

KHÁI NIỆM VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NHÌN TỪ GÓC ĐỘ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

ThS. ĐOÀN THỊ TỔ UYÊN *

Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là hoạt động quan trọng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tạo tiền đề hình thành hệ thống pháp luật hoàn thiện đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội phong phú, đa dạng phát sinh trong cuộc sống. Mặc dù đã quy định trong Luật ban hành VBQPPL năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 2002 và được thay thế bởi Luật năm 2008 nhưng cho đến nay, khái niệm VBQPPL vẫn là vấn đề gây nhiều tranh cãi giữa các nhà khoa học cũng như những người làm công tác thực tiễn. Trong quá trình triển khai thực hiện Luật ban hành VBQPPL từ năm 1996 đến nay, khá nhiều vấn đề nảy sinh từ việc chưa hiểu rõ về khái niệm VBQPPL, đặc biệt là nhận diện được đâu là VBQPPL, đâu là văn bản áp dụng pháp luật (VBADPL) và văn bản hành chính. Điều này đã ảnh hưởng tới quá trình thực hiện Luật vì nếu là VBQPPL thì thủ tục ban hành phải tuân theo quy định của Luật ban hành VBQPPL, từ hoạt động lập chương trình, đánh giá tác động, thành lập ban soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, đến việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp... kiểm tra sau khi văn bản được ban hành, nếu là VBADPL hay văn bản hành chính thì không phải tuân theo quy định của Luật này. Vì lý do đó, bài viết này xin được bàn

luận về khái niệm VBQPPL nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn.

1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật dưới góc độ lý luận

Từ trước tới nay khái niệm VBQPPL đã được khá nhiều nhà khoa học nghiên cứu. Nhìn một cách tổng thể cho thấy các nhà khoa học đã tiếp cận khái niệm VBQPPL ở những khía cạnh khác nhau, với những dấu hiệu đặc trưng có nét khác nhau. Hầu hết các định nghĩa đều cho rằng “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, theo trình tự, hình thức pháp luật quy định, có nội dung là quy tắc xử sự chung...*” nhưng cũng có những quan điểm cho rằng “*VBQPPL là hình thức thể hiện của các quyết định pháp luật...*”,⁽¹⁾ hoặc “*VBQPPL là một hình thức thể hiện của quyết định quy phạm pháp luật*”.⁽²⁾ Ngoài ra, các dấu hiệu đặc trưng của VBQPPL cũng được các nhà khoa học tiếp cận nhưng không thống nhất. Trước hết, đa số các quan điểm cho rằng chủ thể ban hành VBQPPL là cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng có quan điểm khẳng định VBQPPL được ban hành bởi cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội,⁽³⁾ hoặc người có chức vụ.⁽⁴⁾ Khi đề cập đặc trưng tiếp theo,

* Giảng viên Khoa hành chính-nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

mỗi định nghĩa thể hiện với những công thức khác nhau. đó là VBQPPL được ban hành theo trình tự, nguyên tắc do luật định;⁽⁵⁾ theo thủ tục, trình tự luật định;⁽⁶⁾ ban hành theo trình tự và dưới hình thức nhất định.⁽⁷⁾ Dấu hiệu quan trọng nhất của VBQPPL đó là nội dung của văn bản đó có chứa đựng quy phạm pháp luật hay không? Về đặc điểm này các nhà khoa học đã có quan điểm khá thống nhất nhưng diễn đạt cụ thể có sự khác biệt nhất định, điển hình như: VBQPPL là văn bản... “có các quy tắc xử sự chung”: “quy định những quy tắc xử sự chung” hoặc “có chứa đựng các quy phạm pháp luật”. Cũng chính vì có nội dung chứa đựng những quy phạm pháp luật mà VBQPPL mới có tính bắt buộc chung và được Nhà nước bảo đảm thực hiện trên thực tế.

Điềm qua những quan điểm khoa học trên đây cho thấy khái niệm VBQPPL vẫn là vấn đề cần được bàn luận và nghiên cứu thấu đáo hơn. Tất nhiên, lí luận chỉ giải quyết những vấn đề mang tính phổ biến, điển hình mà không thể giải quyết được toàn bộ các vấn đề đa dạng, phong phú này sinh trong cuộc sống. Nhưng nó là cơ sở để các nhà lập pháp nghiên cứu thể hiện thành quy định của pháp luật. Chính vì vậy, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp của Việt Nam, vào năm 1996 Quốc hội đã ban hành Luật ban hành VBQPPL, tại Điều 1 đã định nghĩa: “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Đến Luật sửa

đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL năm 2002, nhà làm luật bỏ đi một từ duy nhất là từ “các” trong định nghĩa này. Luật ban hành VBQPPL năm 2008 đã bổ sung dấu hiệu “hình thức”, “có hiệu lực bắt buộc chung” vào định nghĩa VBQPPL tại Điều 1. Có thể nói việc chính thức định nghĩa VBQPPL trong Luật là bước tiến quan trọng trong việc tạo lập cơ sở pháp lí cho hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL, giúp phân biệt giữa VBQPPL và VBADPL cũng như văn bản hành chính thông thường.

Từ phân tích trên đây cho thấy dưới góc độ lí luận VBQPPL là văn bản hội tụ đủ những dấu hiệu sau: Do các chủ thể có thẩm quyền ban hành; tuân theo thủ tục, trình tự và hình thức Luật định; có nội dung là quy phạm pháp luật; có tính bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện; được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn.

2. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật dưới góc độ thực tiễn

Sau thời gian thực hiện Luật ban hành VBQPPL, có khá nhiều vấn đề vướng mắc đã nảy sinh mà một trong những nguyên nhân là do chưa nhận diện và hiểu đúng về khái niệm VBQPPL. Xét về mặt lí luận, khó có thể quy định cụ thể hơn nữa định nghĩa VBQPPL tại Điều 1 Luật năm 1996 cũng như Luật sửa đổi, bổ sung năm 2002 và Luật năm 2008 nhưng dấu hiệu mà Luật nêu vẫn chưa làm thoả mãn những người làm công tác thực tiễn. Họ cần những tiêu chí cụ thể, rõ ràng để phân biệt được VBQPPL, VBADPL và văn bản hành chính thông thường bởi thực tế khá nhiều trường hợp họ chưa phân biệt được. Điều này đã ảnh hưởng

tới quá trình xây dựng, ban hành cũng như kiểm tra VBQPPL trên thực tế. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi xin được điểm qua những trường hợp các chủ thể ban hành văn bản có sự nhầm lẫn giữa VBQPPL và văn bản quản lý nhà nước khác đang tồn tại trong hệ thống pháp luật hiện hành để từ đó có giải pháp khắc phục hiệu quả.

- Trường hợp thứ nhất: Văn bản có nội dung là chủ trương, đường lối, chính sách mang tính định hướng của Nhà nước. Pháp luật theo nghĩa rộng bao gồm các yếu tố cấu thành: chính sách pháp lí, học thuyết pháp lí, tư tưởng pháp lí và quy phạm pháp luật. Theo nghĩa hẹp, pháp luật chỉ có các quy phạm pháp luật, đây là yếu tố mang tính phổ biến, là đơn vị cơ sở, tế bào của pháp luật. Như vậy, để quản lý xã hội, Nhà nước trước tiên cần có những chủ trương, chính sách mang tính định hướng, làm nền tảng để các cơ quan có thẩm quyền chuyển tải thành các quy phạm pháp luật điều chỉnh hành vi của con người. Trên thực tế, các chủ thể hay bị nhầm lẫn giữa quy phạm pháp luật và chủ trương, chính sách. Về nguyên tắc, chủ trương, chính sách có vai trò quan trọng nhưng không trực tiếp làm thay đổi được hành vi của con người như các quy phạm pháp luật. Ở đây chúng ta cần phải phân biệt rõ hai trường hợp:

Một là văn bản chỉ có nội dung là chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước. Có thể kể đến văn bản điển hình cho trường hợp này đó là: Nghị quyết của Quốc hội số 35/2009/NQ-QH12 ngày 19/6/2009 về chủ trương, định hướng đổi mới một số cơ chế tài chính trong giáo dục và đào tạo từ năm

học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015. Về hình thức, với dấu hiệu năm ban hành cho thấy đây là VBQPPL, nhưng về nội dung, toàn bộ Nghị quyết này là chủ trương, định hướng về đổi mới cơ chế tài chính mà Quốc hội đưa ra làm tiền đề để Chính phủ ban hành nghị định đặt ra các quy phạm pháp luật cụ thể. Theo quy định tại khoản 3 Điều 11 Luật ban hành VBQPPL năm 2008 thì “*ng nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội; dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; điều chỉnh ngân sách nhà nước; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước...*”. Nghị quyết số 35/2009/NQ-QH12 trên đây mặc dù có nội dung đổi mới cơ chế tài chính, liên quan đến phân bổ ngân sách nhà nước và là vấn đề quan trọng nhưng xét về bản chất thì từ khoá quyết định lại là từ “chủ trương, định hướng”. Vì vậy, có thể khẳng định đây là nghị quyết chủ đạo mà không phải là nghị quyết có quy phạm pháp luật.

Hai là văn bản vừa có nội dung là chủ trương, đường lối, chính sách, vừa có quy phạm pháp luật (chỉ cần có một quy phạm pháp luật) thì đương nhiên là VBQPPL. Ví dụ: Nghị quyết của Chính phủ số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 về hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo. Nội dung Nghị quyết này không chỉ là chính sách xoá đói giảm nghèo mà còn chứa đựng quy phạm tuý nghị tại điểm b phần 1, mục A của Nghị quyết “Hộ gia đình được giao rừng sản xuất...”

- Trường hợp thứ hai: Ban hành văn bản ADPL dưới hình thức VBQPPL. Trên thực

tế, nhiều văn bản được các chủ thể có thẩm quyền ban hành để giải quyết những công việc cụ thể nhưng lại được thể hiện thông qua hình thức VBQPPL. Điển hình cho trường hợp này là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản để bãi bỏ văn bản khác. *Ví dụ*, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 36/2009/QĐ-TTg ngày 05/3/2009 về việc bãi bỏ Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 875/TTg ngày 21/11/1996 về việc giải quyết cho công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài hồi hương về Việt Nam. Toàn bộ nội dung của Quyết định này chỉ có ba điều khoản với mệnh lệnh cụ thể, đối tượng cũng là văn bản cụ thể, xác định và không hề có quy phạm pháp luật nào nhưng lại được thể hiện dưới hình thức VBQPPL vì có dấu hiệu năm ban hành. Dù Luật năm 2008, tại khoản 1 Điều 9 quy định: “*VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*” nhưng theo chúng tôi quy định này của luật chỉ đúng với biện pháp sửa đổi, bổ sung, thay thế, còn hủy bỏ, bãi bỏ không đúng như vậy.

Ngoài ra, trên thực tế hiện nay tồn tại khá nhiều những văn bản có nội dung chỉ đạo, đôn đốc, giao nhiệm vụ cụ thể cho cấp dưới, phê duyệt, phê chuẩn đề án, kế hoạch, chương trình... do cấp dưới trình lên. Đây là những công việc áp dụng pháp luật nhưng cũng được ban hành với hình thức VBQPPL. Chúng thường được ban hành thông qua hình thức văn bản có tên gọi là

chỉ thị, quyết định, điển hình là quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Mặc dù khoản 2 Điều 61 Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 quy định: “*Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt chương trình, đề án; giao chỉ tiêu kinh tế-xã hội cho cơ quan, đơn vị; thành lập trường đại học... thì không phải là VBQPPL*” nhưng trên thực tế Thủ tướng Chính phủ đã ban hành khá nhiều quyết định phê duyệt, phê chuẩn đề án, kế hoạch, chương trình, quy chế do cấp dưới trình lên. *Ví dụ*: Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 84/2009/QĐ-TTg ngày 04/6/2009 phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020... Về ngữ nghĩa, phê duyệt được hiểu là sự đồng ý, cho phép của cấp trên với những vấn đề mà cấp dưới đề xuất, chứ không phải đặt ra quy tắc xử sự để điều chỉnh hành vi trong chính Quyết định này. Trên cơ sở quyết định phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ triển khai thực hiện đề án bằng cách ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền. Nhìn vào hình thức (phần số, kí hiệu), Quyết định trên đây có năm ban hành, điều này được hiểu là VBQPPL nhưng thực chất trong nội dung không có quy phạm pháp luật. Trong Quyết định số 84/2009/QĐ-TTg chỉ có nội dung chính là phê duyệt kế hoạch hành động, mục tiêu của hành động và tầm nhìn đến năm 2020, giải pháp thực hiện kế hoạch đó. Do vậy, văn bản này đã không tuân thủ quy định tại khoản 2

Điều 61 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP.

Ngoài ra, chỉ thị do uỷ ban nhân dân (UBND) ban hành cũng cần được bàn luận về khía cạnh có phải là VBQPPL theo đúng nghĩa hay là văn bản chỉ đạo, điều hành quản lý trên địa bàn địa phương.

Hiện nay, theo quy định của Luật năm 2008, chỉ thị do Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ không còn là VBQPPL, duy nhất còn lại chỉ thị do UBND các cấp ban hành là VBQPPL. Xét về ngữ nghĩa, chỉ thị được hiểu là “sự ra lệnh”, hay “*để ra và quyết định cho cấp dưới thi hành*”.⁽⁸⁾ Còn theo quy định tại Điều 14 Luật ban hành VBQPPL của hội đồng nhân dân (HĐND) và UBND năm 2004: “*Chỉ thị của UBND tỉnh được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động, đôn đốc và kiểm tra hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc và của HĐND, UBND cấp dưới trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên...*”. Dù chỉ thị được ban hành để giải quyết công việc nào thì suy cho cùng nội dung chính của chúng cũng là đưa ra các giải pháp (giải pháp ở đây được hiểu là) “*cách giải quyết một vấn đề*”.⁽⁹⁾ Ví dụ: Chỉ thị của Uỷ ban nhân dân thành phố Hà Nội số 22/2009/CT-UBND ngày 08/7/2009 về việc tăng cường các cơ sở kinh doanh dịch vụ trên địa bàn thành phố Hà Nội trong tình hình mới. Xét về hình thức và thẩm quyền ban hành là VBQPPL nhưng về bản chất chỉ thị chỉ là VBADPL để điều hành, quản lý chứ không đặt ra quy phạm pháp

luật. Vì vậy, vừa qua Luật năm 2008 đã bỏ đi thẩm quyền ban hành chỉ thị với tư cách VBQPPL của một số chủ thể là hoàn toàn hợp lý.

- Trường hợp thứ ba: Ban hành văn bản hành chính có nội dung chứa quy phạm pháp luật. Hiện nay, một số cơ quan nhà nước ban hành văn bản hành chính có nội dung chứa đựng quy phạm pháp luật tồn tại khá phổ biến mà nguyên nhân chính lại xuất phát từ việc không nhận diện được đâu là quy phạm pháp luật, đâu không phải là quy phạm pháp luật để lựa chọn hình thức cho phù hợp. Điển hình là các chủ thể ban hành công văn, thông báo, kế hoạch, chương trình... có nội dung chứa đựng quy phạm pháp luật. Theo quy định tại khoản 1 Điều 26 Nghị định số 135/2003/NĐ-CP và hướng dẫn tại Thông tư số 01/2004/TT-BTP ngày 16/6/2004, văn bản có chứa quy phạm pháp luật thuộc đối tượng kiểm tra bao gồm hai loại:

+ Loại thứ nhất, văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức VBQPPL, mặc dù chủ thể ban hành có thẩm quyền. Ví dụ, Bộ văn hoá-thông tin ban hành Công văn số 5234/BVHTT-BC ngày 19/1/2006 về việc cấp phép hoạt động truyền hình cáp tại các địa phương có nội dung: “...*Để tránh tình trạng cạnh tranh không lành mạnh và đầu tư lãng phí, Bộ văn hoá - thông tin thống nhất quan điểm chỉ cho phép triển khai một mạng truyền hình cáp trên một địa bàn... không xem xét cho bất kì đơn vị, cơ quan nào kể cả các cơ quan đơn vị ở trung ương triển khai thêm mạng truyền hình cáp tại địa bàn*

đó...". Đây là quy phạm bắt buộc và quy phạm cấm thực hiện hành vi.

+ Loại thứ hai: Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng do cơ quan không có thẩm quyền ban hành VBQPPL ban hành. Ví dụ: Công văn số 283/NTBD-PQL ngày 08/5/2007 của Cục nghệ thuật biểu diễn thuộc Bộ văn hoá - thông tin về việc không cho phép sinh viên tham gia biểu diễn tại vũ trường, quán karaoke, có nội dung: "... *Không cho phép các học sinh, sinh viên tham gia biểu diễn nghệ thuật tại quán bar, vũ trường, quán karaoke và các tụ điểm để này sinh tệ nạn xã hội...*". Đây là quy phạm cấm thực hiện hành vi.

Trên đây là những trường hợp khá điển hình đang tồn tại trên thực tế. Nguyên nhân cơ bản dẫn tới sự nhầm lẫn này, theo chúng tôi chủ yếu là do trình độ, nhận thức của đội ngũ công chức tham mưu cho chủ thể ban hành văn bản còn thấp: Luật năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND cũng như các Nghị định chi tiết còn chung chung, nặng về liệt kê mà không chỉ dẫn cụ thể dấu hiệu quan trọng của VBQPPL là chứa quy tắc xử sự chung. Từ việc phân tích những vướng mắc này sinh trong quá trình ban hành văn bản quản lý nhà nước trên đây, giải pháp cần thiết hiện nay là:

- Cơ quan có chức năng cần thường xuyên bồi dưỡng, tập huấn về nhận diện VBQPPL cho đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện hoạt động xây dựng VBQPPL từ trung ương đến địa phương. Trong các dấu hiệu đặc trưng của VBQPPL, cần phân tích đề chi rõ dấu hiệu quan trọng và then chốt

nhất của VBQPPL là nội dung có chứa đựng quy phạm pháp luật (quy tắc xử sự chung). Tất nhiên, để nhận diện VBQPPL thì không có nghĩa chỉ cần có quy phạm pháp luật mà văn bản đó phải đồng thời đáp ứng cả những dấu hiệu khác như: Do cơ quan có thẩm quyền ban hành; theo thủ tục, trình tự, hình thức mà Luật năm 2008, Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 quy định; có tính bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện; được thực hiện nhiều lần với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng. Với các đặc điểm về chủ thể ban hành, thủ tục, hình thức... có thể nói là khá dễ dàng để nhận biết bởi Luật quy định rất rõ nhưng đặc điểm về nội dung có chứa quy tắc xử sự chung thì không phải là đơn giản. Bởi nếu văn bản có quy tắc xử sự chung thì văn bản đó mới có tính bắt buộc chung, được thực hiện nhiều lần và đối tượng thi hành mới là khái quát. Vậy làm thế nào để nhận diện được các quy phạm pháp luật (quy tắc xử sự chung) trong các văn bản cho chính xác? Quy phạm là danh từ gốc Hán có nghĩa đen là khuôn thước (quy là thước, phạm là khuôn), tức là mực thước, khuôn mẫu. Như vậy, danh từ quy phạm dùng để chỉ cái khuôn, cái mẫu, cái thước mà người ta nói và làm theo.⁽¹⁰⁾ Ngoài ra quy phạm còn có nghĩa như quy tắc (phép tắc) nhưng với nghĩa đầy đủ hơn đó là khuôn mẫu, chuẩn mực đã được hợp pháp hoá để mọi người đối chiếu và lựa chọn cách xử sự phù hợp. Về cơ cấu của quy phạm pháp luật, đa số các quan điểm đều cho rằng quy phạm pháp luật thông thường có ba bộ phận: giả định, quy định,

chế tài. Bộ phận giá định của quy phạm pháp luật xác định điều kiện, hoàn cảnh có thể xảy ra trong cuộc sống mà khi gặp điều kiện, hoàn cảnh đó, các chủ thể sẽ xử sự theo cách thức Nhà nước đặt ra; nó trả lời câu hỏi: Cá nhân nào? tổ chức nào? Khi nào? Trong điều kiện, hoàn cảnh nào?

Bộ phận quy định của quy phạm pháp luật định hướng hành vi xử sự của cá nhân, tổ chức theo hướng chỉ rõ những hành vi được thực hiện, hành vi không được thực hiện và cách thức thực hiện hành vi đó. Đây chính là đặt ra cách xử sự cho chủ thể mà nội dung là quyền và nghĩa vụ của chủ thể.

Bộ phận chế tài là bộ phận xác định biện pháp tác động mà Nhà nước dự kiến áp dụng đối với chủ thể không thực hiện đúng mệnh lệnh được nêu trong phần quy định của quy phạm pháp luật.

Trong quá trình soạn thảo VBQPPL, các quy phạm pháp luật có thể được trình bày bằng nhiều cách khác nhau mà đôi khi bộ phận nào đó của quy phạm pháp luật được trình bày ẩn, thậm chí không có bộ phận chế tài khi xem xét điều luật cụ thể (Ví dụ trong trường hợp phần quy định chỉ xác định quyền của chủ thể hoặc quy phạm quy định về thủ tục pháp lý...). Tóm lại, quy phạm pháp luật có thể có cả ba bộ phận nhưng cũng có thể chỉ gồm hai bộ phận tùy theo sự biểu đạt của nó trong các điều luật. Trên thực tế có rất nhiều cách để diễn đạt quy phạm pháp luật nhưng đều xoay quanh mô hình ngôn ngữ chung đó là “*nếu... thì...*”. Có nghĩa: Nếu cá nhân, tổ chức nào rơi vào điều kiện, hoàn cảnh nào thì phải xử sự theo cách thức

sau... Ngoài ra, chúng ta còn có thể nhận diện được đó là quy phạm pháp luật thông qua một số yếu tố ngôn ngữ điển hình như: Không được, cấm, nghiêm cấm; có nghĩa vụ, phải, có trách nhiệm, cần, buộc...; có quyền, được quyền, được, được hưởng...

- Thường xuyên tổ chức tập huấn về kỹ năng soạn thảo, hoạch định chính sách cho đội ngũ cán bộ pháp chế các bộ, ngành, địa phương. Hiện nay, hoạt động kiểm tra VBQPPL đã được tổ chức tập huấn khá nhiều và bài bản về nghiệp vụ nhưng kỹ năng soạn thảo và hoạch định chính sách chưa được quan tâm tổ chức.

- Ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về dấu hiệu của VBQPPL; thể thức và kỹ thuật trình bày VBQPPL./.

(1).Xem: Khoa luật, Trường đại học tổng hợp Hà Nội, *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Hà Nội, 1993.

(2).Xem: TS. Nguyễn Cửu Việt, “Về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí nhà nước và pháp luật*, số 11/1998.

(3).Xem: Phan Mạnh Hân, *Kỹ thuật lập pháp*, Nxb. pháp lý, Hà Nội, 1985.

(4).Xem: Trường hành chính trung ương, *Giáo trình lớp bồi dưỡng cán bộ quản lý cấp huyện*, Hà Nội, 1977.

(5).Xem: Phan Mạnh Hân, Sdd.

(6).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997.

(7).Xem: Khoa luật, Trường đại học tổng hợp Hà Nội, Sdd.

(8).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá thông tin, Hà Nội, 1998.

(9).Xem: Nguyễn Như Ý (chủ biên). Sdd.

(10).Xem: TS. Nguyễn Minh Đoan, “Bàn thêm về cơ cấu của quy phạm pháp luật”, *Tạp chí luật học*, số 3/2000.