàng phải được giữ tách biệt với tiền của tổ chức hành nghề luật sư. Theo quy định 5.1 của Quy tắc, khoản tiền này chỉ được rút để thực hiện đúng mục đích đang được giữ, theo chỉ dẫn của khách hàng hoặc bên thứ ba, hoặc theo chấp thuận trước của SRA hay trong trường hợp được quy định. Quy định 5.2 và quy định 5.3 của Quy tắc yêu cầu việc rút tiền phải được phê duyệt, giám sát và không vượt quá số tiền được giữ cho khách hàng cụ thể. Quy định 1.2 của Quy tắc quy định những người quản lý của tổ chức chịu trách nhiệm liên đới và riêng rẽ đối với việc tuân thủ các quy tắc. Đặc biệt, quy định 2.5 của Quy tắc yêu cầu hoàn trả kịp thời tiền cho khách hàng hoặc bên thứ ba ngay khi không còn lý do chính đáng để tiếp tục nắm giữ. Tại Cộng hòa Liên bang Đức, khoản 7 Điều 43a Luật Liên bang về luật sư năm 1959 quy định: *“Luật sư có nghĩa vụ thực hiện sự cẩn trọng cần thiết trong việc quản lý, xử lý các tài sản được giao cho mình. Tiền thuộc sở hữu của khách hàng hoặc của bên thứ ba*

phải được chuyển ngay cho người có quyền nhận hoặc được gửi vào tài khoản ủy thác (Anderkonto)”. Tại Hoa Kỳ, Quy tắc 1.15 của Bộ Quy tắc mẫu về Đạo đức nghề nghiệp của Hiệp hội Luật sư Hoa Kỳ (ABA Model Rules of Professional Conduct) yêu cầu rằng, luật sư được giao quản lý tài sản của khách hàng hoặc của bên thứ ba trong quá trình hành nghề phải quản lý và bảo quản tài sản đó với mức độ cẩn trọng của một người được ủy thác chuyên nghiệp. Cơ sở của Quy tắc 1.15 là nghĩa vụ ủy thác (fiduciary duty) của luật sư trong việc bảo vệ tài sản được giao quản lý, tách biệt tài sản đó khỏi tài sản riêng của luật sư và tránh mọi biểu hiện có thể làm phát sinh nghi ngờ về hành vi không đúng mực hoặc xung đột lợi ích¹⁵.

Ngoài ra, liên quan đến việc quản lý tài sản của khách hàng hoặc bên thứ ba, ở Hoa Kỳ có mô hình Quỹ IOLTA (Interest on Lawyers' Trust Accounts Foundation) là tổ chức phi lợi nhuận được thành lập theo pháp luật của từng bang tại Hoa Kỳ nhằm quản lý và phân bổ nguồn lãi phát sinh từ các tài khoản tín thác của luật sư. Theo cơ chế này, khi luật sư tiếp nhận các khoản tiền của khách hàng có giá trị nhỏ hoặc chỉ được lưu giữ trong thời gian ngắn, phát sinh nguồn lãi không đáng kể đối với khách hàng, trong trường hợp này, luật sư gửi các khoản tiền đó vào tài khoản tín thác chung có sinh lãi (IOLTA account). Theo quy tắc đạo đức nghề nghiệp, luật sư không được hưởng bất kỳ lợi ích tài chính nào từ tiền của khách hàng. Vì vậy, tiền lãi phát sinh từ tài khoản IOLTA không thuộc về luật sư mà được ngân hàng tự động chuyển đến Quỹ IOLTA (IOLTA Foundation) của từng bang. Các quỹ này sử dụng nguồn kinh phí để tài trợ cho nhiều chương trình phục vụ lợi ích công, đặc biệt là trợ giúp pháp lý miễn phí cho người nghèo, hoạt động hành nghề

¹⁴ Nguồn: <https://www.sra.org.uk/accounts-rules/>, truy cập ngày 01/8/2026.

¹⁵ Xem tại: https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/resources/client_protection/aba-model-rules-on-client-trust-account-records/, truy cập ngày 01/8/2026.

công ích (pro bono)¹⁶. Mô hình Quỹ IOLTA phản ánh sự kết hợp giữa cơ chế quản lý tài sản theo nguyên tắc tín thác của nghề luật và trách nhiệm xã hội của luật sư, khi nguồn lợi ích kinh tế phát sinh từ việc quản lý tài sản của khách hàng được chuyển hóa thành nguồn lực phục vụ lợi ích công, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động trợ giúp pháp lý và tăng cường khả năng tiếp cận công lý trong xã hội.

Theo các tác giả, trước mắt, Dự thảo Luật nên được nghiên cứu bổ sung quy định về quản lý tiền, tài sản của khách hàng, theo đó, tiền, tài sản mà luật sư, tổ chức hành nghề luật sư nhận để quản lý, thanh toán hoặc thực hiện nghĩa vụ cho khách hàng phải được tách biệt với tiền, tài sản của luật sư, tổ chức hành nghề luật sư. Tiền của khách hàng phải được gửi vào tài khoản chuyên biệt, được theo dõi riêng cho từng khách hàng và chỉ được sử dụng đúng mục đích, theo thỏa thuận hoặc chỉ dẫn hợp pháp của khách hàng. Trước khi chuyển tiền của khách hàng để thanh toán thù lao, chi phí, tổ chức hành nghề phải cung cấp cho khách hàng hóa đơn, thông báo hoặc chứng từ thể hiện rõ số tiền và căn cứ thanh toán. Khi không còn căn cứ giữ tiền, tài sản, tổ chức hành nghề phải hoàn trả kịp thời cho khách hàng. Tổ chức hành nghề phải lưu giữ đầy đủ, chính xác, liên tục hồ sơ thu, chi, số dư, giao dịch và thực hiện đối chiếu định kỳ. Trong tương lai, có thể tiếp tục nghiên cứu thêm khả năng áp dụng và luật hóa về cơ chế thành lập các tổ chức phi lợi nhuận với sự quản lý của các Đoàn luật sư cấp tỉnh hoặc quản lý của Liên đoàn Luật sư Việt Nam, có sự giám sát của các cơ quan nhà nước có liên quan để quản lý chung các khoản ký quỹ nhỏ, thời gian ngắn hạn để phục vụ tăng cường

nguồn lực hỗ trợ các hoạt động trợ giúp pháp lý cho người nghèo hoặc hỗ trợ thực hiện các hoạt động hành nghề công ích của luật sư.

5. Vấn đề kiểm soát vốn góp của người không phải luật sư trong công ty

Điểm b khoản 1 Điều 19 Dự thảo Luật quy định: “*Công ty luật trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên do ít nhất 02 luật sư thành lập, có thể có thành viên góp vốn theo quy định của Chính phủ. Thành viên góp vốn không được làm người đại diện theo pháp luật, cung cấp dịch vụ pháp lý, tham gia hoạt động điều hành của công ty và can thiệp vào hoạt động hành nghề của luật sư*”. Có thể thấy, chính sách này có thể tạo điều kiện cho tổ chức hành nghề huy động nguồn lực đầu tư vào công nghệ, cơ sở vật chất, đào tạo và mở rộng thị trường. Tuy nhiên, việc cho phép người không phải luật sư góp vốn cũng làm phát sinh nguy cơ nhà đầu tư tác động gián tiếp đến việc lựa chọn khách hàng, chiến lược xử lý vụ việc, mức thù lao, phân chia lợi nhuận và việc sử dụng thông tin bí mật. Quy định “*không được làm người đại diện theo pháp luật, cung cấp dịch vụ pháp lý, tham gia hoạt động điều hành của công ty và can thiệp vào hoạt động hành nghề của luật sư*” chưa đủ để kiểm soát nếu nhà đầu tư nắm tỷ lệ vốn hoặc quyền biểu quyết chi phối. Ngoài ra, Dự thảo Luật chưa quy định nghĩa vụ bảo mật, công khai chủ sở hữu hưởng lợi, nguồn vốn và trách nhiệm khi thành viên góp vốn tạo sức ép đối với luật sư.

Trên thế giới, pháp luật Singapore không cho phép người không phải luật sư tự do tham gia sở hữu hoặc quản trị tổ chức hành nghề luật. Theo khoản 1 Điều 36G Luật về Nghề luật sư năm 1966¹⁷, cá nhân không phải người

¹⁶ Từ khi được triển khai năm 1981 đến hết năm 2020, IOLTA đã tạo ra hơn 4 tỷ USD để hỗ trợ các hoạt động phục vụ công lý tại Hoa Kỳ. Riêng năm 2020, tổng giá trị các khoản tài trợ từ hệ thống IOLTA trên toàn quốc đạt hơn 175 triệu USD, trong đó trên 90% được sử dụng để hỗ trợ các tổ chức trợ giúp pháp lý và chương trình hành nghề công ích. Xem: https://www.americanbar.org/groups/interest_lawyers_trust_accounts/overview/, truy cập ngày 01/8/2026.

¹⁷ Xem tại: <https://sso.agc.gov.sg/Act/LPA1966?Phrase=General+Law&ProvIds=pr36G-&ViewType=Advance&WiAl=1>, truy cập ngày 01/8/2026.

hành nghề pháp luật không được trở thành giám đốc, thành viên hợp danh, cổ đông và chia sẻ lợi nhuận của tổ chức hành nghề luật khi đã được đăng ký dưới dạng người không hành nghề luật thuộc diện đăng ký. Việc đăng ký do Giám đốc Dịch vụ pháp lý¹⁸ quyết định, có xem xét ý kiến phản đối của Tổng Chương lý và Hội Luật gia Singapore, đồng thời có thể kèm theo các điều kiện chung và điều kiện áp dụng cho từng trường hợp theo các khoản 3 - 5 Điều 36G của đạo luật nêu trên.

Theo các tác giả, Điều 19 Dự thảo Luật nên được hoàn thiện theo hướng thành viên góp vốn không phải là luật sư chỉ được sở hữu tổng cộng không quá một tỷ lệ vốn điều lệ do Luật quy định và không được nắm quyền biểu quyết chi phối trong công ty luật. Luật sư phải nắm quyền quyết định đối với việc tiếp nhận, từ chối khách hàng; phân công luật sư; nội dung tư vấn; phương án giải quyết vụ việc; quản lý hồ sơ, dữ liệu và tiền, tài sản của khách hàng. Thành viên góp vốn có nghĩa vụ bảo mật thông tin, phòng ngừa xung đột lợi ích; không được gán lợi ích tài chính của mình với kết quả của một vụ việc cụ thể; phải công khai chủ sở hữu hưởng lợi và nguồn vốn theo quy định của pháp luật. Không cho phép người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan tiến hành tố tụng, cơ quan quản lý nhà nước về luật sư hoặc người có nguy cơ xung đột lợi ích trực tiếp góp vốn vào tổ chức hành nghề luật sư. Về tỷ lệ vốn, có thể giao Chính phủ quy định sau khi đánh giá tác động nhưng Luật cần xác định rõ nguyên tắc luật sư phải duy trì quyền kiểm soát chuyên môn và không được để người không phải luật sư nắm quyền chi phối.

6. Vấn đề luật sư hành nghề với tư cách cá nhân

Điều 23 Dự thảo Luật quy định “luật sư hành nghề với tư cách cá nhân” là luật sư làm việc theo hợp đồng lao động cho một hoặc

nhiều cơ quan, tổ chức không phải là tổ chức hành nghề luật sư. Về nguyên tắc, luật sư này chỉ được cung cấp dịch vụ pháp lý cho cơ quan, tổ chức đã giao kết hợp đồng lao động, trừ một số trường hợp được pháp luật cho phép. Tên gọi “luật sư hành nghề với tư cách cá nhân” chưa phản ánh chính xác bản chất pháp lý của chủ thể được quy định. Người hành nghề tại Điều 23 Dự thảo Luật không trực tiếp cung cấp dịch vụ pháp lý độc lập cho thị trường nhân danh cá nhân mình, mà thực hiện công việc pháp lý trong khuôn khổ quan hệ lao động và phục vụ nhu cầu pháp lý nội bộ của người sử dụng lao động. Vì vậy, tên gọi này có thể gây nhầm lẫn với luật sư hành nghề dưới hình thức Văn phòng luật sư hoặc Công ty trách nhiệm hữu hạn do 01 luật sư thành lập với tư cách cá nhân. Vì vậy, đề nghị chỉnh lý lại tên gọi “luật sư hành nghề với tư cách cá nhân” thành “luật sư nội bộ”. Tên gọi này phù hợp với thông lệ quốc tế với thuật ngữ “in-house lawyer” là nhân sự hoặc cố vấn pháp lý làm việc độc quyền và trực tiếp cho một công ty hoặc doanh nghiệp thay vì làm việc tại các văn phòng luật sư độc lập.

Kết luận

Sửa đổi Luật Luật sư không chỉ nhằm khắc phục những bất cập của pháp luật hiện hành mà còn phải hướng tới xây dựng một khuôn khổ pháp lý hiện đại, phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và hội nhập quốc tế. Theo đó, các quy định của Dự thảo Luật cần bảo đảm sự cân bằng hợp lý giữa yêu cầu quản lý nhà nước với quyền tự quản nghề nghiệp của tổ chức luật sư; giữa việc nâng cao chất lượng, trách nhiệm hành nghề với việc bảo đảm tính độc lập của nghề luật sư; đồng thời tạo lập cơ chế pháp lý minh bạch, thống nhất và khả thi để phát huy đầy đủ vai trò của luật sư trong hoạt động tư pháp và đời sống kinh tế - xã hội ■

¹⁸) Giám đốc Dịch vụ Pháp lý (Director of Legal Services - DLS) của Singapore là một chức danh theo luật định được quy định trong Luật về Nghề luật sư năm 1966, đồng thời là người đứng đầu Cơ quan Quản lý dịch vụ pháp lý (Legal Services Regulatory Authority - LSRA), một đơn vị trực thuộc Bộ Pháp luật Singapore.

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH VỀ HÀNH NGHỀ LUẬT SƯ TRONG DỰ THẢO LUẬT LUẬT SƯ (SỬA ĐỔI) (PERFECTING THE PROVISIONS ON LEGAL PRACTICE IN THE DRAFT LAW ON LAWYERS (AMENDED))

TS. NGUYỄN ĐỨC VINH

Trường Đại học Ngoại thương - Phân hiệu TP. Hồ Chí Minh.

ThS. NGUYỄN NGỌC HIẾU

Cơ quan đại diện Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tại phía Nam.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Luật Luật sư; hành nghề luật sư; tổ chức hành nghề luật sư; luật sư; luật sư nước ngoài.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/7/2026

Hoàn thành phản biện: 15/8/2026

Duyệt đăng : 8/9/2026

Tóm tắt:

Trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế, việc sửa đổi Luật Luật sư là yêu cầu cấp thiết nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về hành nghề luật sư, khắc phục những bất cập của pháp luật hiện hành và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động luật sư. Trên cơ sở phân tích các quy định của Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi)¹, bài viết chỉ ra một số bất cập liên quan đến hành nghề luật sư, đồng thời đề xuất các kiến nghị hoàn thiện nhằm bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả thi của Dự thảo Luật, qua đó góp phần xây dựng môi trường hành nghề luật sư ổn định, chuyên nghiệp và đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong giai đoạn mới.

Article Information:

Keywords: Law on Lawyers; legal practice; law-practicing organizations; lawyers; foreign lawyers.

Article History:

Received : 22 Jul 2026

Review completed : 15 Aug 2026

Approved : 8 Sep 2026

Abstract:

In the context of accelerated judicial reform and international integration, amending the Law on Lawyers is an urgent requirement in order to perfect the legal framework governing legal practice, overcome the shortcomings of current law and improve the effectiveness of state management of lawyers' activities. Based on an analysis of the provisions of the Draft Law on Lawyers (Amended), the article identifies a number of shortcomings relating to legal practice and proposes recommendations to ensure the consistency, transparency and feasibility of the Draft Law, thereby contributing to building a stable and professional environment for legal practice that meets the requirements of judicial reform in the new period.

Đặt vấn đề

Trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, luật sư và hành nghề luật sư giữ vị trí đặc biệt quan trọng, vừa là thiết chế hỗ trợ tư

pháp góp phần bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, vừa là lực lượng cung cấp dịch vụ pháp lý phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Hoạt động hành nghề của luật sư từ tư vấn pháp

¹) Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi) kèm theo Tờ trình số 597/TTr-CP ngày 21/8/2026 của Chính phủ về Dự án Luật Luật sư (sửa đổi).

lý, giải quyết tranh chấp, tái cấu trúc doanh nghiệp đến giải quyết phá sản đều có những ảnh hưởng nhất định tới niềm tin của các nhà đầu tư vào môi trường kinh doanh tại Việt Nam². Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã xác định rõ nhiệm vụ hoàn thiện thể chế về luật sư và hành nghề luật sư, bảo đảm để luật sư thực hiện tốt quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm theo quy định của pháp luật, đồng thời tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động hành nghề luật sư³.

Sau gần hai mươi năm thi hành, Luật Luật sư năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2012) đã tạo lập hành lang pháp lý tương đối đầy đủ cho tổ chức và hoạt động luật sư, góp phần đưa đội ngũ luật sư Việt Nam phát triển cả về số lượng và chất lượng⁴. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi và áp dụng Luật Luật sư vẫn còn nhiều bất cập và tính khả thi chưa cao, gây khó khăn trong quá trình hoạt động nghề⁵. Trước yêu cầu đó, thực hiện Chương trình Lập pháp năm 2026, Bộ Tư pháp đã chủ trì xây dựng Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi) theo hướng sửa đổi toàn diện, dự kiến trình Quốc hội khóa XVI xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ hai.

Dự thảo Luật có nhiều điểm mới đáng ghi nhận liên quan đến hành nghề luật sư, như thiết kế lại phạm vi hành nghề, đa dạng hóa hình thức hành nghề và hình thức tổ chức hành nghề, hoàn thiện cơ chế cung cấp dịch vụ pháp lý và mở rộng sự tham gia của luật sư nước ngoài, tổ chức hành nghề luật sư nước

ngoài tại Việt Nam. Định hướng mở rộng này phù hợp với xu thế chung của nhiều quốc gia trên thế giới trong việc từng bước mở cửa thị trường dịch vụ pháp lý gắn với chuẩn hóa điều kiện hành nghề và cơ chế quản lý, giám sát đối với luật sư nước ngoài⁶. Mặc dù vậy, qua nghiên cứu, đối chiếu các quy định của Dự thảo Luật, có thể nhận thấy một số quy định về hành nghề luật sư còn thiếu thống nhất, chồng chéo hoặc chưa bảo đảm tính khả thi, có nguy cơ gây vướng mắc trong áp dụng nếu không được chỉnh lý kịp thời trước khi thông qua. Bên cạnh đó, thực tiễn thi hành pháp luật thời gian qua cũng ghi nhận không ít sai phạm, vướng mắc trong hoạt động nhận và thực hiện dịch vụ pháp lý của luật sư hành nghề trong tổ chức hành nghề luật sư, mà một trong những nguyên nhân xuất phát từ sự thiếu rõ ràng, thiếu đồng bộ của khung pháp luật điều chỉnh⁷.

Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích, đánh giá ba nhóm quy định về hành nghề luật sư trong Dự thảo Luật còn tồn tại bất cập, bao gồm: (i) Quy định về phạm vi hành nghề của luật sư nước ngoài hành nghề tại Việt Nam; (ii) Quy định về luật sư hành nghề với tư cách cá nhân và (iii) Quy định về đăng ký hoạt động của tổ chức hành nghề luật sư. Trên cơ sở chỉ ra những điểm mâu thuẫn, thiếu khả thi của từng nhóm quy định, bài viết đề xuất phương hướng chỉnh lý cụ thể nhằm bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả thi của Dự thảo Luật, góp phần hoàn thiện pháp luật về hành nghề luật sư ở Việt Nam trong giai đoạn mới.

² Nguyễn Hưng Quang, *Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi) và vấn đề nâng cao khả năng cạnh tranh của luật sư Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, năm 2026, tr. 52.

³ Mục IV.7 Nghị quyết số 27-NQ/TW.

⁴ Bộ Tư pháp, *Tờ trình dự án Luật Luật sư (sửa đổi)*, năm 2026, tr. 6.

⁵ Trần Linh Huân, *Nâng cao chất lượng hành nghề luật sư và một số góp ý hoàn thiện về mặt pháp lý*, <https://lsvn.vn/nang-cao-chat-luong-hanh-nghe-luat-su-va-mot-so-gop-y-hoan-thien-ve-mat-phap-ly-a149900.html>, truy cập ngày 19/7/2026.

⁶ Ngô Hoàng Oanh, *Hành nghề luật sư ở một số nước trên thế giới*, Tạp chí Luật sư Việt Nam, số 1, năm 2021, tr. 85.

⁷ Đỗ Thị Thu Hằng - Đỗ Thị Hồng Nhung, *Nhận diện các sai phạm, vướng mắc trong hoạt động nhận, thực hiện dịch vụ pháp lý của luật sư hành nghề trong tổ chức hành nghề luật sư tại Việt Nam*, Tạp chí Nghề luật, số 9, năm 2021, tr. 46-51.

1. Quy định về phạm vi hành nghề của Luật sư nước ngoài hành nghề tại Việt Nam

Thứ nhất, theo điểm b khoản 2 Điều 16 Dự thảo Luật, luật sư nước ngoài hành nghề tại Việt Nam được thực hiện “*Tư vấn pháp luật Việt Nam trong trường hợp có bằng cử nhân luật của Việt Nam và đáp ứng tiêu chuẩn, điều kiện đối với luật sư Việt Nam quy định tại các điểm b, c, d khoản 1 và khoản 2 Điều 7 của Luật này, có phẩm chất đạo đức tốt, kiên quyết bảo vệ công lý, liêm chính và trung thực*”. Các tiêu chuẩn tại điểm b, c, d khoản 1 Điều 7 Dự thảo Luật bao gồm: “*b) Có bằng cử nhân luật hoặc thạc sĩ luật hoặc tiến sĩ luật; c) Tốt nghiệp khóa đào tạo nghề luật sư, trừ trường hợp được miễn đào tạo nghề luật sư; d) Hoàn thành việc tập sự hành nghề luật sư và đạt yêu cầu kỳ thi quốc gia về luật sư, trừ trường hợp được miễn tập sự hành nghề luật sư*”. Như vậy, luật sư nước ngoài phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện trên theo quy định của Dự thảo Luật thì mới được tư vấn pháp luật Việt Nam. Quy định này nhằm bảo đảm rằng luật sư nước ngoài khi tư vấn pháp luật Việt Nam phải có trình độ chuyên môn và năng lực nghề nghiệp tương đương luật sư Việt Nam. Tuy nhiên, cách thiết kế điều kiện theo hướng dẫn chiếu toàn bộ các tiêu chuẩn của luật sư Việt Nam lại bộc lộ sự thiếu thống nhất giữa các quy định của Dự thảo Luật và dẫn đến những yêu cầu không khả thi đối với luật sư nước ngoài.

Một là, theo khoản 3 Điều 2 Dự thảo Luật thì “*Luật sư nước ngoài là người có đủ điều kiện hành nghề theo quy định tại Điều 13 của Luật này và được cấp Giấy phép hành nghề luật sư tại Việt Nam*”. Như vậy, việc được cấp Giấy phép hành nghề tại Việt Nam đã thể hiện rằng, luật sư nước ngoài đáp ứng các điều kiện hành nghề theo cơ chế riêng mà Dự thảo Luật thiết kế đối với chủ thể này. Trong khi đó, điểm b khoản 2 Điều 16 lại tiếp tục yêu cầu họ phải tốt nghiệp khóa đào tạo nghề luật sư và hoàn thành tập sự hành nghề luật sư theo cơ chế áp dụng đối với luật sư Việt

Nam. Cách quy định này dẫn đến sự chồng chéo về điều kiện hành nghề, bởi cùng một chủ thể vừa phải đáp ứng điều kiện để được cấp Giấy phép hành nghề theo Điều 13, vừa phải đáp ứng lại các yêu cầu đào tạo và tập sự vốn là các điều kiện tiền đề để hình thành tư cách luật sư Việt Nam. Điều này không chỉ làm mất đi ý nghĩa của cơ chế cấp Giấy phép hành nghề dành riêng cho luật sư nước ngoài mà còn tạo ra sự mâu thuẫn giữa Điều 13 và Điều 16 của Dự thảo Luật.

Hai là, về điều kiện “*đạt yêu cầu kỳ thi quốc gia về luật sư*”. Đây là quy định mà một luật sư nước ngoài không thể đáp ứng được. Sở dĩ như vậy là bởi vì kỳ thi quốc gia về luật sư chỉ dành cho công dân Việt Nam theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 10 Dự thảo Luật. Điều này đồng nghĩa với việc luật sư nước ngoài không thuộc đối tượng được dự thi, nên về mặt pháp lý không có khả năng đáp ứng điều kiện mà điểm b khoản 2 Điều 16 đặt ra.

Từ bất cập này, các tác giả kiến nghị Dự thảo Luật cần sửa đổi theo hướng chỉ yêu cầu luật sư nước ngoài chứng minh năng lực về pháp luật Việt Nam thông qua các điều kiện phù hợp (chẳng hạn như có bằng cử nhân luật Việt Nam hoặc đáp ứng cơ chế kiểm tra kiến thức pháp luật Việt Nam), thay vì buộc họ phải đáp ứng toàn bộ quy trình đào tạo, tập sự và kỳ thi quốc gia vốn được thiết kế riêng cho luật sư Việt Nam. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm chất lượng dịch vụ pháp lý, vừa bảo đảm tính thống nhất, khả thi và hợp lý của Dự thảo Luật.

Thứ hai, Dự thảo Luật chưa bảo đảm sự thống nhất giữa quy định về quyền hành nghề của luật sư nước ngoài và phạm vi hoạt động của tổ chức hành nghề luật sư nước ngoài tại Việt Nam. Cụ thể, điểm b khoản 2 Điều 16 Dự thảo Luật thừa nhận luật sư nước ngoài được tư vấn pháp luật Việt Nam khi đáp ứng các điều kiện luật định. Tuy nhiên, Điều 24 lại quy định tổ chức hành nghề luật sư nước

ngoài tại Việt Nam “*cử luật sư Việt Nam trong tổ chức mình tư vấn pháp luật Việt Nam; ý kiến tư vấn về pháp luật Việt Nam do tổ chức hành nghề luật sư nước ngoài tại Việt Nam cung cấp cho khách hàng phải được lập thành văn bản, do luật sư Việt Nam thực hiện và có chữ ký của luật sư Việt Nam*”⁸.

Theo điểm b khoản 2 Điều 16, một luật sư nước ngoài đáp ứng đầy đủ các điều kiện luật định có quyền tư vấn pháp luật Việt Nam. Đồng thời, theo điểm a khoản 2 Điều 17, luật sư nước ngoài có thể hành nghề tại tổ chức hành nghề luật sư nước ngoài ở Việt Nam. Tuy nhiên, khi đối chiếu với Điều 24, quyền tư vấn pháp luật Việt Nam của chính luật sư nước ngoài lại không thể được thực hiện trong tổ chức mà họ đang hành nghề, bởi mọi ý kiến tư vấn về pháp luật Việt Nam do tổ chức này cung cấp đều bắt buộc phải do luật sư Việt Nam thực hiện và ký tên. Như vậy, mặc dù Điều 16 ghi nhận quyền tư vấn pháp luật Việt Nam của luật sư nước ngoài, nhưng Điều 24 lại loại trừ khả năng thực hiện quyền đó trong môi trường hành nghề phổ biến nhất của họ là tổ chức hành nghề luật sư nước ngoài.

Sự thiếu thống nhất này dẫn đến hệ quả là quyền hành nghề được ghi nhận tại Điều 16 chỉ mang tính hình thức, bởi trên thực tế luật sư nước ngoài chỉ có thể trực tiếp thực hiện hoạt động tư vấn pháp luật Việt Nam nếu làm việc tại tổ chức hành nghề luật sư Việt Nam theo điểm b khoản 2 Điều 17. Nếu đây là chủ đích của nhà làm luật nhằm giới hạn hoạt động tư vấn pháp luật Việt Nam của luật sư nước ngoài trong các tổ chức hành nghề luật sư Việt Nam thì cần được quy định một cách minh thị ngay tại Điều 16 hoặc Điều 17 để bảo đảm tính minh bạch và tính dự đoán của pháp luật. Ngược lại, nếu mục tiêu lập pháp là cho phép luật sư nước ngoài đã đáp ứng các điều kiện theo điểm b khoản 2 Điều 16 được trực tiếp tư vấn pháp luật Việt Nam, thì Điều

24 cần được sửa đổi theo hướng tương thích với quy định này, tránh tình trạng một quy định ghi nhận quyền trong khi một quy định khác lại làm cho quyền đó không thể thực hiện trên thực tế.

2. Quy định về luật sư hành nghề với tư cách cá nhân

Thứ nhất, về quy định thu hồi giấy đăng ký hành nghề luật sư với tư cách cá nhân. Theo Dự thảo Luật, có 02 trường hợp thu hồi giấy đăng ký hành nghề luật sư với tư cách cá nhân, đó là: “a) *Tự chấm dứt hành nghề*; b) *Bị thu hồi Chứng chỉ hành nghề luật sư theo quy định của Luật này*”⁹. Tuy nhiên, quy định này đã bỏ sót một trường hợp có ý nghĩa quyết định đối với sự tồn tại của hình thức hành nghề luật sư với tư cách cá nhân, đó là việc chấm dứt hợp đồng lao động với cơ quan, tổ chức nơi luật sư hành nghề. Theo khoản 1 Điều 23 Dự thảo Luật thì “*Luật sư hành nghề với tư cách cá nhân là luật sư làm việc theo hợp đồng lao động cho một hoặc nhiều cơ quan, tổ chức không phải là tổ chức hành nghề luật sư; trường hợp làm việc theo hợp đồng lao động cho nhiều cơ quan, tổ chức thì phải được sự đồng ý của các cơ quan, tổ chức ký hợp đồng lao động*”. Nói cách khác, hợp đồng lao động là căn cứ pháp lý làm phát sinh và duy trì hình thức hành nghề này. Khi hợp đồng lao động chấm dứt, điều kiện để luật sư tiếp tục hành nghề với tư cách cá nhân cũng không còn. Tuy nhiên, Dự thảo Luật lại không quy định việc chấm dứt hợp đồng lao động là căn cứ thu hồi Giấy đăng ký hành nghề. Điều này dẫn đến tình trạng tư cách hành nghề vẫn tiếp tục được duy trì trên phương diện pháp lý mặc dù căn cứ phát sinh tư cách đó đã không còn tồn tại.

Bất cập này có thể dẫn đến khoảng trống trong quản lý nhà nước đối với hoạt động hành nghề luật sư. Trên thực tế, luật sư đã nghỉ việc hoặc bị chấm dứt hợp đồng lao

⁸) Điểm b khoản 5 Điều 24 Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi).

⁹) Khoản 3 Điều 23 Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi).

động vẫn có thể tiếp tục giữ Giấy đăng ký hành nghề với tư cách cá nhân trong thời gian không xác định nếu không thuộc hai trường hợp bị thu hồi theo Dự thảo Luật. Hệ quả là phát sinh tình trạng “hành nghề trên giấy”, tức chủ thể vẫn được ghi nhận là đang hành nghề mặc dù không còn đáp ứng điều kiện pháp lý để thực hiện hình thức hành nghề này.

Đáng chú ý hơn, khoảng trống này còn có thể làm suy giảm hiệu quả của cơ chế quản lý Chứng chỉ hành nghề luật sư. Theo điểm c khoản 3 Điều 11 Dự thảo Luật, Chứng chỉ hành nghề luật sư bị thu hồi trong trường hợp luật sư không hành nghề trong thời hạn 24 tháng liên tục, trừ trường hợp có lý do chính đáng. Tuy nhiên, nếu Giấy đăng ký hành nghề với tư cách cá nhân không bị thu hồi sau khi hợp đồng lao động chấm dứt, thì trên hồ sơ quản lý, luật sư vẫn được ghi nhận là đang hành nghề với tư cách cá nhân. Điều này có thể làm phát sinh cách hiểu rằng, họ vẫn đang trong tình trạng hành nghề hợp pháp, từ đó không có căn cứ thu hồi Chứng chỉ hành nghề do không hành nghề liên tục trong 24 tháng. Nói cách khác, việc thiếu quy định về thu hồi Giấy đăng ký hành nghề khi hợp đồng lao động chấm dứt có thể vô hiệu hóa một phần cơ chế kiểm soát được thiết lập tại điểm c khoản 3 Điều 11, làm ảnh hưởng đến tính thống nhất và hiệu quả của hệ thống quản lý hành nghề luật sư.

Vì vậy, để bảo đảm tính thống nhất và khả thi của Dự thảo Luật, cần bổ sung trường hợp chấm dứt hợp đồng lao động với cơ quan, tổ chức nơi luật sư hành nghề là một căn cứ thu hồi Giấy đăng ký hành nghề luật sư với tư cách cá nhân. Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm của luật sư hoặc của cơ quan, tổ chức sử dụng luật sư trong việc thông báo sự kiện chấm dứt hợp đồng lao động cho cơ quan có thẩm quyền, nhằm bảo đảm thông tin đăng ký hành nghề phản ánh đúng tình trạng

hành nghề thực tế của luật sư và tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động hành nghề luật sư.

Thứ hai, theo quy định của Dự thảo Luật thì luật sư hành nghề với tư cách cá nhân đăng ký hành nghề tại cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền nơi có Đoàn Luật sư mà luật sư đó là thành viên¹⁰. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chỉ quy định các trường hợp thu hồi Giấy đăng ký hành nghề mà không có quy định về việc cấp lại giấy này trong trường hợp bị mất, bị rách, bị hư hỏng hoặc bị cháy. Đây là khoảng trống pháp lý có thể gây khó khăn cho quá trình hành nghề của luật sư, bởi Giấy đăng ký hành nghề là căn cứ pháp lý chứng minh tư cách hành nghề hợp pháp của luật sư hành nghề với tư cách cá nhân. Đáng lưu ý, Dự thảo Luật cũng không giao Chính phủ quy định chi tiết nội dung này. Cụ thể, điều khoản giao Chính phủ quy định chi tiết chỉ bao gồm các Điều 5, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 19, 20, 24, 25, 29 và 32 của Dự thảo Luật¹¹, trong khi Điều 23 về luật sư hành nghề với tư cách cá nhân không thuộc phạm vi được giao hướng dẫn. Do đó, nếu Dự thảo Luật được thông qua theo hướng hiện nay, sẽ thiếu cơ sở pháp lý để giải quyết các trường hợp cấp lại Giấy đăng ký hành nghề, ảnh hưởng đến tính thống nhất, đầy đủ và khả thi của hệ thống pháp luật.

Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung quy định về các trường hợp, điều kiện, trình tự, thủ tục cấp lại Giấy đăng ký hành nghề của luật sư hành nghề với tư cách cá nhân ngay trong Luật hoặc giao Chính phủ quy định chi tiết nhằm bảo đảm tính đầy đủ của cơ chế pháp lý, tạo thuận lợi cho hoạt động hành nghề của luật sư và hạn chế khoảng trống pháp luật trong quá trình tổ chức thi hành.

3. Quy định về đăng ký hoạt động của tổ chức hành nghề luật sư

Dự thảo Luật hiện nay còn bộc lộ sự thiếu

¹⁰⁾ Khoản 2 Điều 23 Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi).

¹¹⁾ Khoản 2 Điều 35 Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi).

thống nhất trong quy định về địa điểm đăng ký hoạt động của công ty luật do các luật sư thuộc nhiều Đoàn Luật sư khác nhau cùng thành lập. Cụ thể:

Khoản 5 Điều 19 Dự thảo Luật quy định: *“Trường hợp các luật sư ở các Đoàn Luật sư khác nhau cùng tham gia thành lập một công ty luật thì được lựa chọn thành lập và đăng ký hoạt động tại địa phương nơi có Đoàn Luật sư mà một trong các luật sư đó là thành viên”*. Theo quy định này, tiêu chí xác định địa điểm đăng ký hoạt động được gắn với Đoàn Luật sư mà một trong các luật sư sáng lập là thành viên, đồng thời trao cho các luật sư quyền lựa chọn địa phương đăng ký.

Trong khi đó, khoản 1 Điều 20 Dự thảo Luật lại quy định: *“Tổ chức hành nghề luật sư đăng ký hoạt động tại cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền nơi có Đoàn Luật sư mà người đứng đầu tổ chức hành nghề luật sư là thành viên. Công ty luật do các luật sư ở các Đoàn Luật sư khác nhau cùng tham gia thành lập thì đăng ký hoạt động tại cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền nơi có trụ sở của công ty”*. Như vậy, đối với cùng một trường hợp, Điều 20 lại xác định thẩm quyền đăng ký dựa trên địa điểm đặt trụ sở của công ty, thay vì dựa trên Đoàn Luật sư của các thành viên sáng lập như Điều 19 và thỏa thuận lựa chọn của các luật sư thành viên. Sự khác biệt này dẫn đến mâu thuẫn trong tiêu chí xác định cơ quan có thẩm quyền đăng ký hoạt động. Theo Điều 19, việc đăng ký được thực hiện tại địa phương nơi có Đoàn Luật sư mà một trong các luật sư sáng lập là thành viên; trong khi theo Điều 20, việc đăng ký lại phụ thuộc vào nơi đặt trụ sở của công ty. Mâu thuẫn này gây khó khăn trong thực tiễn, cơ quan có thẩm quyền có thể vận dụng quy định này để từ chối đăng ký hoạt động cho công ty. Ví dụ, Luật sư A là thành viên Đoàn Luật sư Thành phố Hồ Chí Minh, Luật sư B là thành viên Đoàn Luật sư Thành phố Hà Nội. Hai luật sư cùng thành lập Công ty Luật X và thống nhất đặt trụ sở tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Theo khoản 5 Điều 19 Dự thảo Luật, hai luật sư được lựa chọn đăng ký hoạt động tại địa phương nơi có Đoàn Luật sư mà một trong hai luật sư là thành viên. Do đó, họ có thể lựa chọn đăng ký hoạt động tại Thành phố Hồ Chí Minh hoặc Thành phố Hà Nội. Tuy nhiên, theo khoản 1 Điều 20 Dự thảo Luật, đối với công ty luật do các luật sư ở các Đoàn Luật sư khác nhau cùng thành lập thì việc đăng ký hoạt động phải được thực hiện tại cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền nơi đặt trụ sở của công ty. Vì Công ty Luật X đặt trụ sở tại Thành phố Hồ Chí Minh nên hồ sơ đăng ký chỉ có thể được nộp tại cơ quan có thẩm quyền ở Thành phố Hồ Chí Minh.

Việc sử dụng đồng thời hai tiêu chí khác nhau để điều chỉnh cùng một vấn đề không chỉ làm giảm tính minh bạch của quy định mà còn tiềm ẩn nguy cơ phát sinh cách hiểu và cách áp dụng không thống nhất giữa các cơ quan có thẩm quyền. Điều này ảnh hưởng đến yêu cầu về tính rõ ràng, tính thống nhất và tính dự đoán của pháp luật, vốn là những tiêu chí quan trọng trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, Dự thảo Luật cần được chỉnh lý theo hướng thống nhất một tiêu chí duy nhất để xác định thẩm quyền đăng ký hoạt động của công ty luật do các luật sư thuộc nhiều Đoàn Luật sư cùng thành lập.

Kết luận

Dự thảo Luật Luật sư (sửa đổi) là bước đi quan trọng trong quá trình thể chế hóa chủ trương của Đảng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đồng thời đáp ứng yêu cầu đổi mới hoạt động hỗ trợ tư pháp và nâng cao chất lượng dịch vụ pháp lý trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Qua phân tích có thể thấy một số quy định về hành nghề luật sư vẫn còn tồn tại những điểm thiếu thống nhất, chông chéo, chưa bảo đảm tính khả thi, làm giảm hiệu quả điều chỉnh của văn bản nêu được ban hành mà không được chỉnh lý. Bài viết đã chỉ ra ba nhóm bất cập chủ yếu,

(Xem tiếp trang 64)

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHÀO BÁN CHỨNG KHOÁN RA CÔNG CHỨNG TRONG BỐI CẢNH THỊ TRƯỜNG VỐN BƯỚC VÀO GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN MỚI

(PERFECTING THE LAW ON PUBLIC OFFERINGS OF SECURITIES IN THE
CONTEXT OF CAPITAL MARKET ENTERING A NEW STAGE OF DEVELOPMENT)

ThS. NCS. TRẦN THỊ AN TUỆ

Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Chào bán chứng khoán ra công chúng; thị trường chứng khoán mới nổi; sàn giao dịch chứng khoán chuyên biệt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/8/2026

Hoàn thành phản biện: 26/8/2026

Duyệt đăng : 30/8/2026

Tóm tắt:

Bài viết tập trung đánh giá thực trạng pháp luật về chào bán chứng khoán ra công chúng tại Việt Nam hiện nay. Nghiên cứu chỉ ra rằng, khung pháp lý hiện hành dù tiệm cận thông lệ quốc tế và thúc đẩy thị trường vốn tăng trưởng, song vẫn chưa hoàn toàn đồng bộ với chuẩn mực của thị trường mới nổi, chưa thiết lập được cơ chế mở đường cho dòng vốn chảy vào doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất các giải pháp trọng tâm gồm kiểm soát dòng tiền thực chất, vận hành cơ chế thử nghiệm có kiểm soát và thành lập sàn giao dịch chứng khoán chuyên biệt cho các doanh nghiệp khởi nghiệp, giúp khơi thông nguồn vốn đại chúng cho nền kinh tế số, thúc đẩy thị trường chứng khoán bứt phá trong Kỷ nguyên mới.

Article Information:

Keywords: Public offering of securities; emerging securities market; dedicated stock exchange.

Article History:

Received : 11 Aug 2026

Review completed : 26 Aug 2026

Approved : 30 Aug 2026

Abstract:

The article focuses on assessing the current state of the law on public offerings of securities in Viet Nam. The study shows that, although the existing legal framework is approaching international practice and has promoted the growth of the capital market, it is not yet fully aligned with emerging-market standards and has not established a mechanism to open the way for capital to flow into innovative start-up enterprises. On that basis, the author proposes a number of key solutions, including the substantive control of cash flows, the operation of a regulatory sandbox and the establishment of a dedicated stock exchange for start-up enterprises, so as to unlock public capital for the digital economy and enable the securities market to make a breakthrough in the new era.

Đặt vấn đề

Chào bán chứng khoán (CBCK) ra công chúng là phương thức tối ưu giúp doanh nghiệp tiếp cận nguồn vốn lớn từ xã hội. Vì vậy, hoạt động này chịu sự điều chỉnh nghiêm ngặt của pháp luật nhằm bảo vệ nhà đầu tư (NĐT) và duy trì tính minh bạch của thị trường. Tại Việt Nam, các vụ vi phạm về tài chính gần đây cho thấy, một bộ hồ sơ đăng ký CBCK hợp lệ vẫn

có thể tiềm ẩn nguy cơ gian lận về năng lực tài chính và mục đích sử dụng vốn của doanh nghiệp. Thực trạng này phản ánh những bất cập trong cơ chế thẩm định hồ sơ chứng minh năng lực của tổ chức phát hành (TCPH) và kiểm soát dòng tiền theo thời gian thực.

Cùng với đó, trước bối cảnh Việt Nam được Tổ chức cung cấp chỉ số và phân loại thị trường chứng khoán toàn cầu (FTSE

Russell) xác nhận chính thức nâng hạng lên thị trường mới nổi vào ngày 21/9/2026, và sự trỗi dậy của các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo nhưng lại bị kìm hãm về khả năng huy động nguồn vốn bởi yêu cầu kết quả kinh doanh có lãi và không có lỗ lũy kế đến năm phát hành¹, thời gian của đợt CBCK lần đầu ra công chúng (IPO) kéo dài², dẫn đến nguy cơ dịch chuyển dòng vốn công nghệ sang các quốc gia có cơ chế nói lỏng hơn³. Vì vậy, để đáp ứng các tiêu chí của thị trường chứng khoán (TTCK) mới nổi và hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý có tham chiếu một cách chọn lọc các thông lệ quốc tế là yêu cầu cấp thiết hiện nay.

Trên cơ sở phân tích các điểm mới về quy định CBCK ra công chúng trong Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán⁴ (sau đây gọi tắt là “Dự thảo Luật”), đối chiếu thực trạng thị trường trong nước, bài viết đề xuất giải pháp nhằm kiểm soát dòng tiền thực chất và xây dựng khung pháp lý thử nghiệm cho nhóm doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo trong quy trình huy động vốn, qua đó thúc đẩy hoàn thành mục tiêu “tăng cường hiệu quả huy động vốn trung và dài hạn cho doanh nghiệp và nền kinh tế, đẩy mạnh huy động vốn thông qua chào bán cổ phiếu, trái phiếu ra công chúng” được xác định tại Quyết định 1413/QĐ-TTg do Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 27/7/2026.

¹ Khoản 1, khoản 2 Điều 15 Luật Chứng khoán năm 2019.

² Theo khoản 1 Điều 25 Luật Chứng khoán năm 2019, trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ đăng ký chào bán đầy đủ và hợp lệ, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước sẽ xem xét cấp Giấy chứng nhận đăng ký CBCK ra công chúng. Tại Mỹ và Trung Quốc, thời hạn này đều không quá 20 ngày làm việc.

³ Hải Đường, *Lập sản cho Startup: Để các kỳ lân công nghệ không phải qua Singapore gọi vốn*, <https://vietnamfinance.vn/lap-san-cho-startup-de-cac-ky-lan-cong-nghe-khong-phai-singapore-ipo-goi-von-d124431.html>, truy cập ngày 15/05/2026.

⁴ Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 26/08/2026.

⁵ Trần Thị An Tuệ, *Các tiêu chí xác định hành vi chào bán cổ phiếu ra công chúng theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Luật học, số 5/2019, tr. 93 - 108.

⁶ Điều 10 Nghị định số 155/2020/NĐ-CP.

⁷ Lê Vũ Nam, *Hoàn thiện các quy định pháp luật về điều kiện chào bán chứng khoán tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6/2011, tr. 22 - 30.

1. Khái quát về chào bán chứng khoán ra công chúng

Hiện nay, pháp luật chứng khoán của hầu hết các nước trên thế giới đều sử dụng phương thức mô tả để định nghĩa hành vi CBCK ra công chúng, trong đó chủ yếu dựa vào các tiêu chí số lượng NĐT, tính xác định của đối tượng kêu gọi góp vốn và phương thức thực hiện chào bán⁵. Khoản 19 Điều 4 Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024) quy định: “*CBCK ra công chúng là việc CBCK theo một trong các phương thức sau đây: a) Chào bán thông qua phương tiện thông tin đại chúng; b) Chào bán cho từ 100 NĐT trở lên, không kể NĐT chứng khoán chuyên nghiệp; c) Chào bán cho các NĐT không xác định*”.

CBCK ra công chúng bao gồm bốn hình thức: CBCK lần đầu, chào bán thêm chứng khoán, cổ đông công ty đại chúng chào bán cổ phiếu ra công chúng, TCPH chào bán trái phiếu và các loại chứng khoán khác ra công chúng⁶. Trong đó, CBCK lần đầu giúp doanh nghiệp có thêm cơ hội huy động vốn từ công chúng đầu tư phục vụ cho sản xuất, kinh doanh, còn chào bán thêm lại giúp TCPH mở rộng quy mô kinh doanh hoặc tái cấu trúc lại vốn trong công ty⁷.

Từ tiêu chí xác định hành vi CBCK ra công chúng, có thể thấy hoạt động này có những đặc điểm chủ yếu sau:

Thứ nhất, CBCK ra công chứng cấu thành một phương thức tài trợ vốn có quy mô lớn, mang tính chiến lược, thu hút sự tham gia không giới hạn của các NĐT: Mục tiêu cốt lõi của hoạt động này nhằm thiết lập một kênh dịch chuyển dòng vốn trực tiếp tới TCPH, tạo ra thặng dư tài chính vượt trội về cả quy mô lẫn tính linh hoạt so với các hình thức cấp tín dụng truyền thống hoặc phát hành riêng lẻ, từ đó giúp cung cấp vốn cho các dự án đầu tư trọng điểm, mở rộng năng lực sản xuất kinh doanh, tái cấu trúc bảng cân đối kế toán và định hình nền tảng tăng trưởng bền vững cho doanh nghiệp trong dài hạn.

Thứ hai, CBCK ra công chứng phải đáp ứng các điều kiện và tuân thủ quy trình luật định⁸, được thiết kế dựa trên nguyên tắc công bằng, công khai, minh bạch nhằm bảo vệ quyền lợi NĐT đại chúng. Việc “bảo vệ lợi ích của các NĐT, bảo đảm sự phát triển ổn định và lành mạnh của TTCK chính là bảo vệ sự ổn định và phát triển của cả nền kinh tế và đời sống xã hội”⁹. Theo đó, doanh nghiệp cần đáp ứng toàn diện các tiêu chuẩn về năng lực tài chính, quản trị nội bộ, nghĩa vụ công bố thông tin, sử dụng tài khoản phong tỏa, hợp tác với tổ chức tư vấn chuyên nghiệp, bảo đảm tỷ lệ phân phối tối thiểu, và thực hiện cam kết niêm yết hoặc đăng ký giao dịch tập trung ngay sau đợt phát hành nhằm duy trì tính thanh khoản, tối ưu hóa hiệu quả huy động vốn và giảm thiểu rủi ro hệ thống cho thị trường.

Thứ ba, CBCK ra công chứng đòi hỏi nguồn chi phí lớn: Các đợt CBCK ra công chứng đòi hỏi TCPH phải tiêu tốn nguồn tài

chính lớn, đặc biệt đối với các thương vụ IPO, thông qua hệ thống danh mục chi phí đa dạng, “các chi phí trực tiếp bao gồm bảo lãnh phát hành, kiểm toán độc lập, phí pháp lý và chi phí lập báo cáo tài chính”¹⁰. Trong đó, chi phí dành cho hoạt động tư vấn chiến lược và bảo lãnh phát hành cấu thành khoản mục trọng yếu nhất nhằm tối ưu hóa tỷ lệ thành công của đợt chào bán và giảm thiểu rủi ro phân phối chứng khoán trên thị trường.

Thứ tư, thông qua CBCK ra công chứng, doanh nghiệp hướng tới những mục tiêu quan trọng và mang tính chiến lược, bao gồm: Huy động nguồn vốn trung và dài hạn quy mô lớn để mở rộng sản xuất kinh doanh, đầu tư dự án mới, tái cấu trúc nợ; “các lợi ích tiềm năng khác bao gồm sự công khai và nhận diện thương hiệu”¹¹, qua đó góp phần nâng cao hình ảnh, uy tín và năng lực cạnh tranh cho TCPH; giúp TCPH trở thành công ty đại chúng, đa dạng hóa cơ cấu cổ đông, giảm dần sự phụ thuộc và kiểm soát của nhóm cổ đông lớn, đồng thời là bước tiền đề để doanh nghiệp được niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán tập trung; cung cấp hàng hóa cho TTCK, tăng tính thanh khoản và thu hút số lượng NĐT đông đảo.

Thứ năm, chủ thể tham gia đợt CBCK ra công chứng đa dạng: Ngoài TCPH, đợt CBCK ra công chứng còn có sự tham gia của các NĐT đại chúng. Đây là nhân tố trực tiếp quyết định khả năng thanh khoản và mức độ “hấp thụ” khối lượng chứng khoán mới phát hành của doanh nghiệp trên thị trường¹². Đồng thời, để bảo đảm tính chuẩn mực và giảm

⁸ Lê Thị Thu Thủy, *Giáo trình Pháp luật về thị trường chứng khoán*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2017, tr. 302.

⁹ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Chứng khoán*, Nxb. Công an nhân dân, năm 2012, tr. 247.

¹⁰ Congressional Research Service, *Capital Markets: Public and Private Securities Offerings (Report No. R45221)*. U.S. Congress, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R45221>, truy cập ngày 15/05/2026.

¹¹ SEC, *Should My Company “Go Public”?*, June 29 2024, <https://www.sec.gov/smallbusiness/goingpublic/companygoingpublic>, truy cập ngày 15/05/2026.

¹² Amihud và Mendelson đã chỉ ra, để tăng tính thanh khoản cho cổ phiếu công ty, ban lãnh đạo có thể cân nhắc các biện pháp nhằm mục đích mở rộng cơ cấu cổ đông thông qua việc thu hút các nhà đầu tư cá nhân. Xem bài viết: Amihud, Y., & Mendelson, H., *The liquidity route to a lower cost of capital*, Journal of Applied Corporate Finance, 12(4), 2000, 8 - 25.

thiếu bất đối xứng thông tin¹³, sự tham gia của các tổ chức trung gian là bắt buộc, bao gồm: Công ty chứng khoán thực hiện nghiệp vụ tư vấn và bảo lãnh phát hành, ngân hàng thương mại quản lý tài khoản phong tỏa, các tổ chức kiểm toán độc lập chịu trách nhiệm xác thực báo cáo tài chính, công ty luật thẩm định tính hợp pháp của hồ sơ. Toàn bộ quy trình được đặt dưới sự giám sát, điều tiết và cấp phép của cơ quan quản lý nhà nước về chứng khoán.

Thứ sáu, CBCK ra công chúng đòi hỏi mức độ minh bạch thông tin rất cao của TCPH nhằm kiểm soát rủi ro bất đối xứng thông tin và bảo vệ NĐT chứng khoán: “Một đợt phát hành đã đăng ký bao gồm một lượng lớn thông tin được công bố về công ty (TCPH), tình hình tài chính doanh nghiệp và nguồn vốn được huy động”¹⁴. TCPH có nghĩa vụ công bố chi tiết về phương án chào bán, mục đích sử dụng vốn, lộ trình giải ngân nguồn vốn huy động, thực trạng quản trị doanh nghiệp, tình hình tài chính, cũng như bất kỳ thông tin trọng yếu nào có khả năng tác động trực tiếp đến xu hướng định giá chứng khoán hoặc quyết định đầu tư.

2. Thực trạng pháp luật về chào bán chứng khoán ra công chúng tại Việt Nam hiện nay

2.1. Một số hạn chế trong quy định pháp luật và vướng mắc trong thực hiện pháp luật về chào bán chứng khoán ra công chúng

Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024) đã tạo lập khung pháp lý tương đối toàn diện nhằm điều chỉnh hoạt động chào bán, niêm yết và giao dịch chứng khoán. Tuy nhiên, từ thực tiễn thực hiện, các

quy định về CBCK ra công chúng đang dần bộc lộ một số hạn chế, cụ thể là:

Thứ nhất, cơ chế giám sát việc sử dụng vốn sau phát hành thiếu chặt chẽ: Pháp luật quy định doanh nghiệp phải báo cáo tình hình sử dụng vốn định kỳ đã được kiểm toán¹⁵, tuy nhiên, đây chỉ là cơ chế “hậu kiểm tĩnh” - kiểm tra về mặt giấy tờ sau khi TCPH đã sử dụng vốn, thay vì có một hệ thống công nghệ thông tin kết nối trực tiếp với tài khoản ngân hàng để theo dõi dòng tiền chuyển dịch linh hoạt theo thời gian thực. Điều này dẫn tới tình trạng TCPH tự ý thay đổi mục đích sử dụng vốn huy động, thay đổi kế hoạch giải ngân vốn đối với dự án đang dang dở, hoặc sử dụng vốn huy động không hiệu quả, dẫn đến tiến độ dự án bị đình trệ, ứ đọng nguồn tiền, gây lãng phí nguồn lực. Hành vi này đã xâm phạm nghiêm trọng quyền được thông tin và quyền quyết định của NĐT, cản trở hình thành một thị trường vốn hiện đại và chuyên nghiệp.

Thứ hai, chưa phát huy hiệu quả vai trò và trách nhiệm của các định chế tài chính trung gian, đặc biệt là đối với tổ chức bảo lãnh phát hành và ngân hàng nơi TCPH mở tài khoản phong tỏa: Ở Việt Nam, thị trường bảo lãnh phát hành chứng khoán chưa thực sự phát triển¹⁶, do đó, tổ chức bảo lãnh ít có cơ hội để thực hiện vai trò giám sát liên tục quá trình huy động và sử dụng vốn của doanh nghiệp. Còn ngân hàng nơi mở tài khoản phong tỏa chỉ kiểm soát dòng vốn đến thời điểm kết thúc đợt chào bán, nên rất khó tham gia giám sát việc sử dụng vốn của TCPH sau chào bán.

Mặc dù Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024) tại các điểm d, đ khoản

¹³ Năm 1970, Akerlof trong nghiên cứu của mình đã chỉ ra, trên thị trường luôn tồn tại sự bất cân xứng thông tin giữa bên bán và bên mua, bên bán luôn có nhiều thông tin về chất lượng sản phẩm hơn so với bên mua. Xem bài viết: Akerlof, G. A., *The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism*, Quarterly Journal of Economics, 84, 1970, 488 - 500; doi:10.2307/1879431.

¹⁴ Congressional Research Service (2024), tldd.

¹⁵ Điểm d khoản 1 Điều 121 Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024), khoản 1 Điều 9 Nghị định số 155/2020/NĐ-CP và khoản 1a Điều 9 Nghị định số 245/2025/NĐ-CP.

¹⁶ Nguyễn Thị Phương Thảo, *Hoàn thiện pháp luật về hợp đồng bảo lãnh phát hành chứng khoán*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số tháng 2 (359), 2022, tr. 21 - 27.

1 Điều 28 đã mở rộng thẩm quyền của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) trong việc ra quyết định hủy bỏ ngay đợt chào bán nếu phát hiện các sai phạm nghiêm trọng về hành vi gian lận hoặc giả mạo hồ sơ, yêu cầu TCPH và các bên liên quan phải thu hồi toàn bộ chứng khoán đã phân phối, hoàn trả đầy đủ tiền cho NĐT. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định đầy đủ về việc hoàn trả tiền, thứ tự ưu tiên thanh toán và trách nhiệm dân sự của tổ chức trung gian. Bên cạnh đó, trong trường hợp tiền vốn của NĐT nhanh chóng bị TCPH tẩu tán, trả nợ hoặc đầu tư vào các dự án thua lỗ, quy định “hoàn trả tiền cho NĐT trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày đợt chào bán bị hủy bỏ”¹⁷ trở thành một nghĩa vụ có nguy cơ khó thực thi trên thực tế.

Thứ ba, yêu cầu nộp báo cáo vốn điều lệ đã góp được kiểm toán tạo ra áp lực chi phí tuân thủ và nguy cơ bỏ lỡ cơ hội kinh doanh của doanh nghiệp, gây khó khăn cho đơn vị kiểm toán: Nhằm ngăn chặn TCPH nguy tạo thông tin về năng lực tài chính, Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024) và Thông tư số 19/2025/TT-BTC có quy định yêu cầu các công ty đăng ký IPO phải nộp báo cáo về vốn điều lệ đã góp tính trong thời kỳ tối thiểu 10 năm tính đến thời điểm đăng ký chào bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng được kiểm toán¹⁸, qua đó góp phần nâng cao chất lượng “hàng hóa” đầu vào trên TTCK, giúp giảm rủi ro cho NĐT. Thời hạn 10 năm hoàn toàn thống nhất với quy định về lưu trữ chứng từ kế toán theo Luật Kế toán năm 2015 và Nghị định số 174/2016/NĐ-CP.

Tuy nhiên, việc thuê đơn vị kiểm toán độc lập rà soát lại số liệu tài chính trong suốt một thập kỷ đã làm tăng đáng kể chi phí IPO của doanh nghiệp. Quy định này cũng đặt ra nhiều thử thách cho kiểm toán viên trong việc đưa ra ý kiến kiểm toán, bởi lẽ, trường hợp cổ đông

từng góp vốn bằng tài sản không phải là tiền mặt nhưng việc định giá đã bị “thổi phồng”, các công ty kiểm toán sẽ gặp khó khăn khi xác định chính xác giá trị thực tế của tài sản góp vốn tại một thời điểm trong quá khứ. Bên cạnh đó, việc phải chờ đợi rà soát, hoàn thiện một loại báo cáo đặc thù có thể làm kéo dài quy trình UBCKNN phê duyệt hồ sơ đăng ký chào bán, khiến doanh nghiệp bỏ lỡ thời điểm vàng để gọi vốn khi thị trường đang hưng phấn, thậm chí đánh mất cơ hội kinh doanh.

Thứ tư, thời hạn cấp giấy chứng nhận đăng ký CBCK ra công chúng trên thực tế còn kéo dài và thiếu tính dự báo: Thời gian xử lý hồ sơ CBCK ra công chúng tại Việt Nam thường kéo dài từ vài tuần đến nhiều tháng với nhiều vòng sửa đổi, bổ sung. Thêm vào đó, việc thiếu tính dự báo tạo ra khoảng cách lớn so với cơ chế đăng ký tự động tại các TTCK phát triển như Mỹ hay Singapore, nơi hồ sơ mặc nhiên có hiệu lực sau một thời hạn cố định nếu cơ quan quản lý không có ý kiến phản đối, nhờ vậy, doanh nghiệp có thể dự đoán chính xác ngày phát hành. Trong khi quy trình hiện tại ở Việt Nam phụ thuộc vào tiến độ rà soát từng bước, dễ phát sinh yêu cầu giải trình kéo dài, khiến TCPH gặp nhiều khó khăn trong việc nắm bắt thời cơ thị trường, làm giảm đáng kể tính chủ động và lợi thế cạnh tranh trong kinh doanh.

Thứ năm, chất lượng dịch thuật trong hồ sơ đăng ký CBCK ra công chúng và tài liệu công bố thông tin của doanh nghiệp chưa đồng bộ, cơ chế chịu trách nhiệm về tính chính xác của bản dịch tiếng Anh chưa được luật hóa rõ ràng: Thị trường mới nổi đòi hỏi một môi trường bình đẳng, nơi NĐT nước ngoài có quyền tiếp cận thông tin, có cơ hội mua chứng khoán một cách minh bạch và bình đẳng. Theo lộ trình, các công ty đại chúng, công ty niêm yết tại Việt Nam phải thực hiện công bố

¹⁷ Khoản 2 Điều 27 Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024).

¹⁸ Điểm k khoản 1 Điều 18 Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2024) và khoản 1 Điều 4 Thông tư số 19/2025/TT-BTC.

thông tin đồng thời bằng tiếng Anh¹⁹, tài liệu CBCK ra công chúng cũng đang dịch chuyển theo hướng này, qua đó giúp thị trường Việt Nam tiệm tiến tiêu chí “chất lượng, tính kịp thời, mức độ chi tiết, khả năng có sẵn bằng tiếng Anh và mức giá hợp lý của thông tin”²⁰ nhằm bảo đảm “quyền bình đẳng của NĐT nước ngoài” mà Tổ chức cung cấp chỉ số, dữ liệu và các tiêu chuẩn đánh giá thị trường tài chính quốc tế (MSCI) và FTSE Russell đưa ra trong Báo cáo Đánh giá khả năng tiếp cận thị trường toàn cầu (Global Market Accessibility Review Report).

Thứ sáu, điều kiện để tiến hành CBCK ra công chúng đang tạo ra “điểm nghẽn” về huy động vốn cho các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo và doanh nghiệp tăng trưởng (Growth enterprise): Yêu cầu kinh doanh có lãi và không có lỗ lũy kế là một bộ lọc rất khắt khe, chặn dòng vốn đại chúng chảy vào các công ty khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Đây là loại hình doanh nghiệp thường có mô hình tăng trưởng theo “đường cong chữ J” (J-curve)²¹. Trong 03 - 05 năm đầu là thời kỳ “đốt tiền” cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D), xây dựng hạ tầng, thu hút người dùng để chiếm lĩnh thị trường²². Giai đoạn này, công ty lỗ về mặt kế toán nhưng giá trị doanh nghiệp và tiềm năng tăng trưởng lại rất lớn. Khi đã tìm được sản phẩm phù hợp thị trường và mô hình kinh doanh có khả năng nhân rộng, doanh nghiệp có thể bước vào giai đoạn tăng trưởng quy mô lớn (Scale-up). Tuy nhiên, điều kiện về kết quả kinh doanh đã ngăn cản công ty khởi nghiệp tiếp cận nguồn vốn đại chúng. Hệ quả là các Startup tiềm năng của Việt Nam buộc phải chuyển dịch cấu trúc sang quốc gia khác bằng cách lập trụ sở chính

hoặc lập công ty holding 100% vốn tại nước ngoài để gọi vốn quốc tế, dẫn đến tình trạng “chảy máu” kỳ lân công nghệ.

Thứ bảy, quy định tỷ lệ tối thiểu cổ phiếu có quyền biểu quyết của TCPH phải bán cho ít nhất 100 NĐT nhỏ lẻ đang tạo ra rào cản cho các doanh nghiệp có nhu cầu IPO: Mục đích của quy định là để bảo đảm tính đại chúng, chống hiện tượng độc quyền và thao túng trong doanh nghiệp, bảo vệ NĐT nhỏ lẻ và tiệm cận chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi, yêu cầu này cũng dẫn tới một số vướng mắc, cụ thể là: (i) Tỷ lệ NĐT nhỏ lẻ nắm giữ cổ phiếu phụ thuộc hoàn toàn vào hành vi của NĐT và các yếu tố thị trường, nên sẽ có trường hợp, doanh nghiệp chào bán thành công 100% số cổ phiếu ra công chúng nhưng vì các lý do nằm ngoài khả năng kiểm soát của TCPH nên tỷ lệ sở hữu của hơn 100 NĐT nhỏ lẻ ở dưới mức sàn quy định. Hệ quả doanh nghiệp dù đã làm đúng mọi quy trình vẫn bị hủy bỏ đợt IPO, phải hoàn trả tiền, vừa tốn kém chi phí tổ chức chào bán, vừa chịu tổn hại về uy tín; (ii) Gây khó khăn cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Đặc thù của các Startup công nghệ và doanh nghiệp tăng trưởng là cơ cấu cổ đông trước IPO rất cô đặc, chủ yếu gồm nhà sáng lập và các quỹ đầu tư mạo hiểm lớn. Do đó, để đạt được tỷ lệ sở hữu cổ phiếu tối thiểu của NĐT nhỏ lẻ, các công ty này cần chào bán một lượng cổ phần tương đối lớn, điều này có thể làm mất đi quyền kiểm soát của nhóm cổ đông sáng lập và quỹ đầu tư, dẫn tới doanh nghiệp phát triển sai lệch với định hướng ban đầu hoặc đi ngược lại chiến lược gọi vốn theo chu kỳ.

Cuối cùng, các quy định tại Luật Chứng khoán năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm

¹⁹ Khoản 2 Điều 5 Thông tư số 68/2024/TT-BTC.

²⁰ MSCI, *Global Market Accessibility Review 2026*, New York: MSCI Inc, <https://www.msci.com/downloads/web/msci-com/indexes/index-resources/market-classification/MSCI%202026%20GLOBAL%20MARKET%20ACCESSIBILITY%20REVIEW%20REPORT.pdf>, truy cập ngày 15/05/2026.

²¹ Love, H., *The start-up J curve: The six steps to entrepreneurial success*, Greenleaf Book Group Press, 2016.

²² Kỳ Thu, *Nói điều kiện IPO cho Startup, không có lãi vẫn được lên sàn?*, 2026, <https://vietnamfinance.vn/loi-dieu-kien-ipo-cho-startup-khong-co-lai-van-duoc-len-san-d147088.html>, truy cập ngày 15/05/2026.

2024), Nghị định số 155/2020/NĐ-CP và Nghị định số 245/2025/NĐ-CP đều không giới hạn mục đích huy động vốn của đợt phát hành, do đó có thể hiểu, chỉ cần doanh nghiệp không sử dụng nguồn vốn huy động được vào những lĩnh vực mà pháp luật cấm thì đều hợp pháp. Điều này đã dẫn tới tình trạng nhiều doanh nghiệp CBCK để mua cổ phần của doanh nghiệp khác, tái cơ cấu các khoản nợ, bổ sung vốn lưu động, hợp tác kinh doanh theo hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC), trong đó có trường hợp nguồn vốn huy động được chuyển sang cho đối tác trong hợp đồng BCC sử dụng²³. ... Nếu nguồn vốn huy động không dùng để phục vụ cho hoạt động kinh doanh cốt lõi của doanh nghiệp mà hướng tới những mục đích kể trên thì có thể dẫn tới nhiều rủi ro, làm gia tăng nguy cơ mất vốn, ứ đọng vốn của NĐT.

2.2. Một số điểm mới trong quy định về chào bán chứng khoán ra công chúng theo Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán

Nhằm khắc phục những điểm hạn chế trong quy định về CBCK ra công chúng của Luật Chứng khoán hiện hành, Dự thảo Luật đã có những điều chỉnh cụ thể như sau:

Thứ nhất, đơn giản hóa và đa dạng hóa phương thức công bố thông tin đợt CBCK ra công chúng: Dự thảo Luật đã bỏ yêu cầu công bố Bản thông báo phát hành trên “báo in 3 số liên tiếp” tại khoản 3 Điều 25 Luật Chứng khoán hiện hành. Sự thay đổi này phản ánh xu hướng chuyển đổi số, giúp giảm bớt chi phí và thủ tục cho doanh nghiệp, hướng NĐT tiếp cận thông tin trực tiếp từ các cổng thông tin điện tử chính thống. Việc đăng tải đa kênh nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin bình đẳng của NĐT, làm tăng khả năng tiếp cận dòng vốn đại chúng cho doanh nghiệp.

Thứ hai, bãi bỏ điều kiện về tỷ lệ cổ phiếu được bán cho NĐT quy định tại điểm d khoản 1 Điều 15, đồng thời sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 1 Điều 28 Luật Chứng khoán hiện hành nhằm dịch chuyển trọng tâm quản lý từ việc phê duyệt phương án phân phối trước khi chào bán (tiền kiểm) sang đo lường kết quả phân phối thực tế trên tổng vốn điều lệ sau đợt IPO (hậu kiểm), qua đó tiết kiệm thời gian và chi phí chuẩn bị hồ sơ đăng ký chào bán cho TCPH nhưng vẫn bảo vệ tốt quyền lợi của nhóm cổ đông nhỏ lẻ và bảo đảm tính đại chúng của doanh nghiệp.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về chào bán chứng khoán ra công chúng tại Việt Nam

Trên cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật và nghiên cứu Dự thảo Luật, tác giả kiến nghị một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định về CBCK ra công chúng tại Việt Nam như sau:

Thứ nhất, kiểm soát chặt chẽ dòng vốn, khóa chặt tình trạng “huy động vốn cửa sau”²⁴ của doanh nghiệp. Pháp luật cần quy định rõ việc phát hành chứng khoán phải được dùng để phục vụ cho mục đích đầu tư sản xuất, kinh doanh những ngành nghề, lĩnh vực cốt lõi của doanh nghiệp, phát triển công nghệ, đổi mới mô hình kinh doanh. Yêu cầu này giúp thị trường loại bỏ các doanh nghiệp thiếu chiến lược phát triển bền vững, đồng thời khuyến khích dòng vốn chảy vào những tổ chức kinh tế có nội lực thực chất. Giải pháp cụ thể gồm:

- Cần có quy định hạn chế các doanh nghiệp huy động vốn thông qua phát hành chứng khoán để mua cổ phần của doanh nghiệp khác (trừ doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính), hoặc để thực hiện hợp đồng hợp tác kinh doanh BCC với tổ chức kinh tế khác.

²³ Tuệ Lâm, *Lo ngại doanh nghiệp huy động vốn cửa sau, gây hệ lụy cho TTCK*, 2024, <https://vneconomy.vn/lo-ngai-doanh-nghiep-huy-dong-von-cua-sau-gay-he-luy-cho-thi-truong-chung-khoan.htm>, truy cập ngày 15/05/2026.

²⁴ Tuệ Lâm, tlđd.

- Bổ sung quy định giới hạn việc huy động vốn thông qua CBCK để cho vay: “Từ nhiều năm nay, trên thị trường trái phiếu doanh nghiệp tồn tại thực tế rằng 70-80% lượng trái phiếu lưu hành là của các ngân hàng thương mại”²⁵, ngân hàng sau khi có vốn lại dùng khoản tiền này để cấp tín dụng cho các doanh nghiệp khác. Vì thế, nền kinh tế rất cuộc vẫn phụ thuộc chủ yếu vào tín dụng ngân hàng, còn doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp khởi nghiệp rất khó khăn để tiếp cận thị trường vốn. Thứ nữa, rủi ro hình thành từ việc một doanh nghiệp (không phải ngân hàng) huy động vốn thông qua TTCK rồi cho vay lại là rất lớn. Vì vậy, trường hợp tổ chức tín dụng huy động vốn thông qua phát hành trái phiếu doanh nghiệp, cần đặt ra giới hạn tỷ lệ vốn huy động được phép sử dụng để cấp tín dụng nhằm bảo đảm công bằng nhất định, tạo cơ hội tiếp cận thị trường vốn cho các doanh nghiệp thuộc nhiều ngành nghề và lĩnh vực khác nhau. Đối với các TCPH không phải là tổ chức tín dụng, cần nghiêm cấm việc huy động vốn qua CBCK để cho vay lại, trừ trường hợp bên đi vay là công ty con của TCPH.

Thứ hai, xây dựng cơ chế giám sát việc giải ngân vốn đúng mục đích và tiến độ đã cam kết trong hồ sơ đăng ký chào bán, cụ thể là:

- Cần làm rõ các trường hợp có thể thay đổi mục đích sử dụng và trì hoãn quá trình giải ngân nguồn vốn huy động, như hủy bỏ hoặc chấm dứt dự án đầu tư ban đầu để thực hiện dự án mới hoặc bổ sung vốn cố định, thay đổi đơn vị thi công hoặc phương thức thực hiện dự án đầu tư. Ngoài những lý do trên, mọi sự thay đổi, điều chỉnh mục đích, tiến độ sử dụng vốn đều bị coi là trái pháp luật.

- Có chế tài xử phạt đối với hành vi thay đổi một cách bất hợp pháp mục đích sử dụng và thời hạn giải ngân khoản vốn huy động thông

qua CBCK. Trường hợp vi phạm, trước hết, cần yêu cầu TCPH khôi phục lại tình trạng ban đầu, bồi thường thiệt hại cho NĐT (nếu có), đình chỉ có thời hạn hoặc cấm vĩnh viễn hoạt động huy động vốn trên TTCK; xem xét đến cùng trách nhiệm của tổ chức và từng cá nhân có liên quan trong việc điều chỉnh mục đích sử dụng vốn để áp dụng chế tài phù hợp.

- Quy định nghĩa vụ công bố thông tin của TCPH trong trường hợp thay đổi mục đích và tiến độ sử dụng nguồn vốn huy động được thông qua CBCK. Cần xác định rõ chủ thể, nội dung, thời hạn và phương thức thực hiện nghĩa vụ công khai việc điều chỉnh này. Đồng thời, cần tăng cường trách nhiệm giải trình của các bên liên quan về lý do và tác động của việc điều chỉnh hoạt động sử dụng vốn.

- Tăng cường trách nhiệm “người gác cổng”²⁶ của các tổ chức trung gian gồm tổ chức bảo lãnh phát hành, đơn vị tư vấn, công ty kiểm toán, công ty luật... trong hoạt động giám sát quy trình CBCK, quản lý và sử dụng vốn của TCPH. Cho phép tổ chức bảo lãnh phát hành có quyền thực hiện việc kiểm tra tại chỗ nếu phát hiện có sự thay đổi đáng kể về mục đích và tiến độ giải ngân vốn, được bảo lưu ý kiến và chủ động báo cáo kịp thời tới UBCKNN và Sở Giao dịch Chứng khoán. Đồng thời, cần đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra của Sở Giao dịch Chứng khoán.

- Chuẩn hóa các quy định về quản lý tiền mặt trong huy động vốn. Hiện nay, các ngân hàng nơi TCPH mở tài khoản phong tỏa hầu như chỉ tham gia quản lý dòng tiền tới thời điểm kết thúc đợt chào bán, sau đó, doanh nghiệp sử dụng nguồn vốn như thế nào, ngân hàng hầu như không thể kiểm soát. Vì vậy, cần bổ sung quy định về việc TCPH bắt buộc phải tiếp tục duy trì tài khoản tại ngân hàng phong tỏa hoặc mở một tài khoản chuyên

²⁵ Nguyễn Hữu Huân, *Giải quyết ba bất cập để khơi thông thị trường vốn*, Tạp chí Kinh tế Việt Nam, số 8/2025, tr. 28 - 32.

²⁶ Reinier H. Kraakman, *Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy*, Journal of Law, Economics & Organization, Vol.2, No.1, 1986, p. 53 - 104.

biệt để giao dịch nguồn vốn huy động được thông qua CBCK, yêu cầu ngân hàng thực hiện kiểm tra lệnh chi tiền, đồng thời cho phép ngân hàng được quyền từ chối hoặc có ý kiến, báo cáo tới cơ quan quản lý nhà nước về những trường hợp doanh nghiệp giải ngân sai mục đích hoặc chậm giải ngân.

- Áp dụng chuyển đổi số và phối hợp liên ngành nhằm kiểm soát thực chất dòng tiền: Thay vì chỉ kiểm tra báo cáo tài chính đã được kiểm toán (vốn có độ trễ và có nguy cơ bị can thiệp làm sai lệch), UBCKNN cần được cấp quyền tiếp cận dữ liệu giao dịch tài khoản ngân hàng của TCPH đối với dòng tiền huy động từ công chúng. Sử dụng công nghệ hiện đại để tự động phát hiện các giao dịch đáng ngờ như dòng tiền vừa huy động lập tức được chuyển cho các bên liên quan không có trong danh mục dự án, hoặc chạy vòng qua các tài khoản thuộc cùng một nhóm lợi ích. Đồng thời, cơ quan thuế cần kịp thời đối chiếu dòng tiền luân chuyển với hóa đơn điện tử và nghĩa vụ nộp thuế, bảo đảm các giao dịch chuyển tiền là giao dịch mua bán, đầu tư có thật. Điều này giúp kiểm soát ngay từ khi phát sinh giao dịch, biến quá trình giám sát từ “hậu kiểm” thành “ngăn chặn chủ động”.

- Tăng cường hiệu quả quản lý và giám sát nội bộ doanh nghiệp: Để làm được điều này, TCPH phải thiết lập hệ thống kiểm soát nội bộ dòng lưu chuyển tiền tệ một cách chặt chẽ. Ủy ban kiểm toán nội bộ, hội đồng quản trị và các thành viên độc lập của hội đồng quản trị đều cần có trách nhiệm tăng cường rà soát liên tục việc sử dụng vốn huy động được từ đợt CBCK ra công chúng, công bố dòng tiền hằng quý trên hệ thống giao dịch và chịu sự giám sát của đại hội đồng cổ đông cũng như của công chúng. Quy định này giúp thúc đẩy mức độ minh bạch về tình hình tài chính của doanh nghiệp, chấm dứt tình trạng biến thủ công quỹ của cổ đông nắm quyền chi phối, kiểm soát viên thực tế, người quản lý và những người có liên quan. Trong trường hợp TCPH phát hiện các chủ thể này

có hành vi chiếm dụng vốn huy động, cần có quy định rõ ràng về việc yêu cầu hoàn trả ngay lập tức, đồng thời doanh nghiệp phải công bố thông tin về việc chiếm dụng bao gồm chủ thể thực hiện, số tiền và động cơ chiếm dụng, tác động của hành vi đến công ty, cũng như kế hoạch hoàn trả và khắc phục hậu quả nếu có.

Thứ ba, để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa mục tiêu kiểm soát chất lượng và áp lực tuân thủ, các cơ quan quản lý cần ban hành bộ tiêu chí rõ ràng để giúp kiểm toán viên nhận diện và phân loại rủi ro đối với các tài sản phi tiền tệ đã từng dùng để góp vốn, xây dựng quy trình kiểm toán dựa trên rủi ro, chuẩn hóa phương pháp định giá tài sản từ nguồn dữ liệu quá khứ, có cơ chế pháp lý bảo vệ quyền lợi kiểm toán viên. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính và UBCKNN nên xem xét áp dụng lộ trình chuyển tiếp linh hoạt, chuyển trọng tâm rà soát báo cáo vốn điều lệ trong 10 năm vào các đợt tăng vốn lớn hoặc tài sản phức tạp thay vì áp dụng đồng loạt, kết hợp thiết lập cơ chế phê duyệt nhanh đối với những hồ sơ minh bạch, góp vốn hoàn toàn bằng tiền mặt nhằm rút ngắn thời gian thẩm định.

Thứ tư, xây dựng lộ trình chuyển đổi mô hình quản lý hoạt động CBCK sang đăng ký tự động, tăng cường hiệu quả thực hiện và giám sát việc thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin của TCPH, nhằm tạo cơ hội cho các doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp vừa và nhỏ có cơ hội tiếp cận với thị trường vốn, giúp TTCK trở nên chuyên nghiệp và có tính dự báo cao hơn. Việc áp dụng mô hình đăng ký tự động đòi hỏi cơ quan quản lý nhà nước cần tăng cường hoạt động giám sát ở toàn bộ các khâu trong phát hành chứng khoán, xử lý kịp thời và nghiêm khắc đối với các hành vi gây hỗn loạn thị trường như giảm giá cổ phiếu bất hợp pháp (trước đợt IPO), đầu cơ trục lợi, đẩy giá cổ phiếu bất thường để dùng cổ phiếu làm tài sản thế chấp cho khoản vay tại tổ chức tín dụng...

Thứ năm, chuẩn hóa hồ sơ CBCK ra công chúng theo tiêu chuẩn quốc tế: Chuyển dịch dần từ việc kiểm tra tính “hợp pháp” của hồ sơ chào bán sang kiểm tra tính “đầy đủ và trung thực” của thông tin. Khuyến khích áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS) trong hồ sơ chào bán thay vì dùng chuẩn mực kế toán Việt Nam (VAS) nhằm giúp NĐT nước ngoài dễ dàng định giá doanh nghiệp. Bổ sung quy định rõ trách nhiệm pháp lý và mức bồi thường thiệt hại đối với TCPH nếu tài liệu tiếng Anh có sai sót gây thiệt hại tài chính cho NĐT quốc tế.

Thứ sáu, không quy định cụ thể về tỷ lệ tối thiểu số cổ phiếu được chào bán cho ít nhất 100 NĐT không phải cổ đông lớn, thay vào đó nên bổ sung điều khoản về phương thức phân phối bắt buộc, cho phép TCPH và đơn vị bảo lãnh cài đặt sẵn các thuật toán phân bổ trong hệ thống nhận lệnh IPO. Quy tắc phân phối được ghi rõ trong Bản cáo bạch, hệ thống tự vận hành rất khách quan. Mặt khác, nếu Luật Chứng khoán sửa đổi vẫn giữ lại yêu cầu về tỷ lệ sở hữu vốn này thì cần có cơ chế đặc thù cho các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo. Theo đó, cho phép cổ đông sáng lập, quỹ đầu tư mạo hiểm lớn của Startup được mua trước và nắm giữ tỷ trọng cổ phiếu lớn trong đợt IPO và không bắt buộc phân tán theo tỷ lệ như quy định hiện hành.

Cuối cùng, Điều 6a Dự thảo Luật có quy định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong lĩnh vực chứng khoán, từ kết quả nghiên cứu, tác giả đề xuất hai cơ chế liên quan đến CBCK ra công chúng gồm:

- Xây dựng cơ chế thử nghiệm về CBCK ra công chúng đối với các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo: Cho phép UBCKNN thí điểm một hạn ngạch (quota) hoặc cơ chế đặc cách cho doanh nghiệp đổi mới sáng tạo và ứng dụng khoa học công nghệ, doanh nghiệp tăng trưởng dù chưa có lãi, thậm chí còn lỗ lũy kế vẫn được CBCK ra công chúng. Thay vì dùng tiêu chí lợi nhuận, pháp luật có

thể thay thế bằng các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển thực chất như tốc độ tăng trưởng doanh thu thuần, tỷ lệ chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển, sở hữu văn bằng bảo hộ sáng chế hoặc giải pháp hữu ích, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chứng nhận là doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao hoặc hoạt động trong lĩnh vực công nghệ ưu tiên phát triển; có sự tham gia góp vốn hoặc cam kết tài chính dài hạn từ các quỹ đầu tư mạo hiểm có uy tín trong nước và quốc tế...

- Xây dựng và vận hành thử nghiệm có kiểm soát Sàn giao dịch chứng khoán chuyên biệt dành cho doanh nghiệp đổi mới sáng tạo và ứng dụng khoa học công nghệ, doanh nghiệp tăng trưởng: Sau khi được CBCK ra công chúng, cần thiết lập một phân bảng giao dịch riêng, có thể gắn với sàn HNX hoặc Upcom (sàn Main-Board). Đặc điểm lớn nhất của sàn chuyên biệt là điều kiện gia nhập được nói lỏng hơn, rủi ro cao và chịu sự giám sát chặt chẽ từ cơ quan quản lý nhà nước. Các công ty niêm yết trên sàn này phải đáp ứng bộ tiêu chí đánh giá đáng tin cậy gồm: Có tiềm năng tăng trưởng cao nhưng thời gian hoạt động còn tương đối ngắn, quy mô nhỏ và hiệu quả hoạt động kém nổi bật hơn các công ty niêm yết trên thị trường niêm yết chính nhưng lại có nhiều dư địa phát triển. Đồng thời, cần quy định sàn này chỉ dành riêng cho NĐT chứng khoán chuyên nghiệp.

Kết luận

Để thị trường vốn phát huy vai trò tối ưu hóa nguồn lực, thúc đẩy khoa học công nghệ và tinh thần khởi nghiệp, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về CBCK ra công chúng, củng cố thiết chế giám sát thực thi, áp dụng cơ chế thử nghiệm có kiểm soát dành riêng cho doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo là yêu cầu bắt buộc. Chỉ khi giải quyết được điểm nghẽn về thể chế mới có thể điều tiết dòng vốn vào khu vực sản xuất kinh doanh, tạo giá trị thực chất cho doanh nghiệp và bảo đảm nền kinh tế phát triển bền vững■

HOÀN THIỆN LUẬT HÔN NHÂN VÀ GIA ĐÌNH NĂM 2014 VỀ CHIA TÀI SẢN CHUNG CỦA VỢ CHỒNG KHI MỘT BÊN CHẾT TRƯỚC NHẪM ĐẤU TRANH PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH

(PERFECTING THE 2014 LAW ON MARRIAGE AND FAMILY REGARDING THE
DIVISION OF COMMON MARITAL PROPERTY UPON THE PRIOR DEATH OF
ONE SPOUSE IN ORDER TO PREVENT AND COMBAT DOMESTIC VIOLENCE)

TS. HOÀNG THỊ HẢI YẾN

Trưởng khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật - Đại học Huế.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tài sản chung của vợ chồng; chấm dứt hôn nhân; bạo lực gia đình; bảo vệ quyền tài sản cho nạn nhân bạo lực gia đình.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 4/3/2026
Hoàn thành phản biện: 1/7/2026
Duyệt đăng : 15/7/2026

Tóm tắt:

Theo quy định của Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014, việc chia tài sản chung của vợ chồng khi hôn nhân chấm dứt do một bên vợ, chồng chết trước dựa trên nguyên tắc chia đôi tài sản chung. Tuy nhiên, việc áp dụng nguyên tắc bình quân này chưa được xem xét thấu đáo trong bối cảnh bạo lực gia đình dẫn đến chấm dứt hôn nhân. Bài viết phân tích những hạn chế của quy định hiện hành về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước do hành vi bạo lực gia đình của bên kia, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước để phòng chống bạo lực gia đình.

Article Information:

Keywords: Common property of husband and wife; termination of marriage; domestic violence; protection of the property rights of victims of domestic violence.

Article History:

Received : 4 Mar 2026
Review completed : 1 Jul 2026
Approved : 15 Jul 2026

Abstract:

Under the 2014 Law on Marriage and Family, the division of the common property of husband and wife where the marriage is terminated because one spouse dies first is based on the principle of dividing the common property into equal halves. However, the application of this equal-division principle has not been thoroughly considered in situations where domestic violence leads to the termination of marriage. The article analyses the limitations of the current provisions on the division of common marital property where one spouse dies first as a result of the other spouse's acts of domestic violence, and on that basis proposes solutions for improving the law on the division of common marital property upon the prior death of one spouse in order to prevent and combat domestic violence.

Dẫn nhập

Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (PCBLGD) năm 2022 có hiệu lực từ ngày 1/7/2023, thay thế Luật PCBLGD năm 2007 có nhiều điểm quy định mới nhằm mở rộng khái niệm “bạo lực gia đình”. Đồng thời, một

trong các nguyên tắc quan trọng của Luật PCBLGD năm 2022 là nguyên tắc hành vi vi phạm pháp luật về PCBLGD phải được kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý nghiêm theo quy định của pháp luật. Mọi tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về PCBLGD thì

tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật¹. Tuy nhiên quy định về chia tài sản chung khi chấm dứt hôn nhân do một bên chết trước vẫn dựa trên nguyên tắc bình đẳng về tài sản giữa vợ chồng, mà chưa tính đến sự hạn chế khi áp dụng nguyên tắc bình đẳng này trong bối cảnh bạo lực gia đình (BLGD) dẫn đến một bên chết trước, mà nạn nhân BLGD chủ yếu là người vợ. Để đấu tranh PCBLGD, cần thiết phải rà soát các quy định của Luật Hôn nhân và gia đình (HNGĐ) năm 2014 về chia tài sản của vợ chồng khi một bên chết trước nhằm có sự sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

1. Nguyên tắc phân chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước theo Luật Hôn nhân và gia đình Việt Nam

Trước đây, Luật HNGĐ năm 1959 có quy định tại Điều 16 về nguyên tắc chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước như sau: *“Khi một bên chết trước, nếu tài sản của vợ chồng cần chia, thì chia như quy định ở Điều 29. Vợ và chồng đều có quyền thừa kế tài sản của nhau”*. Đồng thời theo Điều 29 Luật HNGĐ năm 1959, *“Khi ly hôn, việc chia tài sản sẽ căn cứ vào sự đóng góp về công sức của mỗi bên, vào tình hình tài sản và tình trạng cụ thể của gia đình. Lao động trong gia đình được kể như lao động sản xuất. Khi chia phải bảo vệ quyền lợi của người vợ, của con cái và lợi ích của việc sản xuất”*. Điều này có nghĩa là Luật HNGĐ năm 1959 quy định nguyên tắc chia tài sản chung của vợ chồng khi chấm dứt hôn nhân là thống nhất, cho dù do ly hôn hay do một bên chết trước. Các yếu tố về công sức đóng góp của mỗi bên vợ chồng vào khối tài sản chung, tình trạng gia đình cũng như các yếu tố cần cân nhắc để bảo vệ quyền lợi của bên yếu thế như vợ, con và yếu tố bảo đảm nhu cầu sản xuất của vợ chồng đều được tính đến khi chia tài

sản chung của vợ chồng do hôn nhân chấm dứt, không phân biệt giữa trường hợp ly hôn với trường hợp một bên chết trước.

Đến Luật HNGĐ năm 1986, các nguyên tắc chia tài sản chung của vợ chồng khi ly hôn không còn được áp dụng trong trường hợp chia tài sản chung khi một bên chết trước. Lần đầu tiên nguyên tắc chia đôi tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước được quy định trong pháp luật HNGĐ Việt Nam, mà không dựa trên công sức đóng góp. Cụ thể, theo Điều 17 Luật HNGĐ năm 1986, *“Khi một bên chết trước, nếu cần chia tài sản chung của vợ chồng thì chia đôi. Phần tài sản của người chết được chia theo quy định của pháp luật về thừa kế. Vợ, chồng có quyền thừa kế tài sản của nhau”*.

Tiếp đến, Điều 31 Luật HNGĐ năm 2000 theo tinh thần ngược lại với các văn bản Luật HNGĐ trước đó, đã không quy định cụ thể về nguyên tắc chia tài sản chung của vợ chồng khi hôn nhân chấm dứt do vợ, chồng chết trước.

Hiện nay, khoản 2 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014 đã bổ sung quy định về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước theo nguyên tắc chia đôi tương tự quy định của Luật HNGĐ năm 1986 trước đây. Cụ thể đó, theo khoản 2 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014, *“Khi có yêu cầu về chia di sản thì tài sản chung của vợ chồng được chia đôi, trừ trường hợp vợ chồng có thỏa thuận về chế độ tài sản. Phần tài sản của vợ, chồng chết hoặc bị Tòa án tuyên bố là đã chết được chia theo quy định của pháp luật về thừa kế”*. Nguyên tắc chia đôi là chia bình quân, mỗi bên vợ, chồng được chia một nửa giá trị tài sản chung mà không phải căn cứ vào công sức đóng góp.

Cần lưu ý rằng, vào thời điểm ban hành Luật HNGĐ năm 1959, chế độ tài sản hôn nhân theo luật định được xác định là chế độ cộng đồng tài sản, vợ chồng không có tài sản riêng, được áp dụng thống nhất cho mọi

¹) Khoản 4 Điều 4 và khoản 1 Điều 41 Luật PCBLGD năm 2022.

cặp vợ chồng. Đến Luật HNGĐ năm 1986, pháp luật chuyển sang quy định về chế độ tài sản chung hợp nhất, tiếp tục được kế thừa trong Luật HNGĐ năm 2000 và vẫn duy trì cho đến hiện nay tại Luật HNGĐ năm 2014. Bên cạnh đó, Luật HNGĐ năm 2014 còn quy định chế độ tài sản của vợ chồng theo thỏa thuận nhằm đáp ứng nhu cầu kinh tế - xã hội. Như vậy, về mặt chế độ tài sản của vợ chồng, Luật HNGĐ năm 2014 quy định 2 chế độ tài sản: chế độ tài sản của vợ chồng theo thỏa thuận (hôn ước) và chế độ tài sản của vợ chồng theo luật định. Quy định này cho phép vợ chồng tự do lựa chọn chế độ tài sản.

Vì vậy, trường hợp vợ chồng lựa chọn chế độ tài sản theo thỏa thuận thì khi người vợ hoặc chồng chết trước, tài sản chung của vợ chồng (nếu có) sẽ được chia theo văn bản thỏa thuận về chế độ tài sản của vợ chồng. Phần tài sản của người vợ, chồng chết trước được xác định là di sản thừa kế để chia cho những người thừa kế khi có yêu cầu.

Đối với trường hợp vợ chồng lựa chọn chế độ tài sản theo luật định, nếu cần phải chia di sản của người vợ, chồng đã chết theo yêu cầu của những người thừa kế thì tài sản chung của vợ chồng sẽ được chia đôi; phần tài sản của người vợ, chồng đã chết được chia cho những người thừa kế theo quy định của pháp luật về thừa kế.

Về nguyên tắc, tài sản chung của vợ chồng thuộc sở hữu chung hợp nhất (khoản 2 Điều 33 Luật HNGĐ năm 2014, Điều 213 Bộ luật Dân sự năm 2015), trong đó vợ, chồng luôn có tỷ lệ (phần) bằng nhau đối với khối tài sản chung.

Tóm lại, khi một bên vợ, chồng chết trước, pháp luật HNGĐ Việt Nam có xu hướng ưu tiên nguyên tắc chia đôi (chia bình quân) đối với tài sản chung của vợ chồng, mỗi bên vợ, chồng được chia một nửa giá trị tài sản chung (trừ trường hợp Luật HNGĐ năm 1959 dựa trên công sức đóng góp của vợ chồng và các yếu tố khác tương tự khi vợ chồng ly hôn).

2. Hạn chế của Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 trong quy định về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước do nguyên nhân bạo lực gia đình

Theo khoản 1 Điều 19 Luật HNGĐ năm 2014, vợ chồng có nghĩa vụ thương yêu, chung thủy, tôn trọng, quan tâm, chăm sóc, giúp đỡ nhau; cùng nhau chia sẻ, thực hiện các công việc trong gia đình. Như vậy, vợ chồng ngoài lòng chung thủy, sự chu cấp và giúp đỡ, “còn phải tôn trọng lẫn nhau”. Nghĩa vụ này là một trong những nghĩa vụ phát sinh từ hôn nhân, việc ghi nhận nó trong Luật HNGĐ năm 2014 nhằm mục đích tượng trưng thiết lập các biện pháp thực tiễn để chống lại BLGD.

Theo khoản 2 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014, về giải quyết tài sản của vợ chồng trong trường hợp một bên chết hoặc bị Tòa án tuyên bố là đã chết, khi có yêu cầu về chia di sản thì tài sản chung của vợ chồng được chia đôi, trừ trường hợp vợ chồng có thỏa thuận về chế độ tài sản. Phần tài sản của vợ, chồng chết hoặc bị Tòa án tuyên bố là đã chết được chia theo quy định của pháp luật về thừa kế. Có thể thấy, khi một bên vợ, chồng chết trước, Luật HNGĐ năm 2014 áp dụng nguyên tắc chia đôi tài sản chung nếu vợ chồng có chế độ tài sản chung theo luật định, hoặc áp dụng thỏa thuận về chế độ tài sản của vợ chồng để chia, nếu văn bản thỏa thuận này có hiệu lực. Luật HNGĐ năm 2014 không điều chỉnh riêng biệt trường hợp cái chết của một bên vợ, chồng có nguyên nhân là do BLGD của bên kia. Lỗ hổng pháp lý này có thể góp phần làm giảm hiệu quả thi hành của Luật PCBLGD năm 2022.

Thứ nhất, trường hợp vợ chồng áp dụng chế độ tài sản theo luật định, theo khoản 2 và khoản 4 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014 quy định nguyên tắc chia đôi tài sản chung khi một bên vợ, chồng chết trước, kể cả tài sản của vợ chồng trong kinh doanh. Nếu một bên vợ (chồng) chết trước do BLGD dẫn đến bị tước đoạt tính mạng, quy định này cho phép bên chồng (vợ) có hành vi BLGD dẫn đến

hậu quả nặng nề là hôn nhân chấm dứt do vợ (chồng) của người đó chết, nhưng người có hành vi BLGD vẫn được hưởng lợi từ việc chia đôi tài sản chung của vợ chồng.

Tuy nhiên, khi hành vi BLGD của một bên vợ (chồng) dẫn đến cái chết của bên kia, luôn là một lỗi nặng, bởi không chỉ làm chấm dứt hôn nhân mà hơn thế, bên có hành vi BLGD còn phải chịu trách nhiệm hình sự. Thế nhưng, theo khoản 2 và khoản 4 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014 hiện hành, họ vẫn được chia đôi tài sản chung. Điều này là không công bằng đối với nạn nhân BLGD đã qua đời, không có tính răn đe phòng ngừa hành vi BLGD giữa vợ, chồng. Đồng thời, thể hiện sự thiếu thống nhất của pháp luật HNGĐ trong điều chỉnh việc chia tài sản chung của vợ chồng khi hành vi BLGD dẫn đến chấm dứt hôn nhân trong hai trường hợp: (1) BLGD với lỗi nặng dẫn đến cái chết của một bên vợ chồng và (2) BLGD với lỗi nhẹ hơn vi phạm nghĩa vụ hôn nhân làm chấm dứt hôn nhân do ly hôn. Cụ thể, Luật HNGĐ năm 2014 đã quy định hành vi BLGD là một trong các lỗi dẫn đến ly hôn, đồng thời còn quy định nguyên tắc chia đôi tài sản chung nhưng phải tính đến các yếu tố khác, trong đó có yếu tố “Lỗi của mỗi bên trong vi phạm quyền, nghĩa vụ của vợ chồng”² là lỗi của vợ hoặc chồng vi phạm quyền, nghĩa vụ về nhân thân, tài sản của vợ chồng dẫn đến ly hôn, bao gồm hành vi BLGD³. Hành vi BLGD dẫn đến ly hôn hay sự kiện chết của một bên đều làm quan hệ hôn nhân của vợ chồng chấm dứt, do đó nguyên tắc chia tài sản chung của vợ chồng trong trường hợp áp dụng chế độ tài sản chung theo luật định cần có sự thống nhất với nhau.

Thứ hai, trường hợp vợ chồng áp dụng chế độ tài sản theo thỏa thuận, chế độ tài sản của vợ chồng theo thỏa thuận có hiệu lực, nội dung thỏa thuận đầy đủ rõ ràng, thì việc chia tài sản chung

khi một bên chết trước được áp dụng theo thỏa thuận đó (khoản 2 Điều 66 Luật HNGĐ năm 2014). Như vậy, nếu sự thỏa thuận về chế độ tài sản của vợ chồng có cả những điều khoản dành cho một bên vợ (chồng) một số quyền lợi đặc biệt, ví dụ tài sản chung chia theo tỷ lệ không đều nhau khi một bên chết trước, nhưng sau đó bên được hưởng lợi ích từ thỏa thuận lại có hành vi BLGD, bị truy cứu trách nhiệm hình sự do xâm phạm thể chất, tính mạng của bên kia làm cho bên kia chết, thì vẫn áp dụng việc chia tài sản theo tỷ lệ ưu tiên cho bên có hành vi BLGD (như trong hôn ước của vợ chồng). Quy định áp dụng chế độ tài sản của vợ chồng theo thỏa thuận trong trường hợp này rõ ràng không đặt trong bối cảnh BLGD ở xã hội ngày nay, do đó không bảo đảm được quyền và lợi ích của bên chồng (vợ) là nạn nhân của BLGD.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật hôn nhân và gia đình về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên vợ, chồng chết trước nhằm phòng, chống bạo lực gia đình

Thực tiễn cho thấy, pháp luật HNGĐ Việt Nam vẫn chưa có cơ chế xử lý nghiêm khắc và hiệu quả hành vi BLGD nhằm phòng ngừa và trấn áp BLGD trong bối cảnh phức tạp của đời sống xã hội hiện đại, khi mà các nguyên nhân của hiện trạng BLGD ở Việt Nam vẫn xuất phát từ tư tưởng trọng nam khinh nữ, bất bình đẳng giới. Các hành vi BLGD của một bên vợ (chồng) dẫn đến cái chết của bên kia vì tranh chấp tài sản thường xuất phát từ lòng tham, nợ nần, áp lực tài chính hoặc mâu thuẫn dai dẳng không được giải quyết, dẫn đến hành vi bột phát hoặc lên kế hoạch tước đoạt mạng sống, kèm tâm lý coi thường mạng sống người khác khi có tư tưởng trọng nam khinh nữ, bất bình đẳng giới. Ví dụ: trong trường hợp cố tình đầu độc giết vợ để không phải chia tài sản⁴, hay có hành vi truy sát vợ ngay tại Tòa án vì mâu

² Điều 2 khoản 2 Điều 59 Luật HNGĐ năm 2014.

³ Điều 4 khoản 4 Điều 7 Thông tư liên tịch số 01/2016/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BTP ngày 06/01/2016 hướng dẫn Luật HNGĐ năm 2014.

⁴ Vũ Hội, *Đầu độc giết vợ để không phải chia tài sản*, <https://plo.vn/dau-doc-giet-vo-de-khong-phai-chia-tai-san-post397842.html>, truy cập ngày 02/02/2026.

thuần phân chia tài sản khi ly hôn⁵ hoặc hành vi đồ thuốc trừ cỏ vào hộp bánh để giết vợ cũ, chiếm đoạt tài sản⁶. Hành vi BLGD không chỉ diễn ra giữa những người đang có quan hệ hôn nhân mà còn được thực hiện giữa những cặp vợ chồng đã ly hôn nhưng chưa chia tài sản chung. Trường hợp một bên (thường là người chồng cũ) sát hại bên kia (vợ cũ) vì mâu thuẫn chia tài sản chung sau ly hôn không phải là hiếm, ví dụ: trường hợp của VXB phải lĩnh án 20 năm tù⁷, hay trường hợp của NB sát hại vợ cũ về mâu thuẫn về chia tài sản sau ly hôn⁸. Trong nền kinh tế thị trường phát triển kinh tế tư nhân hiện nay, nếu một bên vợ (chồng) bị dồn vào đường cùng do áp lực kinh tế, do ngoại tình, do ghen tuông, do lòng tham, kèm theo đó là tư tưởng định kiến giới, nguyên nhân sâu xa dẫn dắt họ có hành vi BLGD dẫn đến cái chết của chồng (vợ) của họ, nhưng tài sản chung kể cả tài sản trong kinh doanh vẫn được chia đôi hoặc chia theo thỏa thuận về chế độ tài sản mà có lợi cho bên có hành vi BLGD một khi hôn nhân chấm dứt do sự kiện chết của nạn nhân, vô hình trung đã “tiếp tay” để BLGD tiếp tục có cơ hội phát triển.

Từ những phân tích ở trên cho thấy, cần thiết phải hoàn thiện quy định pháp luật HNGĐ về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên (vợ) chồng chết trước do hành vi BLGD của bên kia, nhằm phòng, chống BLGD và bảo đảm bình đẳng giới.

Tham khảo pháp luật Cộng hoà Pháp, nước này vừa thông qua Luật số 2024-494 ngày 31/5/2024 về bảo đảm công bằng tài sản trong gia đình (Luật số 2024-494)⁹ nhằm bổ sung vào Bộ luật Dân sự Pháp một loạt quy định mới (từ Điều 1399-1 đến 1399-5)¹⁰ để xử lý BLGD trong khuôn khổ chấm dứt chế độ tài sản vợ chồng. Theo Điều 1399-1 Bộ luật Dân sự Pháp, người vợ hoặc chồng bị kết án, với tư cách là chủ mưu hoặc đồng phạm, về việc cố ý giết hoặc cố ý gây bạo lực dẫn đến cái chết của người phối ngẫu, thì đương nhiên bị tước bỏ mọi lợi ích hôn sản được quy định trong hợp đồng hôn nhân được lập trước khi kết hôn hoặc trong thỏa thuận về tài sản vợ chồng (trong trường hợp vợ chồng áp dụng chế độ tài sản theo luật định), nếu các lợi ích hôn sản đó có hiệu lực tại thời điểm chấm dứt chế độ tài sản vợ chồng khi một trong hai bên chết. Quy định này được xây dựng dựa trên logic của “sự bất xứng tư cách hôn sản” (l’indignité matrimoniale), tương tự như nguyên tắc bất xứng tư cách thừa kế (l’indignité successorale), nhằm ngăn chặn việc người gây bạo lực lại được hưởng lợi từ cái chết hoặc sự tổn hại của người phối ngẫu¹¹. Nguyên tắc bất xứng tư cách thừa kế rất rõ ràng: Bất xứng thừa kế là một chế tài dân sự nhằm tước quyền hưởng di sản của một người vì những hành vi sai trái của người đó đối với người để lại di sản. Trước cải cách này tại Pháp, một người vợ hoặc chồng bị kết

⁵ X.Son, *Truy sát vợ tại tòa vì mâu thuẫn phân chia tài sản*, <https://cadn.com.vn/truy-sat-vo-tai-toa-vi-mau-thuan-phan-chia-tai-san-post292992.html>, truy cập ngày 02/02/2026.

⁶ Thế Minh, *Đồ thuốc trừ cỏ vào hộp bánh để giết vợ cũ, chiếm đoạt tài sản*, <https://tuoitre.vn/do-thuoc-tru-co-vao-hop-banh-de-giet-vo-cu-chiem-doat-tai-san-20250513131040279.htm>, truy cập ngày 02/02/2026.

⁷ Bùi Toàn, *Sát hại vợ cũ vì mâu thuẫn chia tài sản*, <https://vnexpress.net/sat-hai-vo-cu-vi-mau-thuan-chia-tai-san-4816325>, truy cập ngày 02/02/2026.

⁸ Thành An, *20 năm tù cho kẻ giết vợ cũ vì mâu thuẫn chia tài sản sau ly hôn*, <https://laodong.vn/phap-luat/20-nam-tu-cho-ke-giet-vo-cu-vi-mau-thuan-chia-tai-san-sau-ly-hon-1125284.lido>, truy cập ngày 02/02/2026.

⁹ Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille, [LUẬT số 2024-494 ngày 31/5/2024 về bảo đảm công lý gia truyền trong gia đình], xem tại: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000049265506/>.

¹⁰ Code civil de la France, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006136353/#LEGISCTA000006136353.

¹¹ Philippe Bletterie, *De la justice à la sanction: la privation de droits patrimoniaux*, La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], n° 29/2025, tr.8, DOI: 10.52497/revue-cmh.4288.

án với tư cách là thủ phạm hoặc đồng phạm của một tội phạm hoặc tội hình sự dẫn đến cái chết của người phối ngẫu vẫn giữ được các lợi ích hôn sản phát sinh hiệu lực khi một trong hai người chết, vốn không bị áp dụng chế tài bất xứng thừa kế hay việc thu hồi vì vô ơn. Thực tiễn xét xử ở Pháp trước đây cho thấy, trường hợp một người chồng giết vợ vẫn được hưởng toàn bộ tài sản của khối tài sản chung phổ quát (*communauté universelle*, theo đó vợ chồng chỉ có tài sản chung, không có tài sản riêng), bởi họ kết hôn theo chế độ tài sản ước định, với thỏa thuận bên nào chết trước thì bên còn sống được hưởng tất cả tài sản chung¹². Luật số 2024-494 đã sửa chữa khiếm khuyết pháp lý này, được đưa vào các quy định tại Điều 1399-1 đến 1399-5 Bộ luật Dân sự Pháp, như là một chế tài dân sự mới, nhằm tước bỏ các lợi ích tài sản phát sinh từ hôn nhân đối với người vợ/chồng phạm tội, tương tự như quy định về sự bất xứng trong thừa kế. Theo Luật số 2024-494, có hai trường hợp tước bỏ lợi ích hôn sản:

Thứ nhất, tước bỏ đương nhiên theo pháp luật, được Luật số 2024-494 thiết lập mặc nhiên đối với những tình huống BLGD rất nghiêm trọng tạo nên bất xứng hôn sản, đó là các trường hợp có hành vi BLGD dẫn đến người phối ngẫu chết và người thực hiện BLGD bị kết án hình sự. Theo Điều 1399-1 mới sửa đổi của Bộ luật Dân sự Pháp¹³, việc tước bỏ lợi ích hôn sản là đương nhiên ngay khi một người vợ hoặc chồng bị kết án, với tư cách là thủ phạm hoặc đồng phạm, vì đã cố ý gây ra hoặc tìm cách gây ra cái chết cho người phối ngẫu của mình, hoặc vì đã cố ý thực hiện hành vi bạo lực dẫn đến cái chết của người phối ngẫu mà không có ý định làm chết người; và trong khuôn khổ thanh lý chế độ tài sản của vợ chồng, người đó đương

nhiên bị tước bỏ lợi ích từ các điều khoản của thỏa thuận hôn sản phát sinh khi chế độ tài sản bị chấm dứt do cái chết của một trong hai vợ chồng mà theo thỏa thuận là vốn mang lại lợi ích cho người đó.

Về các hành vi BLGD dẫn đến bất xứng hôn sản, Luật số 2024-494 kế thừa các quy định pháp luật về thừa kế của Pháp, bao gồm các tội: Tội giết người với lỗi cố ý và Tội cố ý gây thương tích dẫn đến chết người mà không có ý định gây chết người; áp dụng cho hai trường hợp hành vi phạm tội đã hoàn thành và hành vi phạm tội chưa đạt; và áp dụng cho bên vợ (chồng) có BLGD là thủ phạm cũng như đồng phạm. Việc tước bỏ quyền lợi do thỏa thuận hôn nhân không cần phải được tuyên bố bằng một quyết định riêng; công chứng viên hoặc thậm chí thẩm phán được yêu cầu giải quyết tranh chấp phải xem xét việc này trong quá trình thanh lý chế độ tài sản của vợ chồng. Sau khi việc tước bỏ đã được xác lập, chế độ tài sản của vợ chồng sẽ được thanh lý theo hướng tước bỏ những lợi ích mà người vợ hoặc chồng bị kết án lẽ ra được hưởng theo hợp đồng hôn nhân.

Thứ hai, tước bỏ tùy nghi theo quyết định của Tòa án trong một số trường hợp được liệt kê một cách chặt chẽ tại Điều 1399-2 Bộ luật Dân sự Pháp:¹⁴ Người vợ hoặc chồng có thể bị tước bỏ lợi ích từ các điều khoản của hợp đồng hôn nhân, đặc biệt nếu người đó là thủ phạm hoặc đồng phạm của các hành vi sau đây đối với người phối ngẫu của mình: tra tấn, các hành vi dã man, bạo lực vợ chồng, hiếp dâm, xâm hại tình dục, vu khống (lời khai gian hoặc việc vu khống) khiến người phối ngẫu có nguy cơ bị xử phạt hình sự.

Đồng thời, Điều 1399-3 Bộ luật Dân sự Pháp¹⁵ quy định việc tước bỏ lợi ích hôn nhân

¹² Cass. Civ. 1re, 7 avril 1998, n° 96-14.508, Bull. Civ. I, n° 146; RTDC, 1998, p. 457, obs. Bernard Vareille; RTDC, 1998, p. 882, obs. Jean Hauser.

¹³ Article 1399-1, Code civil de la France, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049632874.

¹⁴ Article 1399-2, Code civil de la France, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049632876.

¹⁵ Article 1399-3, Code civil de la France, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049632878.

có thể được Tòa án tư pháp tuyên theo yêu cầu của: một người thừa kế, hoặc của người vợ/chồng của người bị kết án, hoặc của Viện Công tố với điều kiện là yêu cầu phải được nộp trong thời hạn sáu tháng kể từ ngày chế độ tài sản của vợ chồng bị chấm dứt hoặc kể từ ngày người phối ngẫu qua đời, nếu bản án kết tội hoặc quyết định tuyên bố có tội đã có trước đó; hoặc trong thời hạn sáu tháng kể từ ngày có bản án hoặc quyết định này nếu được ban hành sau khi chế độ tài sản chấm dứt hoặc sau khi người phối ngẫu qua đời.

Như vậy, việc tước bỏ lợi ích hôn nhân do “bất xứng tư cách hôn sản” áp dụng hiệu quả khi vợ chồng thực hiện chế độ hôn sản ước định (theo thỏa thuận). Việc tước bỏ có thể được yêu cầu ngay khi người phối ngẫu là nạn nhân còn sống. Điều này có nghĩa là, trong trường hợp vợ chồng chỉ áp dụng chế độ tài sản theo luật định, nhưng không có thỏa thuận thêm gì sau đó về tài sản của vợ chồng, mà một bên vợ (chồng) có hành vi bạo lực nghiêm trọng dẫn đến cái chết của bên kia, thì vẫn có quyền đòi với một nửa khối tài sản chung, vì tài sản chung của vợ chồng không phải là “lợi ích do thỏa thuận hôn nhân tạo ra” mà là hệ quả trực tiếp của chế độ tài sản theo luật định. Nói cách khác, Luật 2024-494 không cho phép tước đoạt quyền sở hữu đối với phần tài sản chung theo luật định, mà chỉ cho phép tước các lợi ích hôn sản mang tính ưu đãi được thiết lập bằng thỏa thuận, ví dụ: sau khi kết hôn và áp dụng chế độ tài sản theo luật định, mà vợ chồng có thỏa thuận về tài sản có lợi cho một bên vợ chồng, như nhập tài sản riêng của một bên vào khối tài sản chung.

Pháp luật HNGĐ của Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của Pháp để sửa đổi, bổ sung các quy định về chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước do BLGD nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bên vợ (chồng) là nạn nhân của BLGD do chồng hoặc vợ của họ gây ra. Cụ thể như sau:

Một là, cần xác định cụ thể những trường hợp mà một bên vợ (chồng) được hưởng lợi ích do ý chí của vợ chồng xuất phát từ quan hệ hôn nhân, ví dụ: thỏa thuận nhập tài sản riêng của một bên vào khối tài sản chung trong trường hợp vợ chồng theo chế độ tài sản luật định; hoặc trường hợp có thỏa thuận về chế độ tài sản của vợ chồng mà nội dung thỏa thuận tiền hôn nhân có lợi cho một bên vợ, chồng (chia tài sản theo tỷ lệ khác nhau giữa vợ chồng) khi ly hôn hoặc khi một bên chết trước.

Hai là, cần xác định hành vi BLGD với mức độ vi phạm phải chịu trách nhiệm hình sự thì sẽ bị tước bỏ lợi ích hôn nhân.

Ba là, có những trường hợp BLGD có ý làm vợ (chồng) chết nhưng phạm tội chưa đạt, nạn nhân chưa chết nên chưa đặt ra việc chia tài sản chung của vợ chồng khi một bên chết trước. Tuy nhiên, sau đó, vợ chồng ly hôn hoặc yêu cầu chia tài sản chung trong thời kỳ hôn nhân hoặc khi hôn nhân chấm dứt do sự kiện chết bên vợ (chồng) là nạn nhân của BLGD, thì nạn nhân BLGD là bên vợ (chồng) còn sống do tội phạm chưa đạt, hoặc người thừa kế của họ (nếu nạn nhân BLGD chết) có quyền yêu cầu Tòa án để tước bỏ các lợi ích hôn nhân theo thỏa thuận của người có hành vi BLGD.

Kết luận

Chế độ tài sản hôn nhân được quy định trong Luật HNGĐ năm 2014 thể hiện rõ việc bảo vệ các giá trị của hôn nhân truyền thống như sự đoàn kết giữa vợ chồng, bình đẳng giữa vợ chồng, ngay cả trong trường hợp chấm dứt hôn nhân. Tuy nhiên, việc luật quy định các nguyên tắc chia tài sản chung theo hướng bình đẳng giữa vợ chồng đôi khi dẫn đến bỏ qua những trường hợp cá biệt mà việc thanh lý tài sản chung trong bối cảnh BLGD do một bên vợ (chồng) gây ra có thể dẫn đến không bình đẳng trên thực tế về quyền tài sản của vợ chồng, do đó cần phải chỉnh sửa, bổ sung để đáp ứng với yêu cầu của xã hội về bình đẳng giới và phòng chống BLGD■

KIỂM SOÁT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DƯỚI LUẬT TẠI
MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM
(CONTROL OF SUB-LAW LEGAL NORMATIVE DOCUMENTS IN SEVERAL
COUNTRIES AND IMPLICATIONS FOR VIET NAM)

TS. LÊ THỊ THIỀU HOA

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

NGUYỄN VIỆT PHƯƠNG ANH

Nghiên cứu viên Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật dưới luật; lập pháp; lập quy.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 29/8/2026

Hoàn thành phản biện: 9/9/2026

Duyệt đăng : 11/9/2026

Tóm tắt:

Trong bối cảnh Nhà nước pháp quyền hiện đại, việc kiểm soát chặt chẽ chất lượng và tính hợp pháp của văn bản dưới luật là yếu tố then chốt nhằm bảo đảm sự thống nhất, minh bạch và hiệu lực của hệ thống pháp luật. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia nội dung bài viết cho thấy, bên cạnh việc ban hành luật do cơ quan lập pháp thực hiện, các văn bản dưới luật như nghị định, thông tư, quyết định... cần được kiểm soát với những tiêu chuẩn rất cao. Chính vì vậy, một số quốc gia như Đức, Pháp, Hàn Quốc đã và đang xây dựng cơ chế kiểm soát hiệu quả, qua đó bảo đảm rằng mọi quy định dưới luật đều tuân thủ Hiến pháp, không vượt quá thẩm quyền được giao, không tạo gánh nặng không cần thiết và được xã hội chấp nhận. Đây là những kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Article Information:

Keywords: Control of sub-law legal normative documents; legislation; rule-making.

Article History:

Received : 29 Aug 2026

Review completed : 9 Sep 2026

Approved : 11 Sep 2026

Abstract:

In the context of the modern rule-of-law State, strict control over the quality and legality of sub-law documents is a key factor in ensuring the consistency, transparency and effectiveness of the legal system. Through a study of the experience of a number of countries, the article shows that, alongside the enactment of laws by the legislature, sub-law documents such as decrees, circulars and decisions need to be controlled against very high standards. For that reason, countries such as Germany, France and the Republic of Korea have been building effective control mechanisms to ensure that every sub-law regulation complies with the Constitution, does not exceed the authority delegated to it, does not impose unnecessary burdens and is accepted by society. These experiences provide valuable references for Vietnam in the current period.

1. Đặt vấn đề

Trong Nhà nước pháp quyền, bên cạnh hoạt động lập pháp của cơ quan đại diện, hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) dưới luật của các cơ quan thực

hiện quyền hành pháp, hay còn được gọi là các cơ quan hành chính, giữ một vị trí đặc biệt quan trọng trong quá trình tổ chức thực thi quyền lực nhà nước. Nếu như VBQPPL ở cấp độ luật chủ yếu xác lập những nguyên

tắc, chính sách và khuôn khổ pháp lý cơ bản thì VBQPPL dưới luật của các cơ quan hành chính có chức năng chuyển hóa những khuôn khổ đó thành các quy tắc cụ thể để có khả năng thực thi trong thực tiễn. Đây là “cầu nối” trực tiếp giữa chính sách, pháp luật với hoạt động quản lý đời sống xã hội. Xét về số lượng, tính đa dạng và mức độ phức tạp, VBQPPL dưới luật tập trung chủ yếu ở các văn bản do Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quản lý, điều hành các lĩnh vực kinh tế - xã hội từ Trung ương đến địa phương. Chính vì vậy, chất lượng của loại văn bản này có tác động trực tiếp tới hiệu lực quản lý nhà nước, môi trường đầu tư, kinh doanh, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp cũng như niềm tin của xã hội đối với bộ máy hành chính.

Trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại, vai trò của VBQPPL dưới luật càng trở nên rõ nét. Sự phức tạp và chuyên môn hóa ngày càng cao của các quan hệ kinh tế - xã hội khiến cơ quan lập pháp khó có thể quy định chi tiết mọi vấn đề ngay trong luật. Trong nhiều lĩnh vực có sự phát triển nhanh chóng như tài chính, ngân hàng, môi trường, y tế, dữ liệu, công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, các quy định cần được cập nhật với tốc độ nhanh hơn chu kỳ sửa đổi một đạo luật. Chính vì vậy, việc giao cho các cơ quan hành chính nhà nước một phạm vi lập quy thích hợp là yêu cầu khách quan để hệ thống pháp luật có khả năng thích ứng, phản ứng kịp thời với những vấn đề mới và bảo đảm tính liên tục trong hoạt động quản lý nhà nước. Ở góc độ này, quyền lập quy không đơn thuần là hoạt động “hướng dẫn thi hành luật”, mà là một phương thức thực hiện quyền hành pháp, trong đó cơ quan hành chính sử dụng thẩm quyền được pháp luật trao để đặt ra những quy tắc xử sự chung có hiệu lực bắt buộc.

Chính vì vậy, kiểm soát VBQPPL dưới luật, hay kiểm soát thẩm quyền lập quy của các cơ quan hành pháp ngày càng trở thành nhu cầu tất yếu. Khác với một quyết định

hành chính cá biệt chỉ tác động tới một hoặc một nhóm đối tượng cụ thể, một VBQPPL dưới luật thường có hiệu lực áp dụng chung trong thời gian dài. Chỉ một quy định vượt quá phạm vi pháp luật giao, tạo ra nghĩa vụ hoặc hạn chế quyền không có căn cứ luật định cũng có thể tạo ra chi phí xã hội đáng kể và ảnh hưởng trực tiếp tới quyền và lợi ích hợp pháp của con người, của công dân. Vì lẽ đó, việc kiểm soát VBQPPL dưới luật, về bản chất, phải được nhìn nhận như kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước, bởi nếu không có cơ chế kiểm soát hữu hiệu, quyền lập quy có thể bị sử dụng để đặt ra nghĩa vụ hoặc thẩm quyền vượt quá phạm vi luật cho phép. Tiêu chí kiểm soát VBQPPL dưới luật không thể chỉ dừng lại ở việc văn bản có được ban hành đúng hình thức, đúng thẩm quyền và đúng trình tự hay không. Trước hết, văn bản phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và không vượt quá phạm vi ủy quyền của luật. Bên cạnh “tính hợp pháp”, một cơ chế kiểm soát VBQPPL dưới luật hiệu quả còn phải đánh giá sự cần thiết của quy định, tính hợp lý và tương xứng của biện pháp quản lý, khả năng thực thi, chi phí tuân thủ, tác động đối với quyền con người và quyền công dân, tác động tới các nhóm xã hội khác nhau cũng như mức độ đạt được mục tiêu chính sách. Nói cách khác, đối tượng của kiểm soát cần chuyển từ “tính đúng của văn bản” sang cả chất lượng của quy định và tính chính đáng của việc sử dụng quyền lực lập quy.

Xu hướng đổi mới cơ chế kiểm soát và nâng cao chất lượng VBQPPL dưới luật phù hợp với cách tiếp cận về quản trị quy định (regulatory governance) được Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) phát triển trong nhiều năm qua. Khuyến nghị của OECD về Chính sách và quản trị quy định yêu cầu các quốc gia xây dựng một chu trình quản trị quy định liên tục, bao gồm từ xác định vấn đề chính sách, thiết kế quy định, đánh giá tác động trước ban hành đến đánh giá sau ban hành; đánh giá tác động phải được thực hiện

ngay từ giai đoạn đầu, xác định rõ mục tiêu, xem xét cả phương án không ban hành quy định và các công cụ thay thế, đồng thời cân nhắc lợi ích, chi phí và tác động phân bổ đối với xã hội¹. Báo cáo của OECD năm 2025 nhận định các chính phủ hiện phải điều chỉnh pháp luật trong môi trường biến đổi nhanh do chuyển đổi số, chuyển đổi xanh, sự suy giảm niềm tin vào các thể chế công và sự xuất hiện của những công nghệ có tốc độ phát triển vượt xa chu kỳ xây dựng pháp luật truyền thống. Theo OECD, 82% các nước OECD đã yêu cầu sự tham gia có hệ thống của các bên liên quan trong quá trình xây dựng quy định nhưng mới 41% yêu cầu xem xét một cách có hệ thống các phương án thiết kế quy định linh hoạt, thích ứng. Đối với trí tuệ nhân tạo, dữ liệu, nền tảng số và các công nghệ mới, OECD đặc biệt nhấn mạnh yêu cầu chuyển từ mô hình “ban hành rồi để đó” sang mô hình dự báo - thử nghiệm - theo dõi - đánh giá - điều chỉnh, sử dụng dữ liệu, phân tích nâng cao, dự báo chiến lược và các phản hồi để quy định có khả năng thích ứng với sự thay đổi². Như vậy, tăng cường kiểm soát không đồng nghĩa với làm cho quy trình ban hành văn bản ngày càng nặng nề; ngược lại, mục tiêu là thiết lập một cơ chế kiểm soát thông minh, dựa trên rủi ro và bằng chứng, vừa ngăn ngừa lạm quyền, vừa bảo đảm khả năng phản ứng nhanh của các cơ quan hành chính.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới trong việc kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật dưới luật

2.1. Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức

Trong mô hình Nhà nước pháp quyền của Cộng hòa Liên bang Đức, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật của cơ quan hành pháp không được nhìn nhận như một

quyền lập quy độc lập mà là quyền được phái sinh từ sự ủy quyền của cơ quan lập pháp. Đây là lý do nền tảng yêu cầu một cơ chế kiểm soát văn bản dưới luật chặt chẽ ở Đức.

Văn bản quy phạm pháp luật dưới luật phổ biến nhất ở Đức là “Nghị định pháp quy” của Chính phủ (Rechtsverordnung), hay còn được gọi là “văn bản pháp quy dưới luật”. Theo khoản 1 Điều 80 Luật Cơ bản Đức, luật có thể ủy quyền cho Chính phủ Liên bang, một Bộ trưởng Liên bang hoặc chính quyền bang ban hành Nghị định pháp quy; tuy nhiên, luật ủy quyền phải xác định rõ nội dung, mục đích và phạm vi của việc ủy quyền, đồng thời, văn bản được ban hành cũng phải viện dẫn căn cứ pháp lý ủy quyền³. Cơ chế này thể hiện nguyên tắc rất quan trọng: Hành pháp chỉ được quy định trong khuôn khổ đã được luật định trước, không thể tự mở rộng thẩm quyền, thay đổi mục tiêu chính sách hoặc đặt ra nghĩa vụ vượt quá phạm vi mà Nghị viện đã cho phép.

- Cơ chế kiểm soát trước ban hành

Quy trình kiểm soát được thiết kế trong nội bộ quá trình soạn thảo văn bản Nghị định pháp quy. Theo đó, trong quá trình xây dựng dự thảo, các bộ, ngành đều phải thực hiện hoạt động rà soát, thẩm định nội bộ trước khi trình cấp có thẩm quyền xem xét, ký ban hành. Hoạt động thẩm định tập trung vào việc đối chiếu dự thảo với luật ủy quyền, kiểm tra thẩm quyền ban hành, đánh giá sự phù hợp với Hiến pháp, pháp luật Liên bang và pháp luật của Liên minh châu Âu, đồng thời xem xét các tác động pháp lý, kinh tế và xã hội có thể phát sinh từ văn bản. Các tiêu chí kiểm soát chất lượng văn bản bao gồm: tính hợp hiến, hợp pháp; tính rõ ràng, minh bạch của quy định; khả năng tổ chức thực hiện; chi phí tuân thủ đối với người dân, doanh

¹ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD/LEGAL/0390, 2012.

² OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, DOI: 10.1787/56b60e39-en.

³ Lương Minh Tuấn, *Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức về ủy quyền lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1(281)-tháng 1/2015.

nghiệp và cơ quan hành chính; cũng như tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành. Trường hợp dự thảo không đáp ứng các yêu cầu này, văn bản sẽ không đủ điều kiện để tiếp tục quy trình trình ký, ban hành⁴. Một điểm đáng chú ý là vai trò thẩm tra pháp lý của Bộ Tư pháp Liên bang trong việc kiểm soát VBQPPL dưới luật. Theo đó, tất cả các dự thảo nghị định pháp quy đều phải được Bộ Tư pháp Liên bang thực hiện thẩm tra⁵. Nội dung thẩm tra không chỉ là kiểm tra câu chữ, mà còn bao gồm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật, kỹ thuật lập quy và hình thức pháp lý của văn bản⁶.

Bên cạnh cơ chế kiểm soát nội bộ, Đức còn có cơ chế kiểm soát bên ngoài thông qua Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia (Nationaler Normenkontrollrat - NKR). Theo Luật Thành lập Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia, Hội đồng có nhiệm vụ hỗ trợ Chính phủ Liên bang trong việc thực hiện các biện pháp của Chính phủ trong lĩnh vực cắt giảm thủ tục hành chính và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật⁷. Theo đó, Hội đồng kiểm tra toàn bộ thời gian và chi phí đo lường được mà người dân, doanh nghiệp và cơ quan hành chính phải bỏ ra để tuân thủ quy định mới⁸, riêng mục tiêu hướng tới của các quy định không phải là đối tượng xem xét của Hội đồng. Ngoài ra, việc xem xét các VBQPPL dưới luật của Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia có thể mở rộng ra cả các nội dung sau đây⁹: (1) Việc trình bày một cách dễ hiểu về mục tiêu và sự cần thiết của quy định; (2) Việc cân nhắc các phương án giải quyết khác; (3) Việc cân nhắc thời điểm

có hiệu lực, thời hạn áp dụng và việc đánh giá quy định; (4) Các nội dung về đơn giản hóa quy định và thủ tục hành chính; (5) Mức độ các quy định được ban hành vượt quá những yêu cầu của chỉ thị hoặc văn bản pháp lý trong trường hợp thực thi một chỉ thị hoặc văn bản pháp lý đó của Liên minh châu Âu; (6) Khả năng thực hiện quy định mới bằng phương thức số (digital check). Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia thực hiện việc kiểm tra dự thảo VBQPPL dưới luật của các Bộ Liên bang trước khi các dự thảo này được trình Nội các Liên bang.

- Cơ chế kiểm soát sau ban hành

Tại Đức, kiểm soát sau ban hành đối với các quy định của Chính phủ không chỉ dừng lại ở việc phát hiện quy định trái pháp luật mà còn được thực hiện thông qua cơ chế đánh giá có hệ thống về hiệu quả thực tế và gánh nặng tuân thủ của quy định. Từ năm 2013, Chính phủ Liên bang thiết lập cơ chế đánh giá sau ban hành (Evaluierung) bắt buộc đối với các dự án quy định quan trọng¹⁰. Mục đích của hoạt động này không chỉ là xem xét lại chi phí mà quan trọng hơn là xác định quy định sau một thời gian áp dụng có đạt được mục tiêu đặt ra hay không, có phát sinh tác động ngoài dự kiến hay không và liệu cùng mục tiêu đó có thể đạt được bằng một giải pháp đơn giản hoặc ít tốn kém hơn hay không. Việc đánh giá thường được tiến hành sau khoảng 3 đến 5 năm kể từ khi quy định có hiệu lực, qua đó tạo đủ khoảng thời gian để các tác động thực tế của quy định được bộc lộ. Một tiêu chí quan trọng để xác định quy định thuộc diện phải đánh giá là gánh nặng tuân thủ dự

⁴ Xem thêm tại: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/bureaucracy-reduction-better-regulation/increase-legal-quality/increase-legal-quality_node.html.

⁵ § 46 Quy chế hoạt động chung của các Bộ Liên bang Đức.

⁶ Đoạn 6 Mục 1 Phần A Sổ tay thủ tục pháp lý của Bộ Tư pháp Cộng hòa Liên bang Đức.

⁷ Khoản 2 Điều 1 Luật Thành lập Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia.

⁸ Khoản 1 Điều 2 Luật Thành lập Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia.

⁹ Khoản 2, 3 Điều 4 Luật Thành lập Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia.

¹⁰ Báo cáo năm 2012 của Chính phủ Liên bang theo quy định tại Điều 7 Luật Thành lập Hội đồng Kiểm soát quy định quốc gia, tháng 5/2013.

kiến mà quy định tạo ra cho người dân, doanh nghiệp và cơ quan hành chính. Theo cơ chế được thiết lập năm 2013, ngưỡng ban đầu là 1 triệu euro chi phí tuân thủ hằng năm đối với doanh nghiệp hoặc cơ quan hành chính; đối với người dân là 1 triệu euro chi phí vật chất hoặc 100.000 giờ thực hiện nghĩa vụ mỗi năm. Cơ chế hiện hành đã nâng các ngưỡng này lên 5 triệu euro chi phí vật chất hoặc 500.000 giờ mỗi năm đối với người dân; 5 triệu euro gánh nặng tuân thủ hằng năm đối với doanh nghiệp; hoặc 5 triệu euro đối với cơ quan hành chính. Khi một trong các ngưỡng này bị vượt qua, VBQPPL dưới luật bắt buộc phải đánh giá sau ban hành, trừ một số trường hợp ngoại lệ do luật định. Cơ chế đánh giá này được hỗ trợ bởi một hệ thống đo lường tương đối chặt chẽ do Cơ quan Thống kê Liên bang chủ trì thực hiện.

2.2. Kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp

Trong hệ thống pháp luật của Cộng hòa Pháp, cơ chế kiểm soát văn bản quy phạm dưới luật được thiết kế khá đặc thù, chịu nhiều ảnh hưởng của mối quan hệ giữa Nghị viện và Chính phủ. Hiến pháp năm 1958 đã tái cấu trúc triệt để mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp tại Pháp bằng việc thiết lập cơ chế “Nghị viện hợp lý hóa”¹¹, trong đó có sự phân định mạnh giữa thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy. Điều 34 Hiến pháp Pháp xác định phạm vi của luật, tức những lĩnh vực mà Nghị viện có thẩm quyền lập pháp¹²; tất cả những lĩnh vực không được liệt kê trong Điều 34 Hiến

pháp Pháp sẽ tự động thuộc về thẩm quyền lập quy của Chính phủ¹³. Cơ chế này tạo nên hai nhóm VBQPPL dưới luật chủ yếu của cơ quan hành pháp: một là, quy định thi hành luật (rèlements d’application), được ban hành nhằm quy định chi tiết và tổ chức thi hành các đạo luật của Nghị viện; hai là, quy định độc lập (rèlements autonomes), được cơ quan hành pháp ban hành trực tiếp trong những lĩnh vực không thuộc phạm vi lập pháp theo Điều 34 Hiến pháp. Từ cơ chế này, thẩm quyền lập quy tương đối rộng của các cơ quan hành pháp được đặt dưới nhiều tầng kiểm soát, bao gồm cả kiểm soát trước khi ban hành và kiểm soát sau khi VBQPPL dưới luật đã có hiệu lực.

- Cơ chế kiểm soát trước ban hành

Một thiết chế giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong kiểm soát trước đối với các quy định của Chính phủ Pháp là Hội đồng Nhà nước (Conseil d’État) trong việc thực hiện chức năng thẩm tra, tư vấn pháp lý đối với các dự thảo văn bản thuộc diện phải tham vấn hoặc được Chính phủ chủ động trình xin ý kiến. Điều L.112-1 Bộ luật Tư pháp hành chính quy định Hội đồng Nhà nước cho ý kiến đối với các dự thảo nghị định và các dự thảo văn bản khác của Chính phủ khi việc tham vấn Hội đồng được Hiến pháp, luật hoặc văn bản quy phạm quy định bắt buộc, hoặc khi Chính phủ chủ động yêu cầu; Hội đồng đồng thời có quyền đề xuất những sửa đổi mà mình cho là cần thiết. Nội dung kiểm soát của Hội đồng Nhà nước tương đối toàn

¹¹) Nghị viện hợp lý hóa, hay chủ nghĩa đại nghị hợp lý hóa (parlementarisme rationalisé) là hệ thống thiết chế hiến pháp giới hạn quyền lực của Nghị viện, đồng thời tăng cường sự ổn định, quyền chủ động của hành pháp (Chính phủ/Thủ tướng). Trong hệ thống này, quyền lập pháp của Nghị viện bị hạn chế đáng kể và có sự phân định rạch ròi với quyền lập quy của Chính phủ.

¹²) Bao gồm: quyền công dân và những bảo đảm cơ bản đối với việc thực hiện các quyền tự do công cộng; tự do, đa nguyên và độc lập của truyền thông; quốc tịch, tình trạng và năng lực pháp lý của cá nhân, chế độ hôn nhân, thừa kế; xác định tội phạm và hình phạt, tổ tụng hình sự, đại xá, tổ chức hệ thống tài phán và quy chế thẩm phán; các loại thuế, thuế suất và phương thức thu thuế; chế độ bầu cử; thành lập các loại hình cơ sở công lập; những bảo đảm cơ bản đối với công chức; quốc hữu hóa và chuyển quyền sở hữu doanh nghiệp giữa khu vực công và khu vực tư; các nguyên tắc cơ bản trong một số lĩnh vực.

¹³) Điều 37 Hiến pháp Pháp quy định: “Những vấn đề không thuộc lĩnh vực của luật có tính chất lập quy” (Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire).

diện nhằm bảo đảm dự thảo văn bản của Chính phủ phù hợp với pháp luật, có nội dung rõ ràng, dễ hiểu và có khả năng áp dụng trong thực tế. Theo đó, Hội đồng xem xét căn cứ pháp lý và thẩm quyền ban hành; sự phù hợp của dự thảo với Hiến pháp, luật, các nguyên tắc chung của pháp luật, pháp luật Liên minh châu Âu và các nghĩa vụ quốc tế của Pháp; đồng thời kiểm tra tính nhất quán của nội dung, chất lượng kỹ thuật lập quy và khả năng thực hiện của quy định¹⁴.

Bên cạnh Hội đồng Nhà nước, Pháp còn thiết lập các cơ chế tham vấn chuyên biệt về tác động của các quy định do Chính phủ ban hành tới chính quyền địa phương. Điển hình là Hội đồng quốc gia đánh giá quy phạm (Conseil national d'évaluation des normes - CNEN) được thành lập theo Luật số 2013-921 ngày 17/10/2013. Khoản I Điều L.1212-2 Bộ luật Chung về chính quyền địa phương (Code général des collectivités territoriales) quy định Chính phủ phải tham vấn CNEN về tác động kỹ thuật và tài chính đối với chính quyền địa phương và các cơ sở công lập của địa phương của những dự thảo VBQPPL được áp dụng hoặc có tác động đối với những đối tượng này.

- Cơ chế kiểm soát sau ban hành

Điểm nổi bật trong cơ chế kiểm soát sau ban hành của Pháp là kiểm soát tư pháp đối với các văn bản quy phạm của hành pháp thông qua hệ thống Tòa án hành chính. Đó là cơ chế yêu cầu Tòa án hành chính hủy bỏ một hành vi hành chính vì lý do bất hợp pháp (khiếu kiện do vượt quá thẩm quyền - recours pour excès de pouvoir)¹⁵. Điều R.311-1 Bộ luật Tư pháp hành chính quy định Hội đồng

Nhà nước xét xử sơ thẩm đồng thời chung thẩm đối với: (i) Khiếu kiện nhằm vào các nghị định của Chính phủ; và (ii) Khiếu kiện đối với văn bản quy phạm của Bộ trưởng và các cơ quan có thẩm quyền trên phạm vi quốc gia, cũng như các thông tư và chỉ thị có phạm vi áp dụng chung. Phạm vi kiểm soát của cơ chế khiếu kiện do vượt quá thẩm quyền đối với VBQPPL dưới luật khá rộng. Trong phán quyết CFDT Finances, Conseil d'État, Assemblée, ngày 18/5/2018, số 414583, Hội đồng Nhà nước đã xác định rõ rằng kiểm soát của thẩm phán hành chính đối với VBQPPL dưới luật bao gồm: thẩm quyền của chủ thể ban hành; các điều kiện về hình thức và thủ tục ban hành; việc có hay không lạm dụng quyền lực; và tính hợp pháp của các quy tắc chung, phi cá biệt do văn bản đặt ra¹⁶. Đây là cơ sở pháp lý trực tiếp cho việc xác định nội dung tài phán đối với VBQPPL dưới luật tại Pháp. Nếu trong trường hợp yêu cầu hủy bỏ được chấp nhận, VBQPPL dưới luật sẽ bị hủy bỏ hiệu lực trong cả quá khứ, hiện tại và tương lai, nghĩa là việc hủy bỏ một VBQPPL dưới luật được xem như là VBQPPL dưới luật đó chưa từng được ban hành.

2.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Trong hệ thống pháp luật Hàn Quốc, quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật của các cơ quan hành pháp về cơ bản là quyền phái sinh từ Hiến pháp và luật, được thực hiện để quy định chi tiết hoặc tổ chức thi hành các đạo luật do Quốc hội ban hành. Theo Điều 75 Hiến pháp Hàn Quốc, Tổng thống có thể ban hành Sắc lệnh của Tổng thống đối với những vấn đề được luật ủy quyền với phạm vi được xác định cụ thể

¹⁴ Conseil d'État, *Rendre des avis juridiques au Gouvernement et au Parlement*, xem thêm tại: <https://conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement>.

¹⁵ Conseil d'État, Glossaire: “Khiếu kiện do vượt quá thẩm quyền là thủ tục pháp lý nhằm yêu cầu Tòa án ra lệnh hủy bỏ một hành vi hành chính bị coi là trái pháp luật” (Recours pour excès de pouvoir: recours ayant pour objet de demander au juge l'annulation d'un acte administratif considéré comme illégal), xem thêm tại: <https://www.conseil-etat.fr/outils/glossaire>.

¹⁶ Conseil d'État, Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances), n° 414583, ECLI:FR:CEASS:2018:414583.20180518, đoạn 2.

và những vấn đề cần thiết để thi hành luật. Điều 95 Hiến pháp quy định Thủ tướng hoặc người đứng đầu các Bộ có thể, trên cơ sở thẩm quyền được luật hoặc Sắc lệnh của Tổng thống giao hoặc trong phạm vi chức năng của mình, ban hành Quyết định của Thủ tướng hoặc Quyết định của Bộ quản lý ngành. Điều 4 Luật Khung về Quy định hành chính xác lập nguyên tắc mọi quy định hạn chế quyền hoặc đặt ra nghĩa vụ đối với người dân phải có căn cứ luật; các nội dung chi tiết chỉ có thể được quy định trong Sắc lệnh của Tổng thống, Quyết định của Thủ tướng, Quyết định của Bộ hoặc văn bản tương ứng trong phạm vi được luật hoặc văn bản cấp trên ủy quyền cụ thể; cơ quan hành chính không được sử dụng một quy định không có căn cứ luật để hạn chế quyền hoặc đặt ra nghĩa vụ. Đồng thời, Điều 5 Luật này yêu cầu đối tượng và phương thức quản lý nhà nước phải được thiết kế trong phạm vi tối thiểu cần thiết để đạt được mục tiêu chính sách, lựa chọn phương thức hiệu quả nhất và bảo đảm tính khách quan, minh bạch, công bằng. Đây là những giới hạn pháp lý cơ bản đối với thẩm quyền lập quy của các cơ quan hành pháp Hàn Quốc.

- Cơ chế kiểm soát trước ban hành

Điểm nổi bật trong việc kiểm soát VBQPPL dưới luật tại Hàn Quốc là hoạt động kiểm soát trước không chỉ giới hạn ở việc kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của dự thảo mà kết hợp tương đối chặt chẽ giữa đánh giá tác động quy định, tự thẩm tra của cơ quan soạn thảo, tham vấn công chúng, thẩm tra quy định tập trung và thẩm tra pháp lý của Bộ Lập pháp Chính phủ.

Trước hết, đối với việc thiết lập mới hoặc tăng cường một VBQPPL dưới luật, Điều 7 Luật Khung về Quy định hành chính yêu cầu người đứng đầu các cơ quan hành chính phải tiến hành đánh giá tác động quy định và lập báo cáo đánh giá. Nội dung đánh giá

không chỉ bao gồm sự cần thiết của việc ban hành quy định và khả năng đạt được mục tiêu, mà còn phải xem xét sự tồn tại của các biện pháp thay thế ngoài quy định, khả năng trùng lặp với quy định hiện hành, so sánh chi phí - lợi ích mà các nhóm chịu sự điều chỉnh và người dân phải gánh chịu, tác động đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa, các yếu tố hạn chế cạnh tranh, tính khách quan và rõ ràng của nội dung quy định cũng như căn cứ để xác định hoặc không xác định thời hạn tồn tại, thời hạn rà soát của quy định. Bên cạnh đó, tham vấn công khai là một khâu bắt buộc và có vị trí đáng kể trong quy trình lập quy. Điều 41 Luật Thủ tục hành chính quy định khi cơ quan hành chính xây dựng dự thảo để ban hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ luật hoặc văn bản dưới luật thì về nguyên tắc phải thực hiện việc công bố trước dự thảo, trừ một số trường hợp đặc biệt như yêu cầu cấp bách, chỉ đơn thuần thi hành văn bản cấp trên hoặc nội dung không liên quan đến quyền và lợi ích của con người, của công dân. Theo hướng dẫn chính thức của Bộ Lập pháp Chính phủ Hàn Quốc, dự thảo được công bố trên Công báo và Hệ thống Công bố lập pháp tích hợp, đồng thời có thể sử dụng báo chí, phát thanh, truyền hình, internet và các phương tiện khác; mục tiêu của cơ chế này là mở rộng cơ hội tham gia của người dân, dân chủ hóa quá trình xây dựng pháp luật và nâng cao hiệu quả thực tế của VBQPPL dưới luật. Đáng chú ý, báo cáo đánh giá tác động chính sách cũng phải được công khai trong thời gian công bố dự thảo; cơ quan soạn thảo phải xem xét những ý kiến nhận được để hoàn thiện báo cáo và thông báo cho người góp ý về kết quả xử lý ý kiến của họ¹⁷. Như vậy, tham vấn công chúng ở Hàn Quốc không hoàn toàn tách biệt với quy trình đánh giá tác động chính sách mà được tích hợp vào quá trình đánh giá, hoàn thiện và giải trình chính sách.

¹⁷⁾ Khoản 2 Điều 7 Luật Khung về Quy định hành chính.

Một cơ chế kiểm soát quan trọng khác đối với VBQPPL dưới luật là thẩm tra tập trung về quy định. Từ năm 2026, Hàn Quốc đổi tên Ủy ban Cải cách pháp luật quốc gia thành Ủy ban Hợp lý hóa quy định. Đây là cơ quan thuộc Tổng thống, có chức năng xem xét, điều phối chính sách quy định và thực hiện một cách tổng thể việc thẩm tra, chỉnh lý các quy định¹⁸. Theo đó, trước khi yêu cầu Bộ Lập pháp Chính phủ thẩm tra một dự thảo VBQPPL dưới luật, cơ quan hành chính phải gửi dự thảo đó tới Ủy ban để thẩm tra, kèm theo báo cáo đánh giá tác động chính sách, ý kiến tự thẩm tra và bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan hành chính, người có lợi ích liên quan và các chủ thể khác¹⁹. Ủy ban trước hết tiến hành thẩm tra sơ bộ để xác định quy định có phải là “quy định quan trọng” hay không dựa trên mức độ tác động tới đời sống của người dân và hoạt động kinh tế - xã hội; đối với quy định quan trọng, Ủy ban tiến hành thẩm tra sâu hơn, trong đó kiểm tra liệu hoạt động tự thẩm tra của cơ quan chủ trì có dựa trên dữ liệu, căn cứ đáng tin cậy và có được tiến hành theo thủ tục thích hợp hay không²⁰. Ý kiến thẩm tra của Ủy ban Hợp lý hóa quy định không chỉ mang tính tư vấn hình thức. Nếu trong trường hợp thấy cần thiết, Ủy ban có thể kiến nghị cơ quan hành chính rút lại hoặc sửa đổi dự thảo VBQPPL dưới luật. Cơ quan nhận kiến nghị về nguyên tắc phải thực hiện, trừ trường hợp có lý do đặc biệt, và phải báo cáo kết quả xử lý lại cho Ủy ban²¹.

Sau bước thẩm tra của Ủy ban Hợp lý hóa quy định là thẩm tra của Bộ Lập pháp Chính phủ trước khi trình lên Nội các Chính phủ. Bộ Lập pháp Chính phủ là cơ quan hành chính trung ương chuyên trách về công tác lập pháp, có nhiệm vụ kiểm tra các dự thảo do các bộ xây dựng nhằm phát hiện và khắc

phục các vấn đề vi hiến, trái pháp luật và bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật. Việc thẩm tra bao gồm cả từ ngữ, cấu trúc, cách diễn đạt, đồng thời xem xét sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp hiến và phương pháp thể hiện nội dung quy định. Riêng đối với Sắc lệnh của Tổng thống, dự thảo sau đó còn phải được Hội đồng Nhà nước xem xét trước khi Tổng thống ban hành²².

- Cơ chế kiểm soát sau ban hành

Tương tự như Cộng hòa Liên bang Đức, Hàn Quốc áp dụng khá rõ cơ chế thời hạn tồn tại hoặc thời hạn rà soát của VBQPPL dưới luật. Điều 8 Luật Khung về Quy định hành chính yêu cầu khi ban hành VBQPPL dưới luật của cơ quan hành chính mà không có lý do rõ ràng để duy trì vô thời hạn, cơ quan chủ trì phải xác định rõ ràng thời hạn có hiệu lực của văn bản hoặc thời hạn rà soát sau ban hành. Thời hạn này phải được xác định trong khoảng thời gian tối thiểu cần thiết để đạt mục tiêu và về nguyên tắc không quá 5 năm. Bên cạnh đó, Hàn Quốc cũng thực hiện mở kênh hậu kiểm trực tiếp từ xã hội. Điều 17 Luật Khung về Quy định hành chính quy định bất kỳ người nào cũng có quyền yêu cầu Ủy ban bãi bỏ hoặc sửa đổi các quy định trong VBQPPL dưới luật hiện hành. Khi nhận được yêu cầu, Ủy ban Hợp lý hóa quy định phải thông báo ngay cho cơ quan hành chính chủ trì; cơ quan này bắt buộc phải trả lời yêu cầu và có thể bị yêu cầu giải trình về sự cần thiết tiếp tục duy trì quy định.

Trong thời gian gần đây, cơ chế hậu kiểm đối với VBQPPL dưới luật của Hàn Quốc hiện đang được tiếp tục tăng cường theo hướng đánh giá tác động sau ban hành (ex-post RIA). Báo cáo của OECD năm 2025 ghi nhận Hàn Quốc đã tăng cường đáng kể hệ thống đánh giá sau ban hành, xây dựng các

¹⁸ Điều 23 Luật Khung về Quy định hành chính.

¹⁹ Khoản 1, 2 Điều 10 Luật Khung về Quy định hành chính.

²⁰ Điều 11, 12 Luật Khung về Quy định hành chính.

²¹ Điều 14 Luật Khung về Quy định hành chính.

²² Khoản 3 Điều 89 Hiến pháp Hàn Quốc.

hướng dẫn chính thức hơn về phương pháp đánh giá và tăng cường giám sát chất lượng đánh giá²³. Hai cơ sở nghiên cứu là Viện Phát triển Hàn Quốc (KDI) và Viện Quản trị công Hàn Quốc (KIPA) đã thí điểm các đánh giá sau ban hành về tác động kinh tế và xã hội của các VBQPPL dưới luật; các cuộc đánh giá dự kiến được công bố trước để các bên liên quan có thể tham gia. Tiêu chí đặt ra của các đánh giá là liệu mục tiêu chính sách ban đầu có đạt được hay không và quy định có phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế hay không. Đồng thời, Hàn Quốc cũng đã sửa đổi Luật Khung về Quy định hành chính để luật hóa riêng cơ chế đánh giá tác động sau ban hành. Khoản 2 Điều 18 Luật này cho phép Ủy ban Hợp lý hóa quy định lựa chọn một VBQPPL dưới luật hiện hành làm đối tượng đánh giá nếu: (i) Sự thay đổi của điều kiện xã hội, kinh tế làm phát sinh nhu cầu xem xét lại sự phù hợp giữa mục tiêu và phương tiện quản lý; (ii) Người có lợi ích liên quan liên tục đặt vấn đề về tính phù hợp của quy định; hoặc (iii) Ủy ban xét thấy việc đánh giá là cần thiết. Ủy ban có thể yêu cầu cơ quan hành chính phụ trách thực hiện đánh giá hoặc, để bảo đảm chuyên môn và tính khách quan, giao một cơ sở nghiên cứu độc lập thực hiện. Sau đó, Ủy ban thẩm tra tính hợp lý, phù hợp của kết quả đánh giá và có thể kiến nghị cơ quan hành chính chỉnh lý quy định; cơ quan được kiến nghị phải thực hiện, trừ khi có lý do đặc biệt. Mục tiêu của cơ chế mới là tạo cơ sở để đánh giá tính phù hợp của các quy định trong VBQPPL dưới luật hiện hành và tăng cường hiệu quả của các quy định đó trên cơ sở kết quả đánh giá sau ban hành.

3. Kết luận và một số gợi mở cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của một số quốc gia (Đức, Pháp và Hàn Quốc), có thể thấy, kiểm soát việc ban hành VBQPPL dưới luật không chỉ là yêu cầu kỹ thuật của quy trình xây dựng pháp luật mà còn là điều kiện quan trọng để

bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, minh bạch, khả thi và hiệu quả của hệ thống pháp luật. Mặc dù mô hình kiểm soát ở mỗi quốc gia được thiết kế khác nhau, phụ thuộc vào cấu trúc hiến định, tổ chức cơ quan quyền lực nhà nước và truyền thống pháp lý, nhưng đều thể hiện xu hướng chung là thiết lập cơ chế kiểm soát đa tầng, xuyên suốt vòng đời của VBQPPL dưới luật. Phạm vi kiểm soát vì vậy không chỉ dừng lại ở thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục ban hành, mà ngày càng mở rộng sang việc xem xét sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp và luật, tính cần thiết và tính hợp lý của quy định, chi phí tuân thủ, tác động đối với người dân, doanh nghiệp và cơ quan nhà nước cũng như mức độ đạt được mục tiêu quản lý và khả năng thực thi trên thực tiễn. Kinh nghiệm của các quốc gia này cũng cho thấy, hiệu quả kiểm soát VBQPPL dưới luật phụ thuộc không chỉ vào việc thiết lập một cơ quan kiểm soát riêng biệt mà quan trọng hơn là tổ chức được một cơ chế kiểm soát liên tục, có sự phân công và phối hợp giữa nhiều chủ thể. Ở giai đoạn trước ban hành, trọng tâm kiểm soát là phòng ngừa nguy cơ vượt quá thẩm quyền, mâu thuẫn với luật, tạo gánh nặng không cần thiết hoặc thiết kế quy định thiếu khả thi; trong khi đó, sau khi văn bản có hiệu lực, trọng tâm chuyển sang kiểm tra lại tính hợp pháp, hiệu quả thực tế, chi phí phát sinh và sự cần thiết tiếp tục duy trì quy định. Qua đó, kiểm soát VBQPPL dưới luật được đặt trong logic rộng hơn của quản trị chất lượng quy định thay vì chỉ được hiểu là hoạt động kiểm tra và xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

Tại Việt Nam, yêu cầu tăng cường kiểm soát VBQPPL dưới luật ngày càng có ý nghĩa đặc biệt trong giai đoạn hiện nay. Một mặt, quá trình cải cách thể chế, tinh gọn tổ chức bộ máy, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và đẩy mạnh phân quyền, phân cấp đang làm thay đổi sâu sắc sự phân

²³) OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, DOI: 10.1787/56b60e39-en.

bổ thẩm quyền quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương. Mặt khác, tốc độ xây dựng pháp luật tăng nhanh, cũng như sự thay đổi về tư duy xây dựng pháp luật dẫn tới nhu cầu rất lớn đối với các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành để kịp thời tổ chức thi hành luật. Từ bối cảnh đó, yêu cầu đổi mới cơ chế kiểm soát VBQPPL dưới luật cũng đã được xác định ngày càng rõ. Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới đặt ra yêu cầu kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm và lợi ích cục bộ trong xây dựng pháp luật, đồng thời thực hiện thường xuyên việc kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Đặc biệt, Nghị quyết số 66-NQ/TW yêu cầu từ bỏ tư duy “không quản được thì cấm”, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm, tăng cường sự tham gia thực chất của các chủ thể xã hội, thường xuyên đánh giá hiệu quả của pháp luật sau ban hành và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ để kịp thời nhận diện, xử lý các “điểm nghẽn” pháp lý.

Từ kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp và Hàn Quốc, có thể rút ra một số gợi mở tham khảo cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, cần kiểm soát chặt chẽ thẩm quyền ban hành văn bản dưới luật ngay từ khâu ủy quyền lập pháp. Mô hình kiểm soát VBQPPL dưới luật của Đức cho thấy, thẩm quyền ban hành văn bản dưới luật của cơ quan hành pháp phải được đặt trong khuôn khổ ủy quyền rõ ràng trong văn bản luật, trong đó phải xác định cụ thể nội dung, mục đích và phạm vi ủy quyền. Đây là cơ chế quan trọng nhằm ngăn ngừa tình trạng cơ quan hành pháp quy định vượt quá thẩm quyền, mở rộng phạm vi điều chỉnh hoặc đặt ra nghĩa vụ mới không có căn cứ luật định. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện các quy định về ủy quyền lập pháp tại Việt Nam theo hướng chặt chẽ,

minh bạch hơn; hạn chế việc giao quy định chi tiết một cách chung chung; đồng thời xác định rõ trách nhiệm của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định, cơ quan trình và cơ quan ban hành trong trường hợp văn bản dưới luật có nội dung vượt luật, trái luật hoặc thiếu tính khả thi.

Thứ hai, cần thiết lập cơ chế kiểm soát đa dạng trong toàn bộ vòng đời của văn bản dưới luật. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, kiểm soát hiệu quả không thể chỉ thực hiện ở một khâu đơn lẻ trước khi ban hành mà phải được tổ chức xuyên suốt từ giai đoạn xây dựng chính sách, soạn thảo, thẩm định, tham vấn, ban hành, công bố, tổ chức thực hiện đến đánh giá sau ban hành. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp cận kiểm soát văn bản dưới luật theo mô hình “kiểm soát trước - kiểm soát trong quá trình xây dựng - kiểm soát sau ban hành”. Kiểm soát trước tập trung vào thẩm quyền, căn cứ pháp lý, đánh giá tác động và tính hợp hiến, hợp pháp. Kiểm soát trong quá trình xây dựng chú trọng tham vấn, phản biện xã hội, giải trình và hoàn thiện dự thảo. Kiểm soát sau ban hành tập trung vào theo dõi thi hành, rà soát, xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, sửa đổi, đình chỉ hoặc bãi bỏ kịp thời các quy định không còn phù hợp, đánh giá hiệu quả của VBQPPL dưới luật trong mỗi tương quan với mục tiêu đề ra.

Thứ ba, cần coi đánh giá tác động và kiểm soát chi phí tuân thủ là yêu cầu bắt buộc đối với văn bản dưới luật có tác động lớn. Các quốc gia phát triển đều đặc biệt chú trọng phân tích chi phí - lợi ích, đánh giá gánh nặng tuân thủ và tác động kinh tế - xã hội của quy định mới. VBQPPL dưới luật không chỉ cần đúng pháp luật mà còn phải hợp lý, tiết kiệm chi phí xã hội và không tạo ra gánh nặng hành chính không cần thiết. Việt Nam cần tăng cường yêu cầu đánh giá tác động đối với các văn bản mang tính quy phạm có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp, hoạt động đầu tư,

kinh doanh hoặc tổ chức bộ máy nhà nước. Đánh giá tác động cần được lượng hóa ở mức độ phù hợp, hạn chế tối đa phương pháp định tính, làm rõ chi phí tuân thủ, chi phí thực thi, lợi ích dự kiến và các phương án thay thế trước khi lựa chọn giải pháp điều chỉnh.

Thứ tư, cần tăng cường hậu kiểm, đánh giá sau ban hành và trách nhiệm sửa đổi, bãi bỏ văn bản không còn phù hợp. Từ các nghiên cứu về kiểm soát ban hành VBQPPL dưới luật tại Đức và Hàn Quốc, có thể thấy rằng, hậu kiểm là bộ phận không thể thiếu trong kiểm soát chất lượng văn bản dưới luật. Một văn bản khi ban hành có thể phù hợp tại thời điểm nhất định nhưng sau một thời gian áp dụng có thể phát sinh bất cập, tạo gánh nặng tuân thủ hoặc không đạt được mục tiêu chính sách. Vì vậy, Việt Nam cần thiết lập cơ chế đánh giá sau ban hành đối với các văn bản dưới luật quan trọng, đặc biệt là văn bản có tác động lớn đến người dân, doanh nghiệp hoặc làm phát sinh chi phí tuân thủ đáng kể. Cần xác định rõ thời điểm đánh giá, tiêu chí đánh giá, trách nhiệm của cơ quan chủ trì và yêu cầu công khai kết quả đánh giá. Trên cơ sở đó, cơ quan có thẩm quyền phải kịp thời sửa đổi, bổ sung, đình chỉ hoặc bãi bỏ văn bản không còn phù hợp.

Thứ năm, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và xây dựng cơ sở dữ liệu pháp luật liên thông, đồng bộ. Các quốc gia như Đức, Hàn Quốc đều phát triển mạnh hệ thống công bố, tra cứu dự thảo văn bản, lấy ý

kiến và quản lý VBQPPL dưới luật trên nền tảng số. Trong bối cảnh chuyển đổi số được đẩy mạnh, thực hiện chủ trương xây dựng Chính phủ số, Việt Nam cần xây dựng nền tảng cơ sở dữ liệu pháp luật số thống nhất, kết nối từ Trung ương đến địa phương, tích hợp các chức năng soạn thảo, thẩm định, lấy ý kiến, công bố, rà soát, theo dõi thi hành và đánh giá sau ban hành. Hệ thống này cần hỗ trợ phát hiện quy định mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc có dấu hiệu vượt thẩm quyền; đồng thời cho phép người dân, doanh nghiệp phản ánh trực tiếp những bất cập trong quá trình áp dụng pháp luật.

Nhìn chung, việc nâng cao hiệu quả kiểm soát VBQPPL dưới luật ở Việt Nam cần được thực hiện theo hướng đồng bộ, đa tầng và hiện đại. Trọng tâm không chỉ là bảo đảm văn bản được ban hành đúng trình tự, thủ tục mà còn phải bảo đảm đúng thẩm quyền, phù hợp với Hiến pháp và hệ thống văn bản luật, có chất lượng tốt, dễ hiểu, dễ thực hiện, hạn chế tạo gánh nặng tuân thủ và có mức độ đồng thuận xã hội cao. Việc triển khai đồng bộ các giải pháp hoàn thiện pháp luật về ủy quyền lập pháp, đổi mới cơ chế lấy ý kiến, tăng cường hậu kiểm, ứng dụng công nghệ số sẽ góp phần xây dựng cơ chế kiểm soát VBQPPL dưới luật minh bạch, hiệu quả, khả thi, qua đó nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới■

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH... (tiếp theo trang 36)

gồm: (i) Sự thiếu thống nhất trong quy định về phạm vi hành nghề của luật sư nước ngoài; (ii) Khoảng trống pháp lý trong cơ chế quản lý luật sư hành nghề với tư cách cá nhân; và (iii) Mâu thuẫn giữa các quy định về thẩm quyền đăng ký hoạt động của tổ chức hành nghề luật sư. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất sửa đổi các quy định theo hướng bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả thi của Dự

thảo Luật. Việc tiếp thu và hoàn thiện các nội dung này không chỉ góp phần nâng cao chất lượng kỹ thuật lập pháp mà còn tạo lập khuôn khổ pháp lý ổn định, đồng bộ cho hoạt động hành nghề luật sư, qua đó nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, bảo đảm quyền hành nghề của luật sư và đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới■

