

# CHUYỂN ĐỔI SỐ TRONG PHÁT HIỆN MÂU THUẪN, CHỒNG CHÉO CỦA HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT TẠI VIỆT NAM

■ HOÀNG NHƯ QUỲNH\*

**Tóm tắt:** Bài viết phân tích, làm rõ thực trạng mâu thuẫn, chồng chéo của pháp luật hiện hành cũng như ý nghĩa của hoạt động chuyển đổi số để phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo đó; đồng thời, nghiên cứu, đánh giá thực tiễn thực hiện chuyển đổi số trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam hiện nay; từ đó, đề xuất một số định hướng, giải pháp chuyển đổi số hướng đến bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và điều kiện, lộ trình ứng dụng trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Chuyển đổi số; mâu thuẫn, chồng chéo của pháp luật; tiền kiểm văn bản; hậu kiểm văn bản.

Nhận bài: 20/9/2024

Hoàn thành biên tập: 08/10/2024

Duyệt đăng: 15/10/2024

**Abstract:** The article analyzes and clarifies the current state of contradictions and overlaps in current laws as well as the significance of digital transformation activities to detect those contradictions and overlaps; at the same time, researches and evaluates the practice of digital transformation in detecting contradictions and overlaps in the current system of legal documents in Vietnam; thereby, proposing a number of orientations and solutions for digital transformation towards ensuring the consistency of the legal system and conditions and roadmap for application in the coming time.

**Keywords:** Digital transformation; legal contradictions and overlaps; pre-checking of documents; post-checking of documents.

Article received: 20/9/2024    Editing completed: 08/10/2024    Approved for publication: 15/10/2024

## Đặt vấn đề

Để giải quyết thực trạng mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) tại Việt Nam, hoạt động thẩm định, thẩm tra, giám sát, kiểm tra, rà soát VBQPPL và các hoạt động khác bảo đảm tính thống nhất của các quy định hiện hành đã được tăng cường thực hiện. Tuy nhiên, thực trạng VBQPPL hiện hành vẫn còn tồn tại những mâu thuẫn, chồng chéo ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức và gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước, thực thi pháp luật của chủ thể có thẩm quyền. Vấn đề này đặt ra nhiệm vụ tìm kiếm một công cụ hỗ trợ, phương pháp thực hiện có tính đổi mới và hiệu quả, trong thời gian tới, chuyển đổi số

(CĐS) trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL là một phương án cấp thiết.

## 1. Thực trạng mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam hiện nay

Hiện nay, việc bảo đảm sự thống nhất và đồng bộ của các quy định trong hệ thống VBQPPL được thực hiện chủ yếu qua hoạt động thẩm định<sup>1</sup>, thẩm tra<sup>2</sup> (tiền kiểm) dự thảo VBQPPL và giám sát<sup>3</sup>, kiểm tra, rà soát<sup>4</sup> (hậu kiểm) VBQPPL. Tuy nhiên, nhiệm vụ này còn gặp nhiều khó khăn, hạn chế trước bối cảnh số lượng lớn văn bản trong hệ thống VBQPPL Việt Nam được ban hành bởi nhiều cấp, nhiều cơ quan, nhiều loại văn bản khác nhau.

\* Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp

Trước hết, về số lượng và tình hình ban hành VBQPPL, theo kết quả hệ thống hóa VBQPPL kỳ 2019 - 2023<sup>5</sup>, tổng số VBQPPL của cả nước là 56.957 văn bản<sup>6</sup>. Theo Báo cáo tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015), tính từ ngày 01/7/2016 đến ngày 31/12/2023, tổng số VBQPPL do trung ương ban hành là 7.759 văn bản; VBQPPL do địa phương ban hành là 90.610 văn bản.

Với hệ thống VBQPPL hiện hành “không lờ” như trên, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đưa ra yêu cầu đối với việc xây dựng, ban hành VBQPPL là phải bảo đảm “tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của VBQPPL trong hệ thống pháp luật”<sup>7</sup>. Chính vì vậy, thời gian qua, các chủ thể có thẩm quyền đã tăng cường thực hiện nhiều biện pháp giải quyết các mâu thuẫn, chồng chéo của quy định pháp luật hiện hành. Cụ thể, theo số liệu rà soát thường xuyên và rà soát VBQPPL theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn của Bộ Tư pháp<sup>8</sup>, từ năm 2016 đến ngày 31/12/2023, cả nước đã thực hiện xử lý sau rà soát thường xuyên và rà soát VBQPPL theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn 52.528 văn bản<sup>9</sup>. Gần đây, theo Báo cáo Kết quả nghiên cứu, đánh giá và đề xuất phương án xử lý đối với các phản ánh, kiến nghị về quy định vướng mắc, bất cập tại các VBQPPL do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành của Bộ Tư pháp, Trung ương đã nghiên cứu 1.908 kiến nghị vướng mắc, bất cập tại 677 VBQPPL của các cơ quan, tổ chức phản ánh. Đồng thời, theo số liệu giám sát và kiểm tra VBQPPL có nội dung, thẩm quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật, từ năm 2016 đến ngày 31/12/2023, cả nước phát hiện và kết luận đối với 4.294 văn bản có nội dung, thẩm quyền chưa phù hợp<sup>10</sup>. Riêng Bộ Tư pháp, từ năm 2016 đến 31/12/2023, qua kiểm tra đã phát hiện, kết luận, kiến nghị xử lý đối với 1.040 văn bản có nội dung, thẩm

quyền chưa phù hợp với quy định của pháp luật<sup>11</sup>. Tương tự, kết quả giám sát VBQPPL năm 2023 của Quốc hội phát hiện 06 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật và 07 văn bản chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hoặc còn những vướng mắc có thể tạo ra “kẽ hở” trong công tác quản lý<sup>12</sup>. Nội dung vướng mắc, bất cập tại các VBQPPL chủ yếu liên quan đến các quy định làm phát sinh “thủ tục giấy phép con”; thủ tục hành chính chưa phù hợp; các tiêu chuẩn, quy chuẩn chưa phù hợp; các điều kiện được đặt ra thêm so với văn bản quy phạm pháp luật cấp trên; các nội dung vi phạm quyền con người, quyền công dân; quy định không rõ ràng dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau; nguyên tắc áp dụng pháp luật không phù hợp; ban hành các nội dung không đúng với thẩm quyền được giao; quy định thiếu các nội dung bảo đảm quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức... và tập trung vào các lĩnh vực quan trọng như đất đai, kinh doanh bất động sản, nhà ở, quản lý sử dụng tài sản công, đầu tư, doanh nghiệp, xây dựng, tổ chức chính quyền địa phương, tổ chức bộ máy nhà nước, cán bộ công chức, viên chức, tài chính...

Có thể thấy, số lượng phản ánh, kiến nghị về vướng mắc, bất cập tại các VBQPPL còn mâu thuẫn, chồng chéo được kiến nghị xử lý qua rà soát, số lượng VBQPPL trái pháp luật là con số không hề nhỏ. Thực trạng này xuất phát một phần từ chất lượng của hoạt động tiền kiểm dự thảo VBQPPL; đồng thời, cũng xuất phát từ một số nguyên nhân khách quan khác như: Khó khăn trong việc dự liệu hết các vướng mắc trên thực tế triển khai; tình hình kinh tế - xã hội biến động nhanh, nhiều quan hệ mới phát sinh, khó dự báo; phạm vi rộng hệ thống VBQPPL có liên quan cần rà soát; ngôn ngữ, kỹ thuật xây dựng VBQPPL hiện hành chưa thống nhất; hệ thống pháp luật thường xuyên ban hành VBQPPL mới; thời gian nghiên cứu cho ý kiến còn hạn chế; tính chất công tác xây dựng VBQPPL đòi hỏi sự phân tích, suy luận và hiểu biết

sâu, rộng; bộ máy nhân sự, nguồn lực chưa bảo đảm và thường xuyên luân chuyển. Khó khăn nêu trên đặt ra nhiệm vụ tìm kiếm một công cụ, phương pháp có tính đổi mới (chính xác hơn, tiết kiệm thời gian hơn, phạm vi giải quyết rộng hơn...) để hỗ trợ hoạt động nghiên cứu, phát hiện những điểm mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu tính hợp pháp, thiếu tính thống nhất của dự thảo VBQPPL và VBQPPL. Theo đó, CDS trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL bảo đảm tính thống nhất là phương án cần sớm triển khai trong thời gian tới.

## **2. Tính cấp thiết của ứng dụng chuyển đổi số trong trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay**

### **2.1. Chuyển đổi số có ý nghĩa, vai trò quan trọng trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay**

CDS xuất hiện từ những năm 2015 - 2017 trên thế giới và được coi là bước phát triển tiếp theo của tin học hóa, nhờ sự tiến bộ vượt bậc của những công nghệ mới mang tính đột phá, nhất là công nghệ số. Đây là quá trình thay đổi tổng thể và toàn diện về cách sống, cách làm việc và phương thức sản xuất dựa trên các công nghệ số<sup>13</sup>. Thời gian qua, thực hiện CDS trong hoạt động quản lý nhà nước về cơ bản đều được đánh giá mang lại nhiều ý nghĩa tích cực, thậm chí tạo nên những cuộc cách mạng về hiệu quả công việc. Trên cơ sở đó, có thể đánh giá được ý nghĩa của CDS trong giải quyết tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL như sau:

*Thứ nhất*, CDS tăng khả năng phát hiện các mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật trong tương quan với việc đọc, nghiên cứu thủ công. Không thể phủ nhận khả năng phân tích, nghiên cứu, đánh giá chuyên sâu của bộ máy nhân sự thực hiện công tác tiền kiểm và hậu kiểm VBQPPL hiện nay; tuy nhiên,

trong nhiều trường hợp, việc đọc và nghiên cứu lượng lớn VBQPPL liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau cũng như điều khoản, quy định có thể hạn chế khả năng xác định các “lỗi” một cách tỉ mỉ, cẩn thận, chính xác; khó bảo đảm bao quát được hết toàn bộ các vấn đề có dấu hiệu mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật. Vì vậy, CDS với sự tham gia của máy móc, công nghệ có độ chính xác cao, tính bao quát rộng có thể hỗ trợ phát hiện các mâu thuẫn, chồng chéo có tính chất cơ bản một cách chính xác, cũng như đưa ra nghi ngờ đối với các nội dung phức tạp liên quan đến nhiều VBQPPL khác nhau.

*Thứ hai*, CDS hỗ trợ đẩy nhanh tiến độ phát hiện các mâu thuẫn, chồng chéo trong quy định pháp luật trong thời gian ngắn. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết và các đề án, chương trình, nhiệm vụ, kế hoạch... liên quan đến nhiệm vụ bảo đảm tính mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật đều đặt ra yêu cầu khắt khe về thời hạn thực hiện. Thậm chí, trong một số trường hợp, các dự án luật mới, văn bản quy định chi tiết được yêu cầu hoàn thành kịp thời để bảo đảm kịp tiến độ điều chỉnh quan hệ phát sinh trên thực tiễn; nhiều nhiệm vụ hậu kiểm văn bản cũng chỉ giới hạn trong khoảng thời gian nhất định với phạm vi văn bản rộng. Theo đó, công nghệ với ưu thế nhanh, phát hiện hàng loạt sẽ đẩy nhanh được tiến độ phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của quy định pháp luật.

*Thứ ba*, CDS tạo nền tảng cơ sở để áp dụng giải quyết các mâu thuẫn, chồng chéo trong quy định pháp luật có tính chất tương tự nhau. CDS không chỉ hỗ trợ phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của quy định pháp luật mà còn “lưu vết”, “lưu trữ” nguồn thông tin nghi ngờ hoặc kết quả chính thức về nội dung mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật. Trên cơ sở dữ liệu sẵn có, nhân sự làm công tác tiền kiểm hoặc hậu kiểm theo từng giai đoạn có thể tham khảo để nghiên cứu

và xử lý các nội dung có tính chất tương tự tại các quy định pháp luật khác. Điều này phát huy tác dụng trong bối cảnh nhân sự tuyển dụng mới, luân chuyển thường xuyên chưa có nhiều kinh nghiệm.

*Thứ tư*, CDS giúp tiết kiệm nhân công, chi phí làm công tác tiền kiểm và hậu kiểm trong bối cảnh tinh giản bộ máy nhà nước và tăng hiệu suất công việc. Việc ứng dụng tin học hóa trong thời gian qua đã chứng minh hiệu suất công việc của một nhân sự được tăng lên đáng kể so với các biện pháp thủ công như trước đây; theo đó, thời gian tới, nếu tiến tới CDS với nhiều công nghệ đổi mới và tiên tiến, hiệu suất công việc của các nhân sự sẽ ngày càng tăng lên. Điều này giúp cho việc bố trí nhân sự, chi phí cho công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL sẽ giảm đáng kể.

*Thứ năm*, CDS giúp công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống pháp luật minh bạch, công khai hơn. Về cơ bản, hiện nay, việc tiếp cận kết quả giải quyết mâu thuẫn chồng chéo, vướng mắc của VBQPPL của các cá nhân, tổ chức không phải là chủ thể chủ trì thực hiện là rất khó khăn, xuất phát từ việc đăng tải, cập nhật các kết quả thực hiện việc phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của văn bản pháp luật còn tản mát, cục bộ và tốn nhiều thời gian, chưa bảo đảm hệ thống lưu trữ dữ liệu lớn. Theo đó, nếu tăng cường CDS để lưu trữ các nội dung mâu thuẫn, chồng chéo, trái pháp luật trên cơ sở một hệ sinh thái chung thì việc tham khảo các nội dung đã được công khai trên cơ sở đó đóng góp, nêu ý kiến bảo đảm tính thống nhất, hoàn thiện là đơn giản và nhanh chóng hơn.

*Thứ sáu*, CDS hướng đến đồng bộ các quy trình bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật nói riêng (thẩm định, thẩm tra, giám sát, kiểm tra, rà soát, hợp nhất, pháp điển, hệ thống hóa) và xu thế đẩy mạnh ứng dụng công nghệ trong quản lý nhà nước bằng công nghệ nói chung, của Việt Nam và trên thế giới trong thời gian tới. Theo đó, quy trình phát hiện

mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống pháp luật trước và sau khi ban hành VBQPPL nếu CDS sẽ trở thành một “mắt xích” trong chuỗi đồng bộ các quy trình khác liên quan đến hoàn thiện pháp luật và quy trình quản lý nhà nước hiện hành. Trên cơ sở đó, việc đề xuất các giải pháp tăng cường tính hiệu quả của từng công tác sẽ khả thi hơn trong bối cảnh toàn bộ giai đoạn đã được thống nhất trong một quy trình công nghệ chung.

## ***2.2. Thực tiễn thực hiện chuyển đổi số trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam còn sơ khai, hạn chế***

Tại Việt Nam, CDS chính thức được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trở thành Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 vào năm 2020<sup>14</sup>. Mặc dù không trực tiếp đề cập đến hoạt động CDS trong công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo để bảo đảm tính thống nhất, hoàn thiện của hệ thống VBQPPL nói chung và hoạt động góp ý, thẩm định, giám sát, kiểm tra, rà soát... VBQPPL hiện hành, tuy nhiên, Chương trình CDS quốc gia đã đặt ra mục tiêu phát triển Chính phủ số, đồng thời, đưa ra một số nhiệm vụ có tính chất định hướng như chuyển đổi nhận thức, kiến tạo thể chế, phát triển hạ tầng số, nền tảng số... Trong bối cảnh toàn cầu và quốc gia đặt ra mục tiêu và hướng đến thực hiện CDS, công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo để bảo đảm tính thống nhất, hoàn thiện của hệ thống VBQPPL không nằm ngoài vùng ảnh hưởng.

Nghiên cứu và đánh giá thực tiễn tại các cơ quan nhà nước có liên quan đến hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật, có thể thấy, nhận thức về tầm quan trọng của CDS đối với công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của quy định pháp luật đã được phổ biến và có sự chuyển biến; một số cơ quan nhà nước đã xây dựng phần mềm thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống VBQPPL<sup>15</sup>, một số

doanh nghiệp/tổ chức tư nhân cũng chú trọng phát triển các ứng dụng, phần mềm hỗ trợ và bộ máy nhân sự cũng chủ động tiếp cận để ứng dụng trong công tác chuyên môn<sup>16</sup>. Tuy nhiên, hiệu quả trong việc ứng dụng các phần mềm, công nghệ nói trên để phục vụ công tác bảo đảm tính thống nhất của hệ thống VBQPPL còn hạn chế, chưa giải quyết được các yêu cầu đặt ra.

Giai đoạn trước khi ban hành VBQPPL: Về cơ bản, công nghệ đã tham gia hỗ trợ ban soạn thảo và các cá nhân, tổ chức, đơn vị có liên quan trong phương thức trao đổi thông tin giữa các bên; việc đăng tải dự thảo lấy ý kiến và việc tra cứu, nghiên cứu các quy định có liên quan hiện hành để đánh giá, góp ý dự thảo VBQPPL. Tuy nhiên, trên thực tế, công nghệ chưa có sự đầu tư thỏa đáng đối với các vấn đề sau: (i) So sánh, đối chiếu giữa các văn bản; (ii) Phát hiện để xử lý các nội dung đã được rà soát/giám sát/kiểm tra có vướng mắc, bất cập; (iii) Phát hiện xử lý các nội dung đã được cho ý kiến yêu cầu chỉnh lý, hoàn thiện tại dự thảo; (iv) Phát hiện các nội dung chưa phù hợp với mức độ cơ bản (ví dụ: Việc xác định tính quy phạm hoặc cá biệt, hành chính của các quy định; các nội dung trùng lặp; điều khoản lựa chọn áp dụng VBQPPL; điều khoản xác định hiệu lực VBQPPL; việc xác định hiệu lực trở về trước của VBQPPL; việc quy định chi tiết; các trường hợp ban hành thủ tục rút gọn; thuật ngữ pháp lý hay giải thích từ ngữ; rà soát đối chiếu các quy phạm “bắt buộc”, quy phạm “cấm”; thể thức, kỹ thuật trình bày các điều khoản của từng loại VBQPPL theo quy định; sự tương thích giữa thẩm quyền và loại VBQPPL ban hành; yêu cầu khi ban hành thủ tục hành chính...).

Giai đoạn sau khi ban hành VBQPPL: Về cơ bản, công nghệ đã tham gia hỗ trợ trong việc tiếp cận toàn văn các văn bản thuộc phạm vi hậu kiểm và hồ sơ ban hành dưới dạng bản điện tử; tra cứu, tìm kiếm các quy định pháp luật liên quan bằng công cụ tìm kiếm

với các tính năng khác nhau (tìm kiếm theo từ khóa, tình trạng hiệu lực, năm ban hành, chủ thể ban hành, loại văn bản...); sử dụng các kết quả rà soát, kết quả giám sát, kết quả kiểm tra được lưu trữ để có tính chất tham khảo cho các văn bản có nội dung tương tự... Tuy nhiên, trên thực tế, công nghệ chưa hỗ trợ một cách tối đa và triệt để trong việc giảm thiểu thời gian, kinh phí, tiết kiệm nguồn nhân lực. Thậm chí, việc thiếu vắng sự đầu tư công nghệ có thể dẫn đến bỏ sót hoặc chưa bảo đảm tính chính xác trong hậu kiểm VBQPPL, các khía cạnh thiếu sót trong ứng dụng công nghệ như sau: (i) Lỗi xác định tình trạng hiệu lực của các văn bản thuộc phạm vi hậu kiểm; (ii) Sàng lọc đối tượng là các văn bản hành chính có dấu hiệu quy phạm; (iii) Xác định bổ sung căn cứ ban hành trong trường hợp VBQPPL thiếu căn cứ ban hành; (iv) Xác định hệ thống các VBQPPL có liên quan gián tiếp và liên quan trực tiếp; (v) Tìm kiếm VBQPPL trên cơ sở nhiều từ khóa khác nhau; (vi) Tìm kiếm các thuật ngữ pháp lý có tính chất liên quan tại điều khoản giải thích từ ngữ hoặc quy phạm định nghĩa, giải thích; (vii) Tìm kiếm các quy định có tính chất tương tự nhau tại các VBQPPL cùng lĩnh vực; (viii) Xây dựng hệ thống lưu trữ kết quả hậu kiểm; (ix) Liên kết quy trình làm việc của nhân sự thực hiện công tác hậu kiểm hoặc nhân sự thực hiện công tác hậu kiểm với công tác tiền kiểm; (x) Việc kiểm tra hồ sơ ban hành VBQPPL...

Thực tiễn thực hiện CDS trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL ở Việt Nam mới chỉ dừng ở mức độ tin học hóa quá trình xử lý công việc để tiết kiệm thời gian cho các công việc có tính chất thủ công; việc triển khai CDS qua các phần mềm, ứng dụng còn sơ khai, tản mát, cục bộ và chưa thực sự bảo đảm tính liên thông, chưa phát huy tính hiệu quả cao. Nhìn chung, cách thức triển khai phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của quy định pháp luật hiện hành vẫn thực hiện theo phương thức

truyền thông và việc ứng dụng công nghệ để thực hiện còn rất “khiêm tốn”.

### **3. Đề xuất giải pháp ứng dụng chuyển đổi số trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam và điều kiện, lộ trình ứng dụng**

Trên cơ sở các hạn chế, vướng mắc trong công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL tại Việt Nam hiện nay, thời gian tới, có thể nghiên cứu phát triển các phần mềm, công nghệ, công cụ hỗ trợ nhân sự thực hiện công tác tiền kiểm và hậu kiểm VBQPPL trên cơ sở giải quyết các bài toán công nghệ, định hướng yêu cầu đặt ra như sau:

**Thứ nhất**, công nghệ hỗ trợ trích xuất kết quả so sánh giữa các văn bản khác nhau để đối chiếu sự giống nhau, sự tương tự và sự khác biệt. Cụ thể, công nghệ so sánh ở mức độ cơ học: (i) Giữa các phiên bản dự thảo VBQPPL; (ii) Giữa văn bản sửa đổi, bổ sung và văn bản được sửa đổi, bổ sung; (iii) Giữa văn bản được thay thế và văn bản thay thế; (iii) Giữa dự thảo VBQPPL/VBQPPL với văn bản là căn cứ ban hành; (iv) Giữa nội dung cụ thể trong dự thảo VBQPPL/VBQPPL với nội dung cụ thể trong văn bản có liên quan... Ý nghĩa của kết quả so sánh là tiết kiệm được thời gian so với việc thực hiện đối chiếu các văn bản một cách thủ công, đồng thời, trong một số nội dung, sẽ cho ra kết quả so sánh có tính chính xác cao và tránh bỏ sót những nội dung khác biệt có dấu hiệu mâu thuẫn, chồng chéo khó nhận biết. Tuy nhiên, để ứng dụng được công nghệ trong việc so sánh các phiên bản khác nhau và nội dung quy định giữa các văn bản với kết quả so sánh hiệu quả nhất, đòi hỏi các văn bản cần được mã hóa chuẩn ngay từ thời điểm thu thập.

**Thứ hai**, công nghệ hỗ trợ phát hiện các nội dung có tính chất tương tự nội dung quy định pháp luật đã được hậu kiểm, từ đó, liên kết giai đoạn tiền kiểm - hậu kiểm và các giai đoạn hậu kiểm với nhau. Mục đích

của sự hỗ trợ này là phát hiện những nội dung quy định pháp luật có tính chất mâu thuẫn, chồng chéo tương tự chưa được xử lý, trên cơ sở đó, đánh giá, nghiên cứu chỉnh lý trong quá trình ban hành và có các kết luận, đề xuất tương tự trong quá trình hậu kiểm. Đây là điểm hướng đến thống nhất triệt để toàn bộ hệ thống VBQPPL có sự kế thừa những mâu thuẫn, chồng chéo đã được phát hiện tại một số văn bản nhất định, tránh bỏ sót và thiếu đồng bộ trong việc ứng dụng. Vấn đề đặt ra là, cần có một hệ thống lưu trữ chung đối với các kết quả tiền kiểm, hậu kiểm, đồng thời yêu cầu tính liên kết, liên thông trong nghiệp vụ của các bộ phận khác nhau trong ban hành, hậu kiểm VBQPPL.

**Thứ ba**, công nghệ hỗ trợ xử lý sơ bộ yêu cầu đầu vào (các kiến nghị, đề xuất, góp ý, các mẫu thẻ thức VBQPPL) và sản phẩm đầu ra (bản dự thảo và bản chính thức). Việc ứng dụng công nghệ để phân tích và đối chiếu tương quan giữa những yêu cầu được đặt ra so với kết quả văn bản soạn thảo cuối cùng, đòi hỏi yêu cầu đầu vào và sản phẩm đầu ra phải có tính tương thích nhất định giữa bố cục và điều khoản được đề cập. Trường hợp phân tích mẫu thẻ thức văn bản chuẩn với bản dự thảo cuối hoặc bản chính thức, cần thiết lập một số công thức phát hiện lỗi kỹ thuật cơ bản; trường hợp phân tích chuyên sâu về các ý kiến, đề xuất, góp ý so với bản đã tiếp thu, kết quả phân tích cần bảo đảm có sự thông báo nghi ngờ đối với các ý kiến, đề xuất, góp ý chưa được giải quyết.

**Thứ tư**, công nghệ hỗ trợ phát hiện tình trạng hết hiệu lực một phần hoặc hết hiệu lực toàn bộ của các văn bản thuộc phạm vi tiền kiểm hoặc hậu kiểm. Hiện nay, cơ quan chủ trì soạn thảo và cơ quan đăng tải đã chú trọng cập nhật tình trạng hiệu lực của các VBQPPL, đồng thời, một số phần mềm, ứng dụng cũng cung cấp liên kết lược đồ của các văn bản, gồm: Văn bản được sửa đổi, bổ sung, văn bản sửa đổi, bổ sung; văn bản được bãi bỏ, văn bản bãi bỏ; văn bản được thay thế, văn bản thay thế với phương thức thu

công có thể xảy ra thiếu sót. Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin còn sơ khai và chưa đầy đủ, chính xác; hệ quả là, trong nhiều trường hợp dẫn tới bỏ sót nội dung quy định pháp luật mới và xác định sai vấn đề pháp lý. Theo đó, cần nghiên cứu cách thức liên kết các nội dung cụ thể trong từng VBQPPL có lịch sử thay đổi như thế nào; phát hiện các nội dung có sự điều chỉnh, thay đổi theo từng giai đoạn và chú trọng vào hiệu lực của từng nội dung quy định pháp luật ngoài hiệu lực của toàn bộ văn bản.

**Thứ năm**, công nghệ hỗ trợ xác định hệ thống các VBQPPL có liên quan gián tiếp và trực tiếp trong quá trình tiền kiểm và hậu kiểm. Tính năng này hướng đến mục tiêu đề xuất bổ sung căn cứ ban hành trong trường hợp VBQPPL thiếu căn cứ ban hành hoặc cung cấp hệ thống VBQPPL liên quan để phục vụ nghiên cứu, đánh giá tính thống nhất của hệ thống pháp luật trong một lĩnh vực cụ thể. Để việc tổng hợp hệ thống VBQPPL liên quan được đầy đủ, có thể nghiên cứu công thức thiết lập trên cơ sở tập trung vào các từ khóa tại phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ trong hệ thống các VBQPPL.

**Thứ sáu**, công nghệ hỗ trợ sàng lọc văn bản hành chính có dấu hiệu quy phạm trong hệ thống văn bản hành chính của chủ thể có thẩm quyền ban hành. Đây là yêu cầu thiết thực trong công tác tiền kiểm và hậu kiểm, tuy nhiên, thực tế chưa triển khai được do nhiều thiếu sót trong ứng dụng công nghệ. Cụ thể, chưa có sẵn tập hệ thống các văn bản hành chính liên quan đến một vấn đề/một chủ thể ban hành cụ thể. Ngoài ra, chưa có bộ tiêu chí cơ bản/từ khóa chủ yếu/dấu hiệu nội dung với tính chất phổ biến, độ phức tạp cơ bản để xác định một văn bản cá biệt, hành chính có tính chất quy phạm. Vì vậy, thời gian tới, cần nghiên cứu, đánh giá sâu hơn vai trò của tổng hợp văn bản cá biệt bên cạnh VBQPPL và đánh giá một số dấu hiệu nhận biết nội dung quy phạm trong văn bản cá biệt.

**Thứ bảy**, công nghệ hỗ trợ sàng lọc tìm kiếm

VBQPPL và nội dung trong VBQPPL với hiệu quả cao hơn so với hiện nay. Về cơ bản, một số phần mềm đã có thể trích xuất kết quả trên cơ sở các thông tin chính như từ khóa, chủ thể ban hành, loại văn bản, cấp ban hành, tình trạng hiệu lực, ngày ban hành, ngày có hiệu lực... Tuy nhiên, thực tế chỉ dừng lại trong các tính năng tìm kiếm văn bản, việc tìm kiếm nội dung quy định trong VBQPPL chưa được nghiên cứu đầu tư. Theo đó, cần định hướng các tính năng tìm kiếm một số yêu cầu cao hơn, ví dụ, tìm kiếm VBQPPL trên cơ sở “nhiều từ khóa” thay vì “một từ khóa”; tìm kiếm các thuật ngữ pháp lý “có tính chất tương tự” tại điều khoản giải thích từ ngữ hoặc quy phạm định nghĩa, giải thích thay vì “trùng chính xác”; tìm kiếm các quy định liên quan đến nhau tại các VBQPPL cùng lĩnh vực...

**Thứ tám**, công nghệ hỗ trợ nghiên cứu, đánh giá hồ sơ ban hành văn bản trực tuyến và tự động trên cơ sở bộ lưu trữ hồ sơ ban hành chung. Đây là một kết quả lý tưởng cho bộ phận tiền kiểm và hậu kiểm, đặc biệt là bộ phận hậu kiểm. Theo đó, nhân sự thực hiện nghiên cứu, đánh giá hồ sơ sẽ tiết kiệm được thời gian tổng hợp, gửi chuyển hồ sơ, rà soát chọn lọc tài liệu phù hợp. Tuy nhiên, việc này đòi hỏi có hệ thống lưu trữ dữ liệu lớn và cần sự thống nhất đối với pháp luật văn thư, lưu trữ và thực tế triển khai lưu trữ, phát hành văn bản.

**Thứ chín**, ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) hỗ trợ bộ máy nhân sự nhận định một số vấn đề pháp lý có tính chất cơ bản và tính chất chuyên sâu. Theo đó, vấn đề quan trọng nhất quyết định tính hiệu quả của sản phẩm AI là được lập trình, đào tạo nguyên tắc, nguyên lý, quy chuẩn, yêu cầu cơ bản của VBQPPL để trả lời, phát hiện, thông báo nghi ngờ “lỗi” khi xảy ra sự không tương thích.

Ứng dụng AI có thể được xây dựng theo hai tính năng, gồm: (i) Trả lời câu hỏi của nhân sự; (ii) Phát hiện, báo các “mâu thuẫn, chồng chéo, lỗi”

của VBQPPL. Trước hết, bộ tiêu chí có thể được xây dựng trên cơ sở một số vấn đề như sau: (i) Yêu cầu khi xác định hiệu lực của từng nội dung trong VBQPPL, của văn bản soạn thảo, của các văn bản liên quan và xác định luật áp dụng trong trường hợp mâu thuẫn, xung đột pháp luật tại điều khoản chuyển tiếp, hiệu lực thi hành hoặc các điều khoản nội dung; (ii) Một số trường hợp giao trách nhiệm tại điều khoản tổ chức thực hiện chưa phù hợp; (iii) Thời điểm có hiệu lực và yêu cầu đặt ra đối với văn bản quy định chi tiết; (iv) Các trường hợp đã được xác định thuộc trường hợp ban hành thủ tục rút gọn; (v) Điều chỉnh một số thuật ngữ, từ ngữ về các thuật ngữ pháp lý, giải thích từ ngữ chung đã được áp dụng; (vi) Rà soát đối chiếu các quy phạm “bắt buộc”, quy phạm “cấm” tại văn bản cấp dưới với văn bản cấp trên có liên quan; (vii) Sự tương thích giữa chủ thể có thẩm quyền ban hành và các loại VBQPPL được ban hành tương ứng; (viii) Một số yêu cầu, điều kiện đặt ra khi ban hành thủ tục hành chính; (ix) Phát hiện và chỉ ra các nội dung tối nghĩa, khó hiểu, thiếu tính rõ ràng hoặc nội dung đã được các bài viết, công trình nghiên cứu trên các dữ liệu hiện nay đánh giá là không phù hợp.

Tại Liên minh châu Âu (EU), xu hướng ứng dụng AI được ứng dụng từ hệ thống tư nhân và bắt đầu triển khai, ứng dụng vào hệ thống quản lý nhà nước sau đó như một cuộc thử nghiệm triển khai tự nhiên. EU ưu tiên tiết kiệm chi phí và thời gian nghiên cứu qua việc ứng dụng các quy trình hoặc mua lại bản quyền của phía tư nhân<sup>17</sup>. Đồng thời, việc ứng dụng AI cũng đòi hỏi hệ thống thông tin đầu vào đã được

dữ liệu, số hóa bài bản để bảo đảm việc đọc hiểu của AI đối với thông tin phức tạp trong lĩnh vực pháp lý. Đây cũng là nhiệm vụ được Hoa Kỳ hướng đến nhằm tối đa tính thống nhất của ngôn ngữ lập pháp<sup>18</sup>.

### Kết luận

Có thể nói, các bài toán về công nghệ đặt ra trong nhiệm vụ chuyển đổi số trong phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL là khó, tuy nhiên, trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư hiện nay là cần thiết để đổi mới và từng bước nghiên cứu, xử lý triệt để các bài toán đó. Trên cơ sở thể chế và thực tiễn Việt Nam cho thấy, những định hướng, giải pháp đó chỉ có thể thực hiện với các điều kiện: (i) Khung pháp luật hiện hành (đặc biệt là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015) tạo điều kiện cho thực hiện CDS; (ii) Nhà nước ưu tiên đầu tư hoạt động chuyển đổi số để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống VBQPPL; (iii) Nhân lực về chuyên môn và về công nghệ được đào tạo và phát triển; (iv) Có sự đồng bộ, thống nhất quy trình nghiệp vụ giữa các đơn vị, cơ quan có liên quan. Theo đó, lộ trình CDS trong công tác phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo của hệ thống VBQPPL tại Việt Nam cần được xác định là CDS từng phần, tiến tới CDS toàn bộ với kế hoạch trước mắt là nghiên cứu bộ tài liệu phục vụ lập trình, đào tạo phần mềm; dữ liệu hóa toàn bộ các tài liệu pháp luật liên quan trên hệ thống chung và lên kế hoạch dự kiến quy trình thực hiện nghiệp vụ đồng bộ giữa các cơ quan có liên quan; trong lộ trình xa hơn nữa, cần trên cơ sở đánh giá tính hiệu quả để nghiên cứu hoàn thiện khung thể chế về VBQPPL và triển khai thí điểm các phần mềm, ứng dụng, công cụ, công nghệ tiên tiến □

1. Theo Từ điển Luật học, thẩm định là việc xem xét, đánh giá và đưa ra kết luận mang tính pháp lý bằng văn bản về một vấn đề nào đó. Trên thực tiễn, thẩm định là một thủ tục trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL, do chủ thể có thẩm quyền thực hiện với mục đích nghiên cứu, xem xét, đánh giá một cách toàn diện về các vấn đề của dự thảo VBQPPL bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của văn bản với hệ thống pháp luật và các yêu cầu khác về chất lượng của dự thảo VBQPPL theo quy định.

2. Theo Từ điển Luật học, thẩm tra là việc xem xét lại kỹ lưỡng dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc, Ủy ban Pháp luật hoặc một ủy ban hữu quan của Quốc hội hay một ủy ban lâm thời được Quốc hội chỉ định tiến hành trước khi trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Cơ quan thẩm tra xem xét cả về hình thức và nội dung nhưng tập trung chủ yếu vào xem xét sự phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, tính hợp hiến, hợp pháp; đối tượng; nội dung; phạm vi và tính khả thi của dự án.

3. Theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2023) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, giám sát văn bản là hoạt động được thực hiện bởi Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân nhằm phát hiện những nội dung trái với Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản; đồng thời, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ban hành văn bản trái pháp luật.

4. Theo khoản 4 Điều 2 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (được sửa đổi, bổ sung năm 2020 và năm 2024), kiểm tra VBQPPL là việc xem xét, đánh giá, kết luận về tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của VBQPPL được kiểm tra và xử lý văn bản trái pháp luật; rà soát VBQPPL là việc xem xét, đối chiếu, đánh giá các quy định của văn bản được rà soát với văn bản là căn cứ để rà soát, tình hình phát triển kinh tế - xã hội nhằm phát hiện, xử lý hoặc kiến nghị xử lý các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp.

5. Phụ lục V, Phụ lục VII kèm theo Báo cáo số 253/BC-BTP ngày 21/6/2024 của Bộ Tư pháp về kết quả hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật kỳ 2019 - 2023.

6. Trong đó, tổng số VBQPPL còn hiệu lực của trung ương là 8.489 văn bản; tổng số VBQPPL còn hiệu lực của địa phương là 48.468 văn bản.

7. Điều 5, Điều 7, Điều 54, Điều 68, Điều 90, Điều 36, Điều 86, điểm c khoản 3 Điều 39, điểm c khoản 3 Điều 58, điểm c khoản 3 Điều 88, điểm b khoản 3 Điều 92, điểm d khoản 2 Điều 97, điểm c khoản 3 Điều 98, điểm c khoản 3 Điều 102, điểm b khoản 3 Điều 121, điểm b khoản 3 Điều 130, điểm b khoản 3 Điều 139, khoản 3 Điều 47, khoản 3 Điều 65, điểm d khoản 3 Điều 124.

8. Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp, Đổi mới, hoàn thiện quy định của pháp luật kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, Hội nghị tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, năm 2024.

9. Trong đó, tại các bộ, cơ quan ngang bộ là 8.481 văn bản; tại các tỉnh là 44.044 văn bản.

10. Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Tlđd.

11. Gồm 170 văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ; 870 văn bản của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

12. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về báo cáo tổng hợp kết quả giám sát VBQPPL thuộc lĩnh vực phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội năm 2023, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=86368>, truy cập ngày 15/8/2024.

13. Cẩm nang Chuyển đổi số, Chuyên trang Chuyển đổi số Bộ Tư pháp, <https://dx.moj.gov.vn/cam-nang-chuyen-doi-so.htm>, truy cập ngày 15/8/2024.

14. Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt “Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”.

15. Ví dụ: Phần mềm Cơ sở dữ liệu quốc gia về VBQPPL, Bộ Tư pháp; Phần mềm hỗ trợ hệ thống kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, Bộ Tư pháp; Phần mềm hỗ trợ pháp điển quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp.

16. Dự án VN Law Advisor; Ứng dụng “AI tra cứu luật”; ChatGPT...

17. Irene Pietropaoli, *Use of Artificial Intelligence in Legal Practice*, The British Institute of International and Comparative Law.

18. Kirsten Gullickson, Senior Systems Analyst House of Representatives of the United States of America, *Drafting Legislation Using XML in the U.S. House of Representatives*.