

CONSTITUTIONALIZATION AND LEGALIZATION OF NATIONAL LANGUAGES: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

**Vo Thanh Ha^{*1}, Luong Thi Hien²,
Doan Thi Thuy Hanh³, Bui Thanh Thuy⁴,
Xuan Thi Nguyet Ha⁵**

* Corresponding author:
Email: havt@gesd.edu.vn

¹ The Vietnam National Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao street, Cua Nam ward,
Hanoi, Vietnam

² Email: luonghien@hnue.edu.vn
Hanoi University of Education

136 Xuan Thuy, Cau Giay ward, Hanoi, Vietnam

³ Email: hanhdt@gesd.edu.vn

⁴ Email: thuybt@gesd.edu.vn

^{3,4} The Vietnam National Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao street, Cua Nam ward,
Hanoi, Vietnam

⁵ Email: xtnha@moet.gov.vn

Ministry of Education and Training

35 Dai Co Viet, Bach Mai ward, Hanoi, Vietnam

Received: 06/10/2025

Revised: 06/12/2025

Accepted: 25/12/2025

Published: 20/01/2026

Abstract: This paper explores the central role of the constitution and language law in managing national identity, human rights, and national unity. Using a literature review, the study analyzes models of the constitutionalization and legalization of national languages across various countries worldwide. In particular, the article addresses the research gap that Vietnam has constitutionally established Vietnamese as the national language, but the enforcement regulations (legalization) remain fragmented and unsystematic. The findings propose a flexible institutionalization roadmap: Prioritizing the perfection of by-laws and specialized regulations in the short term, instead of immediately imposing a separate law, to ensure a balance between national unity and linguistic diversity, creating a solid premise for a National Language Law in the long term.

Keywords: *Constitutionalization, legalization, national language, language policy, by-law document.*

HIẾN ĐỊNH VÀ LUẬT HÓA NGÔN NGỮ QUỐC GIA: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KIẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

**Võ Thanh Hà^{*1}, Lương Thị Hiền²,
Đoàn Thị Thúy Hạnh³, Bùi Thanh Thủy⁴,
Xuân Thị Nguyệt Hà⁵**

* Tác giả liên hệ:
Email: havt@gesd.edu.vn

¹ Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, phường Cửa Nam,
Hà Nội, Việt Nam

² Email: luonghien@hnue.edu.vn

Trường Đại học Sư phạm Hà Nội
136 Xuân Thủy, phường Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

³ Email: hanhdt@gesd.edu.vn

⁴ Email: thuybt@gesd.edu.vn

^{3,4} Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, phường Cửa Nam,
Hà Nội, Việt Nam

⁵ Email: xtnha@moet.gov.vn

Bộ Giáo dục và Đào tạo

35 Đại Cồ Việt, phường Bạch Mai, Hà Nội, Việt Nam

Nhận bài: 06/10/2025

Chỉnh sửa xong: 06/12/2025

Chấp nhận đăng: 25/12/2025

Xuất bản: 20/01/2026

Tóm tắt: Bài viết khám phá vai trò trung tâm của Hiến pháp và Luật Ngôn ngữ trong việc quản lý bản sắc dân tộc, quyền con người và sự thống nhất quốc gia. Thông qua phương pháp tổng quan tài liệu, nghiên cứu phân tích các mô hình hiến định và cơ chế luật hóa ngôn ngữ quốc gia ở nhiều nước trên thế giới. Đặc biệt, bài viết tập trung giải quyết khoảng trống nghiên cứu liên quan đến vấn đề Việt Nam đã hiến định tiếng Việt là ngôn ngữ quốc gia nhưng hệ thống quy định pháp lý thực thi (Luật hóa) vẫn còn phân tán và thiếu tính hệ thống. Kết quả nghiên cứu đề xuất một lộ trình thể chế hóa linh hoạt, trước mắt tập trung hoàn thiện các văn bản dưới Luật và quy định chuyên ngành thay vì áp đặt ngay một đạo luật riêng biệt, nhằm đảm bảo sự cân bằng giữa thống nhất quốc gia và tôn trọng sự đa dạng ngôn ngữ, tạo tiền đề vững chắc cho việc xây dựng Luật Ngôn ngữ quốc gia trong dài hạn.

Từ khóa: *Hiến định, luật hóa, ngôn ngữ quốc gia, chính sách ngôn ngữ, văn bản dưới Luật.*

1. Đặt vấn đề

Trong kỉ nguyên toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng, ngôn ngữ không chỉ là phương tiện giao tiếp mà còn là biểu tượng của bản sắc văn hóa, công cụ quản lí Nhà nước và yếu tố quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người. Vấn đề hiến định (Constitutionalization) và luật hóa (Legalization) ngôn ngữ quốc gia đã trở thành một trọng tâm trong chính sách công của nhiều quốc gia, phản ánh sự cân bằng giữa nhu cầu thống nhất quốc gia và tôn trọng sự đa dạng ngôn ngữ (Shohamy, 2006). Theo thống kê, có tới 110/147 bản Hiến pháp trên thế giới có các điều khoản liên quan đến ngôn ngữ (Nguyễn Văn Khang, 2019), cho thấy xu hướng “hiến định” ngôn ngữ là một tất yếu khách quan.

Tại Việt Nam, mặc dù Hiến pháp năm 2013 (Điều 5, Khoản 3) đã lần đầu tiên quy định “Ngôn ngữ quốc gia là tiếng Việt” nhưng thực tiễn cho thấy vẫn đang tồn tại một khoảng trống đáng kể giữa nguyên tắc hiến định và cơ chế thực thi. Hiện nay, các quy định về ngôn ngữ của Việt Nam còn nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, thiếu tính hệ thống và chế tài cụ thể để quản lí hiệu quả.

Từ thực tiễn đó, nghiên cứu này đặt ra câu hỏi: Các mô hình quản lí ngôn ngữ trên thế giới mang lại bài học gì cho Việt Nam? Làm thế nào để chuyển hóa hiệu quả các quy định của Hiến pháp vào thực tiễn? Nên ban hành ngay một đạo luật riêng biệt hay cần có một lộ trình chuẩn bị kĩ lưỡng hơn?

Khác với các quan điểm cho rằng, cần có ngay một bộ luật chuyên biệt, bài viết này tập trung phân tích kinh nghiệm quốc tế để đề xuất cho Việt Nam một lộ trình thể chế hóa phù hợp: Trước mắt cần tập trung rà soát, hoàn thiện hệ thống các văn bản dưới luật và quy định chuyên ngành để tạo hành lang pháp lí vững chắc, coi đây là bước đệm (tiền đề) thiết yếu để tiến tới xây dựng và ban hành Luật Ngôn ngữ quốc gia trong tương lai.

2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu chính được sử dụng trong bài báo này là tổng quan tài liệu (Literature review). Nghiên cứu này tập trung vào việc thu thập, phân tích và tổng hợp thông tin từ các nguồn học thuật uy tín, bao gồm: Các văn bản pháp luật quốc tế và quốc gia về ngôn ngữ (Hiến pháp, Luật Ngôn ngữ); Các công trình nghiên cứu học thuật, bài báo khoa học, sách chuyên khảo về ngôn ngữ học, Luật Ngôn ngữ, chính sách ngôn ngữ và các nghiên cứu so sánh quốc tế; Các báo cáo, ấn phẩm của các tổ chức quốc tế như UNESCO.

Quá trình tổng quan tài liệu bao gồm các bước: Xác định các chủ đề nghiên cứu chính; tìm kiếm và lựa chọn các tài liệu liên quan; Phân tích nội dung các tài liệu để rút ra các khái niệm, mô hình, kinh nghiệm, ưu nhược điểm; Tổng hợp lại thành các phần của bài báo theo đề cương đã đề ra. Cách tiếp cận này cho phép xây dựng một cái nhìn toàn diện, có cơ sở khoa học về vấn đề nghiên cứu dựa trên các bằng chứng đã được công bố.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Một số khái niệm cơ bản

3.1.1. Hiến định và luật hóa ngôn ngữ quốc gia

Ngôn ngữ là một thành tố cơ bản của bản sắc dân tộc và là công cụ quan trọng trong quản lí xã hội. Việc xác định địa vị pháp lí của ngôn ngữ trong quá trình xây dựng quốc gia hiện đại thường được thể chế hóa thông qua hiến định và luật hóa (Shohamy, 2006; Spolsky, 2004).

Hiến định ngôn ngữ quốc gia là việc quy định địa vị pháp lí của một hay nhiều ngôn ngữ trong Hiến pháp - văn bản pháp lí tối cao của một quốc gia. Đây được xem là hình thức thể chế hóa có giá trị cao nhất, bởi Hiến pháp không chỉ khẳng định ngôn ngữ chính thức hay ngôn ngữ quốc gia mà còn phản ánh quan điểm chính trị, văn hóa và lịch sử của cộng đồng dân tộc (Wiley, T. G. & García, O, 2016). Chẳng hạn, nhiều quốc gia đơn ngữ như Pháp hay Nhật Bản khẳng định một ngôn ngữ quốc gia duy nhất, trong khi các quốc gia đa ngữ như Canada, Thụy Sĩ, Nam Phi hiến định nhiều ngôn ngữ chính thức nhằm bảo đảm quyền bình đẳng giữa các cộng đồng (May, 2012).

Luật hóa ngôn ngữ quốc gia là quá trình cụ thể hóa các quy định hiến định, hoặc trong một số trường hợp thay thế vai trò hiến định, bằng hệ thống luật và văn bản dưới luật (Spolsky, 2012). Luật Ngôn ngữ thường quy định chi tiết việc sử dụng ngôn ngữ trong các lĩnh vực như giáo dục, hành chính công, tư pháp, truyền thông và văn hóa. Việc luật hóa không chỉ bảo đảm hiệu lực thực thi chính sách ngôn ngữ, mà còn tạo cơ sở pháp lí để bảo vệ quyền ngôn ngữ của các nhóm thiểu số và thúc đẩy bảo tồn, phát triển ngôn ngữ (Shohamy, 2006; Tsui, A.B.M. & Tollefson J.W. (Eds.), 2007). Ví dụ, Canada ban hành Đạo luật Ngôn ngữ Chính thức để cụ thể hóa quy định song ngữ trong Hiến pháp (Official Languages Act (1969, sửa đổi 1988, 2005)). Trong khi đó, một số quốc gia Đông Nam Á như Thái Lan và Indonesia dù không quy định chi tiết trong Hiến pháp nhưng vẫn sử dụng Luật và Nghị định để xác lập địa vị pháp lí của ngôn ngữ quốc gia.

Tóm lại, hiến định và luật hóa ngôn ngữ quốc gia là hai cấp độ thể chế hóa quan trọng. Hiến định mang tính khẳng định nguyên tắc còn luật hóa triển khai cụ thể và đảm bảo thực thi. Sự kết hợp hai hình thức này góp phần định hình hệ thống chính sách ngôn ngữ vừa bảo vệ bản sắc dân tộc vừa đáp ứng nhu cầu đa dạng của xã hội hiện đại (May, 2012; Tsui, A.B.M. & Tollefson J.W. (Eds.), 2007).

3.1.2. Ngôn ngữ quốc gia

Ngôn ngữ quốc gia (National language) được định nghĩa là ngôn ngữ được chia sẻ chung giữa người dân của quốc gia đó và không hàm ý bất cứ điều gì liên quan đến tình trạng pháp lý của nó ngoài việc đại diện cho quốc gia như một biểu tượng của sự thống nhất dân tộc. (Choudhry, S. & Houlihan, E.C, 2021). Theo Spolsky (2004), ngôn ngữ quốc gia là ngôn ngữ gắn với dân tộc hoặc cộng đồng dân cư chính của một quốc gia, mang tính biểu tượng, văn hóa và truyền thống, không nhất thiết phải được pháp luật công nhận. Tương tự, Fishman (1972) nhấn mạnh rằng, ngôn ngữ quốc gia đại diện cho dân tộc, văn hóa hoặc bản sắc quốc gia, có thể không trùng với ngôn ngữ hành chính hay pháp luật, đặc biệt trong các quốc gia đa ngôn ngữ. Rubin, J. & Jernudd, B.H. (1971) bổ sung rằng, ngôn ngữ quốc gia phục vụ vai trò giáo dục phi chính thức và các hoạt động xã hội, giúp duy trì bản sắc và giá trị văn hóa. Cooper (1989) cho rằng, ngôn ngữ quốc gia là phương tiện bảo tồn truyền thống và văn hóa, đồng thời tạo nền tảng cho giáo dục và đời sống xã hội. Như vậy, ngôn ngữ quốc gia được coi là đại diện cho quốc gia, biểu tượng của sự thống nhất dân tộc.

3.1.3. Ngôn ngữ chính thức

Ngôn ngữ chính thức (Official language) được định nghĩa là ngôn ngữ được một quốc gia cụ thể chỉ định hợp pháp để thực hiện các công việc Chính phủ hàng ngày (Choudhry, S. & Houlihan, E.C, 2021). Theo Spolsky (2004), ngôn ngữ chính thức là ngôn ngữ được pháp luật công nhận, sử dụng trong hành chính, tòa án, giáo dục và các hoạt động chính thức khác. Tương tự, Fishman (1972) xác định rằng, ngôn ngữ chính thức là ngôn ngữ được nhà nước công nhận và áp dụng trong pháp luật, hành chính và giáo dục, khác với ngôn ngữ quốc gia vốn mang tính biểu tượng và văn hóa. Rubin, J. & Jernudd, B.H. (1971) nhấn mạnh rằng, ngôn ngữ chính thức giúp duy trì trật tự và thống nhất trong các hoạt động hành chính và pháp lý. Cooper (1989) bổ sung rằng, ngôn ngữ chính thức là công cụ quản lý nhà nước, đảm bảo tính hiệu quả trong các quyết định và hoạt động chính

thức. Như vậy, ngôn ngữ chính thức đảm nhận vai trò công cụ quản lý xã hội và điều hành nhà nước, giúp duy trì tính nhất quán trong các hoạt động hành chính và pháp lý.

3.1.4. Quyền ngôn ngữ

Khái niệm “Quyền ngôn ngữ” được nhìn nhận dưới nhiều góc độ học thuật và chính sách quốc tế. Ở góc độ học thuật, Skutnabb-Kangas (2012) nhấn mạnh rằng, quyền ngôn ngữ - hay nhân quyền về ngôn ngữ - là những quyền cơ bản thiết yếu để con người có một đời sống có phẩm giá, do đó không một quốc gia hay cá nhân nào được phép vi phạm. Trong khi đó, Tuyên ngôn về Quyền ngôn ngữ toàn cầu (UDLR) (1996) nhấn mạnh quyền của mọi cộng đồng ngôn ngữ trong việc chuẩn hóa, bảo tồn, phát triển và thúc đẩy ngôn ngữ của họ mà không bị can thiệp hoặc ép buộc. Ở cấp độ chính sách, UNESCO (2003) khẳng định quyền ngôn ngữ là một phần không thể tách rời của quyền con người, gắn liền với quyền được học tập, tiếp cận thông tin và tham gia đời sống xã hội bằng ngôn ngữ mẹ đẻ. Như vậy, có thể thấy quyền ngôn ngữ vừa mang tính cá nhân vừa mang tính cộng đồng; vừa là quyền văn hóa vừa là quyền chính trị - xã hội. Điều này khẳng định vai trò thiết yếu của quyền ngôn ngữ trong việc bảo tồn bản sắc, thúc đẩy công bằng và duy trì sự đa dạng văn hóa - ngôn ngữ của nhân loại.

3.2. Kinh nghiệm quốc tế

3.2.1. Các mô hình và nguyên tắc nền tảng trong vấn đề hiến định ngôn ngữ quốc gia

Hiến định ngôn ngữ là hoạt động chính trị - pháp lý ở cấp độ cao nhất nhằm xác lập vị thế của ngôn ngữ trong bản Hiến pháp của một quốc gia. Thực tiễn hiến pháp của các quốc gia cho thấy sự đa dạng trong cách tiếp cận, tuy nhiên có thể quy về hai mô hình chủ đạo là mô hình quốc gia đơn ngữ và mô hình quốc gia đa ngữ, phản ánh cấu trúc dân cư và lịch sử chính trị của từng nước.

Đối với mô hình quốc gia đơn ngữ, đặc trưng cơ bản là tính nhất thể hóa cao độ, trong đó Hiến pháp khẳng định địa vị độc tôn của một ngôn ngữ duy nhất. Cộng hòa Pháp là ví dụ điển hình cho mô hình này. Hiến pháp Pháp năm 1958 (sửa đổi năm 1992) tại Điều 2 quy định: “Ngôn ngữ của Cộng hòa là tiếng Pháp”. Quy định này không chỉ mang ý nghĩa hành chính mà còn là tuyên bố chính trị nhằm bảo vệ bản sắc quốc gia trước áp lực hội nhập Châu Âu và sự phổ biến của tiếng Anh. Mặc dù năm 2008, Pháp bổ sung Điều 75-1 ghi nhận “Các ngôn ngữ vùng miền

thuộc về di sản của nước Pháp” nhưng các ngôn ngữ này không được trao quy chế chính thức trong hoạt động công quyền, cho thấy quan điểm nhất quán về một quốc gia thống nhất qua ngôn ngữ. Tương tự, tại Hàn Quốc, mặc dù Hiến pháp không có quy định trực tiếp tiếng Hàn là ngôn ngữ quốc gia nhưng quy định tại Điều 9 của Hiến pháp về bảo tồn và phát triển di sản văn hóa dân tộc đã đặt tiếng Hàn và chữ Hangeul trong phạm vi các giá trị văn hóa được Nhà nước bảo tồn và phát triển. Gần đây, tính bao trùm của Hiến pháp Hàn Quốc được mở rộng khi pháp luật công nhận ngôn ngữ kí hiệu là ngôn ngữ chính thức thứ hai song tiếng Hàn vẫn giữ vai trò chủ đạo.

Một biến thể khác của mô hình đơn ngữ là trường hợp “Đơn ngữ thâm lạng” tại Nhật Bản. Hiến pháp Nhật Bản năm 1947 hoàn toàn không có điều khoản quy định về ngôn ngữ. Sự vắng mặt này xuất phát từ bối cảnh lịch sử sau Thế chiến II, khi các vấn đề về nhân quyền và dân chủ được ưu tiên hơn bản sắc văn hóa. Tuy nhiên, trên thực tế, tiếng Nhật (Standard Japanese) được sử dụng thống nhất và duy nhất trong mọi hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự thiếu vắng quy định Hiến pháp giúp Nhật Bản tránh được các tranh luận pháp lí phức tạp nhưng cũng dẫn đến việc các ngôn ngữ thiểu số như Ainu hay Ryukyu không có địa vị pháp lí rõ ràng trong thời gian dài. Phải đến năm 2019, các đạo luật cấp thấp hơn mới bắt đầu đề cập đến việc bảo tồn văn hóa Ainu nhưng vẫn chưa nâng lên tầm hiến định.

Trái ngược với xu hướng đơn ngữ, mô hình quốc gia đa ngữ sử dụng Hiến pháp như một công cụ thỏa hiệp chính trị và điều hòa sự đa dạng sắc tộc. Cộng hòa Nam Phi sau chế độ apartheid đã xây dựng bản Hiến pháp năm 1996 được đánh giá là tiến bộ nhất thế giới về quyền ngôn ngữ. Điều 6 của Hiến pháp này công nhận tới 11 ngôn ngữ chính thức, bao gồm tiếng Anh, tiếng Afrikaans và 9 ngôn ngữ bản địa. Hiến pháp quy định nguyên tắc các ngôn ngữ này phải được hưởng sự tôn trọng ngang nhau và được đối xử công bằng. Đặc biệt, Hiến pháp Nam Phi đặt ra nghĩa vụ hiến định cho Nhà nước phải thực hiện các biện pháp tích cực để nâng cao địa vị và thúc đẩy việc sử dụng các ngôn ngữ bản địa vốn bị kìm hãm trong lịch sử.

Tại Châu Á, Ấn Độ áp dụng mô hình đa ngữ phức hợp để quản trị một quốc gia có sự đa dạng ngôn ngữ khổng lồ. Hiến pháp Ấn Độ năm 1950 tránh việc tuyên bố một “quốc ngữ” duy nhất để ngăn ngừa xung đột. Thay vào đó, Điều 343 xác định tiếng

Hindi là ngôn ngữ chính thức của Liên bang, đồng thời cho phép tiếng Anh tiếp tục được sử dụng như ngôn ngữ phụ trợ. Điểm đặc sắc trong Hiến pháp Ấn Độ là Phụ lục 8 (Schedule VIII), liệt kê 22 ngôn ngữ được công nhận. Cơ chế này kết hợp với nguyên tắc liên bang, cho phép mỗi bang có quyền tự lựa chọn ngôn ngữ chính thức của riêng mình (Ví dụ, bang Tamil Nadu chọn tiếng Tamil), tạo nên sự cân bằng giữa sự thống nhất liên bang và quyền tự chủ văn hóa địa phương.

Canada và Thụy Sĩ lại đại diện cho mô hình hiến định dựa trên sự kết hợp giữa nguyên tắc lãnh thổ và nguyên tắc cá nhân. Hiến chương Quyền và Tự do của Canada (1982) khẳng định sự bình đẳng tuyệt đối giữa tiếng Anh và tiếng Pháp tại các cơ quan liên bang, đảm bảo công dân có quyền lựa chọn ngôn ngữ khi giao tiếp với chính quyền. Thụy Sĩ hiến định 4 ngôn ngữ quốc gia (Đức, Pháp, Ý, Romansh) tại Điều 4 và áp dụng nguyên tắc lãnh thổ nghiêm ngặt tại Điều 70: Các bang (Canton) có quyền quyết định ngôn ngữ chính thức của mình nhưng phải tôn trọng sự phân bố ngôn ngữ truyền thống. Cách tiếp cận này giúp Thụy Sĩ duy trì sự ổn định chính trị trong một xã hội đa văn hóa.

3.2.2. Cơ chế thực thi và quản lí tương ứng trong vấn đề luật hóa ngôn ngữ quốc gia

Luật hóa ngôn ngữ quốc gia là bước chuyển hóa các nguyên tắc hiến định thành các quy phạm pháp luật cụ thể, có tính cưỡng chế và hướng dẫn thi hành. Đây là công cụ quản lí nhà nước thiết yếu để đưa chính sách ngôn ngữ vào đời sống. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các quốc gia thường xây dựng các đạo luật ngôn ngữ chuyên biệt hoặc lồng ghép vào hệ thống pháp luật chung với mức độ chi tiết và mục tiêu khác nhau.

Nhóm quốc gia áp dụng mô hình luật hóa “Bảo hộ và chuẩn hóa” thường có các quy định rất chặt chẽ. Điển hình là Pháp với Luật Toubon năm 1994. Đạo luật này được thiết kế như một hàng rào pháp lí để bảo vệ tiếng Pháp. Luật quy định bắt buộc sử dụng tiếng Pháp trong giáo dục, quan hệ lao động, quảng cáo thương mại và các dịch vụ công. Thậm chí, Luật còn đi sâu vào chi tiết như quy định tỉ lệ phát sóng các bài hát tiếng Pháp trên đài phát thanh hay luật yêu cầu mọi quảng cáo và tài liệu hướng dẫn tại Pháp phải có bản tiếng Pháp. Tại Hàn Quốc, Đạo luật về khung ngôn ngữ Hàn Quốc quy định tiếng Hàn là ngôn ngữ chính thức. Theo luật này, tất cả văn bản hồ sơ của nhà nước phải bằng tiếng Hàn.

Nhóm quốc gia áp dụng mô hình luật hóa “Bình

đăng và tiếp cận” thường tập trung vào quy trình hành chính và quyền công dân. Canada đã ban hành Đạo luật Ngôn ngữ Chính thức (Official Languages Act) từ năm 1969 và liên tục sửa đổi để phù hợp thực tiễn. Luật quy định người dân Canada có quyền sử dụng tiếng Anh hoặc tiếng Pháp khi giao dịch với các cơ quan liên bang. Để thực thi, Canada lập ra Ủy viên ngôn ngữ chính thức - cơ quan thanh tra việc tuân thủ Luật Ngôn ngữ. Tương tự, Ấn Độ ban hành Đạo luật Ngôn ngữ Chính thức năm 1963 để giải quyết vấn đề sử dụng tiếng Anh sau thời hạn 15 năm quy định trong Hiến pháp, qua đó tạo cơ sở pháp lý cho việc duy trì chế độ song ngữ tại cấp liên bang vô thời hạn.

Bên cạnh đó, một số quốc gia lựa chọn phương thức quản lý ngôn ngữ thông qua chính sách và các Luật chuyên ngành thay vì một đạo luật ngôn ngữ riêng biệt. Nhật Bản và Singapore là những ví dụ tiêu biểu. Tại Nhật Bản, các quy định về việc sử dụng tiếng Nhật được lồng ghép trong Luật Tòa án, Luật Giáo dục và các văn bản hành chính khác. Hệ thống này vận hành dựa trên sự đồng thuận xã hội cao và tính tự giác hơn là các chế tài xử phạt. Tại Singapore, chính sách ngôn ngữ thực dụng (với tiếng Anh là ngôn ngữ làm việc) được thể chế hóa thông qua hệ thống giáo dục và công vụ, được hỗ trợ bởi các quy định hiến pháp rõ ràng mà không cần một đạo luật riêng để điều chỉnh hành vi ngôn ngữ của công dân.

3.3. Bài học và khuyến nghị cho Việt Nam

Từ sự đối sánh giữa các mô hình quản lý ngôn ngữ trên thế giới và bối cảnh thực tiễn trong nước, nghiên cứu rút ra những bài học cốt lõi và đề xuất định hướng chính sách như sau:

3.3.1. Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn quốc tế

Từ sự phân tích các mô hình hiến định và luật hóa trên thế giới, có thể rút ra những bài học quan trọng về kỹ thuật lập pháp và quy trình xây dựng thể chế quản lý ngôn ngữ. Mối quan hệ giữa Hiến pháp và Luật Ngôn ngữ là mối quan hệ giữa nguyên tắc và hành động, đòi hỏi sự đồng bộ và tính khả thi cao.

Bài học lớn nhất từ kinh nghiệm của các quốc gia như Hàn Quốc, Canada và Nam Phi là tầm quan trọng của hệ thống văn bản dưới Luật và các thiết chế thực thi. Một đạo luật ngôn ngữ, dù hoàn hảo về mặt câu chữ, sẽ không thể đi vào cuộc sống nếu thiếu các quy định chi tiết hướng dẫn. Tại Hàn Quốc, hiệu quả của Luật khung về Ngôn ngữ Hàn Quốc phụ thuộc vào các “Kế hoạch cơ bản 5 năm” do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch xây dựng. Các kế hoạch này

gồm nhiều mục như các vấn đề liên quan đến định hướng ban hành và sửa đổi các chuẩn mực ngôn ngữ, mối liên hệ giữa chính sách ngôn ngữ và giáo dục ngôn ngữ Hàn Quốc. Tương tự, tại Nam Phi, sau khi Hiến pháp 1996 được ban hành, sự thiếu vắng các quy định hướng dẫn chi tiết đã khiến việc thực thi chính sách 11 ngôn ngữ gặp khó khăn. Phải đến khi Đạo luật Sử dụng Ngôn ngữ Chính thức năm 2012 ra đời, quy định các bộ, cơ quan hành chính phải có kế hoạch sử dụng ngôn ngữ chính thức, rõ ràng, tình hình mới được cải thiện.

Do đó, quy trình tối ưu để xây dựng pháp luật ngôn ngữ quốc gia là phải tuân thủ lộ trình “từ dưới lên” về mặt kỹ thuật và “từ trên xuống” về mặt nguyên tắc. Trước khi ban hành một Luật Ngôn ngữ Quốc gia, cơ quan lập pháp cần đảm bảo rằng, hệ thống các văn bản dưới Luật (Nghị định, Thông tư, quy chuẩn kỹ thuật) đã được chuẩn bị kỹ lưỡng. Các vấn đề như chuẩn hóa chính tả, hệ thống thuật ngữ, quy trình đào tạo nhân lực ngôn ngữ và cơ chế hoạt động của các cơ quan giám sát (Hội đồng hoặc Ủy ban ngôn ngữ) cần được quy định rõ trong các văn bản này.

Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng, Luật Ngôn ngữ không nên là một văn bản cứng nhắc mà cần là một khung pháp lý mở, cho phép Chính phủ và các bộ ngành linh hoạt điều chỉnh thông qua các văn bản dưới luật để thích ứng với sự thay đổi của xã hội và công nghệ. Việc hoàn thiện hệ thống văn bản dưới Luật trước hoặc song song với quá trình làm Luật sẽ giúp lấp đầy các khoảng trống pháp lý ngay khi luật có hiệu lực, tránh tình trạng Luật “treo” hoặc mang tính tuyên ngôn hình thức. Sự chuẩn bị về hạ tầng chính sách này chính là yếu tố then chốt quyết định sự thành bại của việc luật hóa ngôn ngữ quốc gia. Sự thành công của chính sách ngôn ngữ không chỉ phụ thuộc vào việc ban hành một đạo luật mà phụ thuộc vào tính khả thi của hệ thống các quy định hướng dẫn thi hành. Bài học rút ra cho các quốc gia đang trong quá trình hoàn thiện thể chế như Việt Nam là: Việc hướng tới ban hành Luật Ngôn ngữ là mục tiêu đúng đắn và cần thiết trong dài hạn. Tuy nhiên, lộ trình tối ưu hiện nay là cần xây dựng một nền tảng vững chắc từ thấp đến cao, bắt đầu bằng việc hoàn thiện và thực thi nghiêm túc các văn bản dưới luật và quy định chuyên ngành, coi đây là bước tích lũy kinh nghiệm thực tiễn thiết yếu trước khi nâng cấp thành một bộ luật hoàn chỉnh.

3.3.2. Đánh giá thực trạng pháp lý về ngôn ngữ tại Việt Nam

Hiến pháp năm 2013 (Điều 5, Khoản 3) với quy định “Ngôn ngữ quốc gia là tiếng Việt” đã tạo ra cơ sở hiến định vững chắc nhất từ trước đến nay. Tuy nhiên, việc chuyển hóa nguyên tắc hiến định này vào đời sống đang tồn tại dưới dạng “Luật hóa tản mạn” và cục bộ. Mặc dù chưa có một văn bản luật chuyên biệt thống nhất, các quy định về ngôn ngữ đã xuất hiện ở hai cấp độ, cụ thể như sau:

Thứ nhất, ở cấp độ Luật, việc bảo vệ và quy định sử dụng tiếng Việt làm ngôn ngữ quốc gia được pháp luật Việt Nam thể hiện rõ ràng và nhất quán trong nhiều văn bản pháp lý quan trọng. Các quy định này nhằm đảm bảo tính thống nhất, chính xác trong việc soạn thảo, ban hành và áp dụng các văn bản pháp luật, đồng thời tạo nền tảng cho việc bảo tồn, phát huy vai trò của tiếng Việt trong đời sống xã hội và quản lý nhà nước. Trong hầu hết các lĩnh vực đều có quy định trong các Luật như giáo dục, tổ tụng, kinh doanh, kế toán, quảng cáo... Chẳng hạn, Điều 8, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 chỉ rõ “Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật là tiếng Việt. Ngôn ngữ sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu”. Trong lĩnh vực giáo dục, Điều 11, Khoản 1, Luật Giáo dục 2019 chỉ rõ: “Tiếng Việt là ngôn ngữ chính thức dùng trong cơ sở giáo dục.” Điều 18, Khoản 1, Luật Quảng cáo chỉ rõ trừ một số trường hợp được quy định cụ thể thì: “Trong các sản phẩm quảng cáo phải có nội dung thể hiện bằng tiếng Việt”. Bên cạnh đó, Điều 18, Khoản 2 còn ghi rõ “Trong trường hợp sử dụng cả tiếng Việt, tiếng nước ngoài trên cùng một sản phẩm quảng cáo thì khổ chữ nước ngoài không được quá ba phần tư khổ chữ tiếng Việt và phải đặt bên dưới chữ tiếng Việt; khi phát trên đài phát thanh, truyền hình hoặc trên các phương tiện nghe nhìn, phải đọc tiếng Việt trước tiếng nước ngoài.” Điều 4, Khoản 2đ Luật Báo chí có ghi về nhiệm vụ, quyền hạn của báo chí là: “Góp phần giữ gìn sự trong sáng và phát triển tiếng Việt”. Luật Doanh nghiệp quy định việc sử dụng tiếng Việt trong tên doanh nghiệp, chi nhánh và các văn bản giao dịch, đồng thời cho phép sử dụng tên tiếng nước ngoài dưới dạng dịch từ tiếng Việt. Quy định này vừa bảo vệ quyền sử dụng ngôn ngữ quốc gia vừa tạo điều kiện cho doanh nghiệp hoạt động trong môi trường quốc tế. Các quy định về tên trùng và tên gây nhầm lẫn cũng được xây dựng trên cơ sở ngôn ngữ tiếng Việt nhằm tránh tranh chấp và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của doanh nghiệp. Bộ luật Tố tụng hình sự, dân sự, hành chính công

chúng đều quy định rõ tiếng nói và chữ viết dùng trong các lĩnh vực này là tiếng Việt.

Thứ hai, ở cấp độ văn bản dưới Luật, Nhà nước đã có những nỗ lực cụ thể để chuẩn hóa tiếng Việt trong các lĩnh vực hẹp. Điển hình là trong lĩnh vực hành chính, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 30/2020/NĐ-CP về Công tác văn thư (thay thế cho Thông tư số 01/2011/TT-BNV trước đây), trong đó quy định chặt chẽ về thể thức, kỹ thuật trình bày và yêu cầu sử dụng tiếng Việt chuẩn mực trong văn bản hành chính nhà nước và đặc biệt quy định về viết hoa trong văn bản hành chính trong phụ lục II kèm theo Nghị định gồm có viết hoa vì phép đặt câu, viết hoa danh từ chỉ tên người; viết hoa tên địa lí, tên cơ quan tổ chức và các trường hợp khác. Trong lĩnh vực giáo dục, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Quyết định số 1989/QĐ-BGDĐT (ngày 25 tháng 5 năm 2018) quy định về chính tả trong chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông. Trong đó có các quy định cụ thể về cách viết tên riêng, cách viết thuật ngữ, các quy định khác về đặt dấu thanh, cách viết tắt ngày/tháng/năm, cách viết số thập phân và số có nhiều chữ số.

Mặc dù hệ thống văn bản dưới Luật đã được ban hành và tạo lập những khuôn khổ pháp lý nhất định, song quá trình triển khai thực tiễn cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề bất cập chưa được giải quyết triệt để. Điều này dẫn đến tình trạng tùy tiện và thiếu tính thống nhất trong thực hành ngôn ngữ, chẳng hạn như Quyết định 1989/QĐ-BGDĐT (2018) của Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định về chính tả khá chi tiết nhưng phạm vi áp dụng chỉ giới hạn trong “Chương trình, Sách giáo khoa Giáo dục phổ thông”. Ví dụ: Điều 9, cách viết âm *i* sau phụ âm đầu trong các âm tiết không có âm đệm và âm cuối có đưa ra quy định: “Trường hợp âm *i* đứng ngay sau phụ âm đầu thì được viết bằng chữ *i*, ví dụ: *hi vọng, kỉ niệm, lí luận, kĩ thuật, bác sĩ, tỉ lệ...*” Quy định này chỉ bắt buộc trong văn bản giáo dục, điều này có nghĩa là báo chí, xuất bản và văn bản hành chính không bắt buộc phải tuân theo chuẩn này, dẫn đến tình trạng “mỗi nơi viết một kiểu”. Bên cạnh đó, việc thiếu các chế tài đủ mạnh để xử lý các vi phạm về chuẩn mực tiếng Việt đòi hỏi phải có một lộ trình hoàn thiện khung pháp lý đồng bộ hơn trong thời gian tới. Hệ thống pháp luật Việt Nam về ngôn ngữ hiện nay giống như một bức tranh có nhiều mảnh ghép nhưng thiếu sự liên kết. Chúng ta có Hiến pháp (nền tảng), có Luật chuyên ngành (quy định rải rác), có văn bản dưới Luật (quy định kỹ thuật) nhưng thiếu một sự đồng bộ và bao trùm. Chính sự “lệch pha” giữa các văn bản này là

nguyên nhân chính dẫn đến sự lúng túng trong quản lí và trong thực hành ngôn ngữ thời gian qua.

3.3.3. Đề xuất lộ trình hoàn thiện khung pháp lí

Trên cơ sở phân tích bài học quốc tế và thực trạng trong nước, thay vì ưu tiên ban hành ngay một đạo luật chuyên biệt trong bối cảnh các tiền đề lí luận và thực tiễn đang trong quá trình tích lũy, Việt Nam nên lựa chọn cách tiếp cận thận trọng thông qua một lộ trình thể chế hóa đồng bộ, bao gồm hai giai đoạn chiến lược:

Giai đoạn 1 (Ngắn hạn): Tập trung hoàn thiện hệ thống các nội dung có liên quan đến ngôn ngữ quốc gia ngay trong các luật chuyên ngành và văn bản dưới luật. Đây là bước đi thiết yếu và khả thi nhất trong bối cảnh hiện nay. Tham chiếu mô hình quản lí linh hoạt của Nhật Bản và cơ chế điều hành bằng kế hoạch của Hàn Quốc, Chính phủ Việt Nam cần ưu tiên thực hiện hai nhiệm vụ:

Một là, tiến hành rà soát và sửa đổi, bổ sung các điều khoản trong hệ thống luật hiện hành (Luật Quảng cáo, Luật Báo chí, Luật Thương mại...) để thiết lập các chế tài xử lí vi phạm đủ sức răn đe. Việc củng cố hệ thống văn bản luật này sẽ tạo ra một hành lang pháp lí thực thi nhanh chóng, giải quyết ngay các bất cập của đời sống xã hội.

Hai là, khẩn trương ban hành các Nghị định và Thông tư hướng dẫn chi tiết việc thi hành các quy định về ngôn ngữ đã có trong Hiến pháp và các luật chuyên ngành. Các văn bản này cần tập trung quy chuẩn hóa các vấn đề kĩ thuật đang gây tranh cãi như: chính tả, phiên âm tên riêng nước ngoài và quy tắc sử dụng tiếng Việt trong văn bản hành chính, công vụ.

Giai đoạn 2 (Dài hạn): Nghiên cứu tính cần thiết và hướng tới xây dựng Luật Ngôn ngữ quốc gia. Thực tiễn quốc tế cho thấy một sự phân hóa rõ rệt: trong khi Nhật Bản hay Singapore quản lí hiệu quả mà không cần một đạo luật riêng (mô hình phi luật hóa hoặc luật hóa qua chính sách), thì Pháp và Hàn Quốc lại ban hành các đạo luật chuyên biệt (Luật Toubon, Luật khung về Ngôn ngữ quốc gia) để bảo vệ bản sắc trước áp lực toàn cầu hóa. Đối với Việt Nam, xét về dài hạn, để đáp ứng yêu cầu hội nhập sâu rộng và khẳng định vị thế quốc gia, việc ban hành “Luật Ngôn ngữ quốc gia” là cần thiết. Đạo Luật này sẽ không chỉ dừng lại ở mệnh lệnh hành chính mà đóng vai trò là văn bản pháp lí nền tảng, thống nhất toàn bộ các quy phạm đang nằm tản mạn, tạo cơ sở pháp lí vững chắc và chính danh để hoạch định chiến lược bảo vệ sự trong sáng của

tiếng Việt và phát triển hài hòa ngôn ngữ các dân tộc thiểu số trong kỉ nguyên mới.

4. Kết luận

Trên cơ sở phân tích so sánh các mô hình quản lí ngôn ngữ trên thế giới và đối chiếu với thực tiễn pháp lí tại Việt Nam, bài viết rút ra những kết luận và kiến nghị chính sau:

Thứ nhất, về mặt lí luận và kinh nghiệm quốc tế, nghiên cứu khẳng định rằng, “Hiến định” (Constitutionalization) là điều kiện cần, nhưng “Luật hóa” (Legalization) mới là điều kiện đủ để chính sách ngôn ngữ đi vào cuộc sống. Tuy nhiên, bài học từ các quốc gia đơn ngữ như Nhật Bản hay giai đoạn đầu của Hàn Quốc chỉ ra rằng, “Luật hóa” không đồng nhất với việc bắt buộc phải ban hành ngay một đạo luật chuyên biệt. Sự thành công của chính sách ngôn ngữ phụ thuộc vào tính khả thi và sự đồng bộ của hệ thống quy định pháp luật (bao gồm cả văn bản dưới Luật) hơn là tên gọi của văn bản đó.

Thứ hai, về thực trạng tại Việt Nam, kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, chúng ta đã có một nền tảng pháp lí nhất định nhưng còn tồn tại dưới dạng “Tản mạn” và “Cục bộ”. Các quy định về ngôn ngữ đã có trong Hiến pháp 2013 và rải rác trong các Luật chuyên ngành (Giáo dục, Quảng cáo...) cũng như các văn bản dưới Luật (Nghị định 30/2020/NĐ-CP, Quyết định 1989/QĐ-BGDĐT). Tuy nhiên, thực tế triển khai cho thấy, các văn bản hướng dẫn này chưa bao trùm hết các vấn đề đa dạng phát sinh trong đời sống ngôn ngữ hiện nay, dẫn đến những lúng túng trong công tác quản lí. Do đó, yêu cầu đặt ra là cần rà soát lại toàn bộ hệ thống quy định hiện hành để bổ sung và hoàn thiện, đảm bảo tính bao quát và khả thi cho các lĩnh vực ngôn ngữ khác nhau.

Thứ ba, từ những phân tích trên, bài viết đề xuất một cách tiếp cận phù hợp với bối cảnh thực tiễn của Việt Nam. Đó là áp dụng một lộ trình thể chế hóa dựa trên nguyên tắc thận trọng và kế thừa, bao gồm hai giai đoạn:

Giai đoạn trước mắt, cần tập trung hoàn thiện các nội dung có liên quan đến ngôn ngữ quốc gia trong các luật chuyên ngành (Luật Giáo dục, Luật Quảng cáo, Luật Báo chí...) và các văn bản dưới luật thay vì chỉ tập trung vào các quy định tản mạn. Cụ thể là, mở rộng phạm vi áp dụng của các quy chuẩn chính tả, phiên âm ra toàn xã hội thông qua việc sửa đổi, bổ sung các Luật, Nghị định và tăng cường hiệu lực của các chế tài xử lí vi phạm.

Trong giai đoạn dài hạn, Việt Nam cần nghiên

cứu và đánh giá một cách toàn diện khả năng xây dựng và ban hành Luật Ngôn ngữ quốc gia. Thực tế cho thấy, việc ban hành một đạo luật riêng về ngôn ngữ không phải là xu hướng bắt buộc đối với mọi quốc gia (điển hình như Nhật Bản hay Singapore vẫn quản lý hiệu quả mà không cần đạo luật này). Tuy nhiên, khi phân tích bối cảnh đặc thù, Việt Nam là quốc gia đa dân tộc, đa ngôn ngữ và đang đối diện với thách thức bảo tồn bản sắc văn hóa trước làn sóng toàn cầu hóa (tương đồng với bối cảnh của Pháp hay

Hàn Quốc) thì việc xem xét xây dựng Luật Ngôn ngữ quốc gia có thể là cần thiết. Điều này góp phần tạo lập khuôn khổ pháp lý thống nhất cho việc quản lý, bảo tồn và phát triển tiếng Việt cùng các ngôn ngữ dân tộc thiểu số. Luật Ngôn ngữ quốc gia nếu được xây dựng trên nền tảng khoa học và thực tiễn vững chắc cũng có thể góp phần khẳng định chủ quyền văn hóa và nâng cao vị thế quốc gia trong kỉ nguyên hội nhập.

Tài liệu tham khảo

- Choudhry, S. & Houlihan, E. C. (2021). *Official Language Designation*. International IDEA Constitution-Building Primer 20. Stockholm: International IDEA.
- Cooper, R. L. (1989). *Language planning and social change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishman, J. A. (1972). *Language in sociocultural change*. Stanford: Stanford University Press.
- May, S. (2012). *Language and minority rights: Ethnicity, nationalism and the politics of language*. New York: Routledge.
- Nguyễn Văn Khang. (2019). Hiến định ngôn ngữ quốc gia và việc xây dựng “Luật Ngôn ngữ quốc gia” ở Việt Nam. *Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc gia 2019*, tr.334-341. Hà Nội.
- Rubin, J. & Jernudd, B. H. (1971). *Can language be planned? Sociolinguistic theory and practice for developing nations*. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Shohamy, E. (2006). *Language Policy: Hidden Agendas and New Approaches*. London: Routledge.
- Skutnabb-Kangas, T. (2012). *The role of linguistic human rights in language policy and planning*.
- Spolsky, B. (2004). *Language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spolsky, B. (2012). *The Cambridge handbook of language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsui, A. B. M. & Tollefson, J. W. (Eds.). (2017). *Language policy, culture, and identity in Asian contexts*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- UNESCO. (2003). *Recommendation concerning the promotion and use of multilingualism and universal access to cyberspace*. Paris: UNESCO.
- Wiley, T. G. & García, O. (2016). Language policy and planning in language education: Legacies, consequences, and possibilities. *The Modern Language Journal*, 100(Suppl. 1), pp.48-63.