

GIÁO DỤC TRONG HIẾN PHÁP 1992: NỘI DUNG VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT VỀ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

TSKH. PHẠM ĐỖ NHẬT TIẾN

1. Những quy định chủ yếu về giáo dục trong Hiến pháp 1992.

Hiến pháp 1992 có 6 Điều trực tiếp liên quan đến giáo dục, trong đó có 3 Điều ở Chương III (Văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ), 3 Điều ở Chương V (Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân).

Các Điều ở Chương III tập trung quy định về chính sách của Nhà nước đối với giáo dục. Trong đó, Điều 35 quy định về vị trí, sứ mệnh, mục tiêu của giáo dục; Điều 36 quy định về hệ thống giáo dục và chính sách phát triển; Điều 43 quy định về chính sách trong hợp tác quốc tế về giáo dục.

Các Điều ở Chương V tập trung quy định về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân liên quan đến giáo dục. Trong đó, Điều 59 quy định về quyền và nghĩa vụ học tập của công dân; Điều 65 về quyền của trẻ em được gia đình, Nhà nước và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; Điều 66 quy định về quyền của thanh niên được gia đình, Nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập, lao động và giải trí ...

Nhìn chung, trong quan hệ so sánh với Hiến pháp các nước trên thế giới, có thể thấy *Hiến pháp 1992 của nước ta có nhiều điều quy định về giáo dục nhất*, thậm chí có vẻ như dư thừa xét ở góc độ của một văn bản Hiến pháp, vốn được hiểu là đạo luật cơ bản của quốc gia chỉ tập trung vào hai nội dung cơ bản là quyền và nghĩa vụ của công dân, quyền và trách nhiệm của Nhà nước. Tuy nhiên, đặt trong bối cảnh năm 1992, khi đất nước đang còn ở những năm đầu đổi mới, hệ thống pháp luật chưa phát triển thì sự dư thừa trên là cần thiết như sẽ được trình bày dưới đây.

2. Thực tiễn thể chế hóa, thi hành các quy định của Hiến pháp về giáo dục

2.1 Trong thời gian dài từ 1992 đến khi ban hành Luật Giáo dục 1998, chính các quy định trên của Hiến pháp đã tạo *hành lang pháp lý cần thiết* cho đổi mới và phát triển giáo dục theo định hướng phục vụ phát triển kinh tế-xã hội trong bối cảnh đất nước chuyển từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Để kịp thời thể chế hóa Điều

36 của Hiến Pháp, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 90/CP ngày 24/11/1993 quy định cơ cấu khung của hệ thống giáo dục quốc dân, hệ thống văn bằng, chứng chỉ của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Trong hệ thống giáo dục quốc dân, bên cạnh các trường công lập, cũng *lần đầu tiên xác lập sự ra đời của các trường bán công, dân lập, tư thục*.

Có thể nói, hệ thống giáo dục quốc dân theo Nghị định 90/CP là *một bước tiến lớn trong tư duy phát triển giáo dục nước ta*. Một mặt, nó khẳng định sự thống nhất giáo dục trong toàn quốc và sự trưởng thành tới mức độ tự đáp ứng được yêu cầu học tập của nhân dân ở mọi cấp học và trình độ đào tạo. Mặt khác, nó thể hiện sự vận động của hệ thống giáo dục phù hợp với yêu cầu chuyển đổi của nền kinh tế và xu thế phát triển giáo dục thế giới.

2.2 Năm 1998, Luật Giáo dục được ban hành. Luật được xây dựng trên cơ sở các quy định nền tảng của Hiến pháp về giáo dục, đồng thời thể chế hóa các chủ trương, chính sách phát triển giáo dục trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo tinh thần nghị quyết TW2 (khóa VIII) về đổi mới giáo dục. Tuy nhiên, vì thể chế hóa là quá trình phát triển liên tục nên Luật Giáo dục 1998 đã được thay thế bởi Luật Giáo dục 2005 và được tiếp tục chỉnh lý bổ sung trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục. Bên cạnh đó, còn có Luật Dạy nghề 2006.

Tuy rằng hệ thống pháp luật về giáo dục của nước ta còn non trẻ, chưa đồng bộ, chưa tiến kịp với một thực tế giáo dục đang phát triển mạnh, đa dạng và phức tạp, nhưng chính hệ thống văn bản pháp luật về giáo dục này đã góp phần quan trọng trong việc tạo dựng hành lang pháp lý cần thiết để giáo dục nước ta đóng góp xứng đáng vào sự thay đổi diện mạo của đất nước trong 25 đổi mới vừa qua.

2.3 Tuy nhiên, thực tế cho thấy cũng đã nảy sinh những bất cập, khó khăn, vướng mắc trong quá trình thi hành các quy định của Hiến pháp. Nổi bật nhất là quy định "Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu" (Điều 35). Quy định này chưa được



thực hiện. Thông báo 242 ngày 15/4/2009 của Bộ Chính trị cũng khẳng định "Giáo dục và đào tạo chưa thực sự là quốc sách hàng đầu".

Quy định "Nhà nước phát triển cân đối hệ thống giáo dục" (Điều 36) cũng không được thực hiện. Có thể nói, vướng mắc lớn nhất của giáo dục nước ta trong thi hành quy định này của Hiến pháp là *sự không cân đối trong phát triển*. Điều này có thể thấy từ những góc độ khác nhau của phát triển giáo dục về quy mô, chất lượng, cơ cấu, công bằng xã hội, cũng như mối quan hệ cân đối cần thiết giữa phát triển giáo dục và phát triển kinh tế-xã hội, giữa đào tạo và sử dụng.

Quy định "Cấp tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí" (Điều 36) cũng có vướng mắc trong tổ chức thực hiện. Theo quy định này thì học sinh tiểu học dù học ở trường công lập hay trường tư thục cũng phải được hưởng chung chính sách ưu tiên này, nghĩa là nhà nước cần hỗ trợ học phí cho học sinh tiểu học theo học trường tư thục. Tuy nhiên, thực tế hiện nay không như vậy.

3. Quy định về giáo dục trong Hiến pháp một số nước trên thế giới.

Để có thêm cơ sở đề xuất việc sửa đổi, bổ sung các quy định về giáo dục trong Hiến pháp 1992, dưới đây sẽ đưa ra cái nhìn tổng quan về nội dung giáo dục trong Hiến pháp một số nước.

Đối với các nước phát triển: Ở Pháp, hiến pháp hiện nay là Hiến pháp 1958 đã được sửa đổi, bổ sung 18 lần, gồm 89 điều, nhưng không có quy định nào về giáo dục. Hiến pháp Mỹ hiện nay là Hiến pháp 1787, đến nay đã qua 17 lần sửa đổi, bổ sung, gồm 7 điều gốc và 27 điều bổ sung, nhưng cũng không có quy định nào về giáo dục. Hiến pháp Đức là Hiến pháp 1949, đã có sửa đổi, bổ sung quan trọng vào năm 1990 khi thống nhất hai miền, đến nay gồm 141 điều, trong đó có Điều 5, khoản 3 quy định về quyền tự do dạy học và Điều 7 quy định về hệ thống trường.

Đối với các nước chuyển đổi: Hiến pháp Nga hiện nay là Hiến pháp 1993, sửa đổi, bổ sung năm 2008, gồm 137 điều, trong đó có Điều 43 quy định về quyền giáo dục và hệ thống giáo dục (xem Hộp 1). Hiến pháp Ba Lan 1997 gồm 243 điều, trong đó chỉ có Điều 70 quy định về các quyền trong giáo dục (xem Hộp 2). Tương tự như vậy, Hiến pháp Rumani 1991, sửa đổi, bổ sung năm 2003, gồm 156 điều, trong đó chỉ có điều 32 quy định về các quyền trong giáo dục.

Hộp 1: Hiến pháp Nga, Điều 43 (Chương II về các quyền và quyền tự do của con người và công dân)

1. Mọi người đều có quyền được giáo dục.
2. Quyền được học miễn phí về giáo dục mẫu giáo, trung học phổ thông và trung học nghề tại các cơ sở giáo dục công lập, thành phố và tại doanh nghiệp được bảo đảm.
3. Mọi người có quyền theo học giáo dục đại học (GDĐH) miễn phí trên cơ sở cạnh tranh tại cơ sở giáo dục nhà nước, cơ sở giáo dục thành phố hoặc tại doanh nghiệp.
4. Giáo dục phổ thông cơ sở là bắt buộc. Cha mẹ hoặc những người thay mặt cha mẹ có trách nhiệm bảo đảm để con mình theo học giáo dục phổ thông cơ sở.
5. Liên Bang Nga có trách nhiệm thể chế hóa các chuẩn giáo dục liên bang, hỗ trợ các hình thức giáo dục và tự giáo dục khác nhau.

Hộp 2: Hiến pháp Ba Lan, Điều 70 (Chương II về quyền tự do, quyền và nghĩa vụ của cá nhân và công dân):

Mọi người có quyền về giáo dục. Giáo dục đến 18 tuổi là bắt buộc. Cách thức thực thi nghĩa vụ đến trường được quy định theo luật.

Giáo dục tại trường công lập là miễn phí. Cơ sở GDĐH công lập có thể thu một số phí theo quy định của pháp luật.

Cha mẹ có quyền chọn trường không phải trường công lập cho con mình. Công dân và tổ chức có quyền thành lập trường tiểu học, trường trung học, cơ sở giáo dục đại học và cơ sở phát triển giáo dục. Điều kiện thành lập và điều hành trường ngoài công lập, việc tham gia của cơ quan công quyền trong cấp tài chính, cũng như các nguyên tắc thanh tra giáo dục các nhà trường và cơ sở giáo dục đó được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Các cơ quan công quyền bảo đảm quyền tiếp cận giáo dục bình đẳng và phổ quát cho mọi công dân. Các cơ quan này có trách nhiệm thành lập và đẩy mạnh các hệ thống hỗ trợ học sinh sinh viên về tài chính và tổ chức. Các điều kiện để nhận được sự hỗ trợ này được quy định theo luật.

Quyền tự chủ của cơ sở GDĐH được bảo đảm phù hợp với các quy định của luật.

Đối với các nước trong khu vực: Hiến pháp Trung Quốc hiện nay là Hiến pháp 1982, đã sửa đổi, bổ sung 4 lần, gồm 138 điều, trong đó có 4 điều quy định về giáo dục (xem Hộp 3). Hiến pháp Nhật 1947, đến nay chưa sửa đổi, bổ sung, gồm 103 điều, trong đó có điều 23 về quyền tự do học thuật và điều 26 quy định về các quyền trong giáo dục. Hiến pháp Hàn Quốc 1948, đã sửa đổi, bổ sung 9 lần, gồm 130 điều, trong đó chỉ có Điều 31 về các quyền trong giáo dục (xem Hộp 4). Hiến pháp Malaysia 1957, đã 42 lần sửa đổi, bổ sung, gồm 230 điều, trong đó chỉ có Điều 12 quy định về các quyền trong giáo dục.

Hộp 3: Hiến pháp Trung Quốc, Điều 19 (Chương I về các quy định chung):

Nhà nước phát triển giáo dục XHCN và nâng cao trình độ văn hóa, khoa học của đất nước.

Nhà nước thành lập và quản lí các loại nhà trường, phổ cập giáo dục tiểu học bắt buộc, thúc đẩy giáo dục trung học, giáo dục nghề, GDĐH và giáo dục mầm non.

Nhà nước phát triển các cơ sở giáo dục để xóa mù chữ và cung ứng giáo dục chính trị, khoa học kĩ thuật và nghề cho công nhân, nông dân, công chức, người lao động. Nhà nước khuyến khích người dân nâng cao trình độ thông qua tự học.

Nhà nước khuyến khích các tổ chức kinh tế tập thể, doanh nghiệp nhà nước cùng cơ quan và các khu vực khác của xã hội thành lập các loại cơ sở giáo dục theo quy định của pháp luật.

Nhà nước thúc đẩy việc sử dụng tiếng Bắc Kinh trong toàn quốc.

Điều 23 (Chương I)

Nhà nước đào tạo nhân lực chuyên môn trong mọi lĩnh vực phục vụ chủ nghĩa xã hội, phát triển đội ngũ trí thức và tạo điều kiện cho sự đóng góp đầy đủ của họ vào công cuộc hiện đại hóa XHCN.

Điều 46 (Chương II về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân):

Công dân nước Cộng hòa nhân dân Trung Quốc có quyền và nghĩa vụ được giáo dục. Nhà nước thúc đẩy sự phát triển toàn diện về đạo đức, trí tuệ và thể chất của trẻ em và thanh niên.

Hộp 4. Hiến pháp Hàn Quốc, Điều 31 (Chương II về quyền và nghĩa vụ công dân):

1. Mọi công dân có quyền bình đẳng về giáo dục phù hợp với năng lực của mình.

2. Mọi công dân có trách nhiệm để con mình hoàn thành ít nhất là giáo dục tiểu học và giáo dục khác theo quy định của Luật.

3. Giáo dục cưỡng bức là miễn phí.

4. Tính độc lập, tính chuyên nghiệp, tính không thiên vị về chính trị trong giáo dục và quyền tự chủ của cơ sở GDĐH được bảo đảm theo các điều kiện quy định bởi Luật.

5. Nhà nước có trách nhiệm thúc đẩy giáo dục suốt đời.

6. Các vấn đề cơ bản liên quan đến hệ thống giáo dục, bao gồm cả giáo dục trong trường và giáo dục suốt đời, quản lí, tài chính và vị thế giáo viên, được quy định theo Luật.

4. Một số đề xuất về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp

4.1 Về cấu trúc của Hiến pháp. Như trên đã nói,

cấu trúc Hiến pháp 1992, với một chương riêng về văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, là phù hợp với yêu cầu đổi mới của đất nước năm 1992, khi hệ thống pháp luật của chúng ta đối với từng lĩnh vực kinh tế-xã hội hầu như chưa có gì. Ngày nay, sau 25 năm đổi mới, dù rằng hệ thống pháp luật này còn nhiều bất cập, nhưng trong quan hệ so sánh với trước đây, chúng ta đã có một hệ thống pháp luật phát triển hơn trước rất nhiều. Vì vậy, Hiến pháp ngày nay không cần một cấu trúc như trước đây. Với tư cách là đạo luật cơ bản của Nhà nước *chỉ tập trung điều chỉnh những quan hệ nền tảng giữa công dân và Nhà nước*, đề nghị sửa cấu trúc của Hiến pháp theo hướng có chương I về những quy định chung, chương II về những quyền và nghĩa vụ cơ bản của cá nhân và công dân, một số chương về bộ máy nhà nước, và chương cuối cùng về những quy định liên quan đến sửa đổi Hiến pháp.

4.2 Về nội dung của Hiến pháp liên quan đến giáo dục. Với quan niệm về cấu trúc nêu trên thì 6 điều hiện nay của Hiến pháp 1992 liên quan đến giáo dục cần được xem xét để tập trung vào những quy định chính yếu nhất. Cụ thể như sau:

- Quy định "Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu" trong Điều 35 cần cân nhắc nên bỏ đi hay giữ lại. Lí do bỏ đi là vì quy định này đến nay vẫn mang tính khẩu hiệu, không được thực hiện. Tuy nhiên, đây lại là một quy định đã ăn sâu trong

(Xem tiếp trang 23)