

# QUY CHẾ PHÁP LÝ CỦA GIÁO VIÊN, CÔNG CHỨC GIÁO DỤC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU ÂU VÀ CỘNG HÒA PHÁP

NGUYỄN HOÀNG ANH (\*)

**Tóm tắt:** Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công là một trong những nguyên tắc nền tảng quyết định tính đặc thù trong quy chế pháp lý của giáo viên, công chức giáo dục tại một số quốc gia châu Âu và Cộng hòa Pháp nói riêng. Việc nghiên cứu kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật đối với giáo viên, công chức giáo dục của các nước này sẽ làm rõ hơn mối quan hệ giữa chức năng của nhà nước với việc tổ chức cung ứng dịch vụ công, và những gợi mở đối với Việt Nam.

**Từ khóa:** Châu Âu; công chức giáo dục; Cộng hòa Pháp; giáo viên.

**Abstract:** The role of the state in providing public services is one of fundamental principles that decide the uniqueness of regulatory statute for teachers and public employees in education sector in some European nations in general and French Republic in particular. By studying the experience in revising the laws on teachers and public employees in education sector in these nations, it will be possible to further clarify the role between state function and the organization to provide public services, as well as open implications for Vietnam.

**Keywords:** Europe; public employees in education sector; French Republic; teachers.

Ngày nhận bài: 12/4/2021 Ngày biên tập: 26/4/2021 Ngày duyệt đăng: 11/5/2021

## 1. Quy định về tuyển dụng giáo viên và địa vị pháp lý của giáo viên ở một số quốc gia châu Âu

Ở phần lớn các quốc gia châu Âu, việc tuyển dụng giáo viên được thực hiện ở địa phương, cụ thể là do thành phố hoặc cơ sở đào tạo thực hiện; nhà nước chỉ giữ vai trò quản lý chung thông qua việc định ra quy tắc về điều kiện lao động và tiền lương.

### 1.1. Tại Cộng hòa Ba Lan

Ở Ba Lan, giáo viên do hiệu trưởng trực tiếp tuyển dụng; quy chế về giáo viên được quy định tại một đạo luật chuyên biệt (từ năm 1982). Hiến chương về giáo viên quy định tất cả các nội dung về điều kiện làm việc, quyền và nghĩa vụ; sự thăng tiến; tiền lương của giáo viên làm việc ở khu vực công. Quy chế pháp lý của giáo viên phát triển qua nhiều giai đoạn, đến năm 2000 Hiến chương về giáo viên đã phân chia giáo viên thành 04 loại: loại 1 là giáo

viên tập sự; loại 2 là giáo viên hợp đồng; loại 3 là giáo viên có quy chế làm việc suốt đời; và loại 4 là giáo viên được xếp hạng. Giai đoạn đầu tiên sẽ kéo dài 09 tháng, hai giai đoạn tiếp theo kéo dài 24 tháng và giai đoạn cuối kéo dài 09 tháng. Giáo viên loại 1 và loại 2 chỉ làm việc theo chế độ hợp đồng; giáo viên loại 3 và loại 4 có địa vị pháp lý tương đương với công chức<sup>(1)</sup>.

### 1.2. Tại Cộng hòa Phần Lan

Phần Lan thực hiện chính sách quản lý giáo viên cơ bản theo mô hình tản quyền, người đứng đầu các cơ sở đào tạo phụ trách việc tuyển dụng theo sự ủy quyền của thành phố, còn cơ sở đào tạo trực tiếp trả lương cho giáo viên. Giáo viên được đào tạo tại các trường sư phạm hoặc có thể tại các trường/ khoa chuyên ngành như nhân văn, khoa học.v.v.<sup>(2)</sup> Trừ giáo viên dạy mầm non hoặc dạy các khoá học bồi dưỡng buổi tối thì chỉ cần bằng cử nhân, còn lại sau khi nhận được bằng thạc sĩ chuyên ngành giáo dục, (hoặc đôi khi là chuyên ngành khác), ứng viên có thể nộp đơn tại địa phương hoặc tại

(\*) PGS.TS; Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

cơ sở giáo dục – nơi mà vị trí cần tuyển dụng được thông báo công khai trên phương tiện truyền thông. Người đứng đầu cơ sở đào tạo có thẩm quyền phỏng vấn để tuyển dụng, còn thẩm quyền phê duyệt kết quả thuộc về cấp thành phố. Hội đồng tuyển dụng bao gồm người đứng đầu cơ sở đào tạo; các giảng viên có kinh nghiệm giảng dạy, các phụ huynh học sinh và đôi khi có cả đại diện chính quyền địa phương. Nếu ứng viên vượt qua cuộc phỏng vấn sẽ được ký hợp đồng và có địa vị pháp lý của công chức địa phương, nơi mà cơ sở giáo dục trực thuộc<sup>(3)</sup>.

### 1.3. Tại Vương quốc Bỉ

Ở phần lãnh thổ nói tiếng Pháp của Vương quốc Bỉ, các cơ sở giáo dục được tổ chức và quản lý bởi nhiều cấp khác nhau, như cơ quan hành chính của cộng đồng hoặc các thiết chế luật công hay luật tư. Các cơ sở giáo dục dựa trên các quy định pháp luật và sau đó được phê chuẩn bởi các cơ quan bộ tự quyết định công tác tổ chức, lựa chọn chương trình, phương pháp giảng dạy. Các cơ sở giáo dục được tự chủ về tuyển dụng, kỷ luật, thăng tiến của giáo viên theo những quy định do mình đặt ra. Giáo viên ở Vương quốc Bỉ được chia làm 03 loại: tạm thời (từ thời điểm tuyển dụng); tạm thời ưu tiên (đòi hỏi một số thâm niên nhất định) và bổ nhiệm vĩnh viễn, tương đương với công chức.

### 1.4. Tại Vương quốc Hà Lan

Từ năm 1995, nhân sự trong trường học ở Hà Lan được tuyển dụng bởi một thiết chế quản lý trường học, điều này cho phép việc luân chuyển dễ dàng nhân sự giữa các trường được quản lý bởi cùng một thiết chế. Quyết định tuyển dụng sẽ xác định rõ các điều kiện như tiền lương được hưởng; bản chất công việc của giáo viên (cố định hay tạm thời); thời gian giảng dạy; nơi làm việc.v.v.

### 1.5. Tại Vương quốc Anh

Giáo viên ở Vương quốc Anh không phải là công chức, nhưng là người lao động trong khu vực công. Giáo viên không có sự bảo đảm chức nghiệp trọn đời nhưng có thể có hợp đồng lao động xác định hoặc không xác định thời hạn. Hợp đồng lao động được ký kết với chính quyền địa phương (nếu lương do chính quyền địa phương trả); hoặc ký kết với cơ sở giáo dục, theo từng loại cơ sở giáo dục.

### 1.6. Tại Cộng hòa liên bang Đức

Tại Cộng hòa liên bang Đức, giáo viên có thể là công chức hoặc người lao động ở khu vực công. Tại những bang quy định giáo viên được ký hợp đồng ổn định với chính quyền thì họ có địa vị pháp lý tương tự như công chức.

Giáo viên tập sự được ký hợp đồng theo thời hạn xác định và chịu sự điều chỉnh của luật tư; sau đó nếu đáp ứng được công việc, sẽ được trở thành “công chức thử việc” trong thời gian 03 năm và sau 03 năm thử việc đó, nếu được đánh giá đạt yêu cầu thì trở thành công chức trọn đời. Tính đến năm 2010, có 75% giáo viên ở Cộng hòa liên bang Đức là công chức và 25% giáo viên làm việc theo chế độ hợp đồng được điều chỉnh bởi luật tư<sup>(4)</sup>.

## 2. Giáo viên và công chức giáo dục ở Cộng hòa Pháp

Lời nói đầu của Hiến pháp nước Cộng hòa Pháp quy định: “Việc tổ chức hoạt động giảng dạy công cộng bắt buộc, miễn phí và phi tôn giáo ở tất cả các cấp học là một nghĩa vụ của nhà nước”. Như vậy, tư tưởng về bốn phạm của nhà nước trong giáo dục đã được định hình trên những nguyên tắc từ thời Cách mạng tư sản Pháp năm 1789 và hoàn thiện về mặt pháp luật từ thế kỷ XIX cho đến nay.

### 2.1. Phân loại giáo viên trong các cơ sở giáo dục

Ở cấp tiểu học, giáo viên được xếp hạng là công chức và được điều chỉnh bởi Quy chế chung về công chức và Quy chế riêng về giáo viên tại các trường. Để trở thành giáo viên tiểu học, ứng viên phải tốt nghiệp thạc sĩ đặc biệt gọi là MEEF - (thạc sĩ chuyên ngành giáo dục đào tạo) và vượt qua cuộc thi do Bộ Giáo dục tổ chức<sup>(5)</sup>. Lưu ý là ở Pháp và nhiều quốc gia châu Âu, sau khi học xong 3 năm chương trình đại học, sinh viên hầu như có thể tự động chuyển sang học năm thứ tư nếu đủ điểm và đứng ngành đào tạo để nhận bằng Master 1 (thạc sĩ); tuy nhiên để học bằng Master 2 thì khó khăn hơn, cần trải qua thủ tục thi tuyển, xét tuyển hay phỏng vấn.

Các giáo viên cấp trung học cơ sở và phổ thông trung học phải đảm bảo ít nhất có đủ 18 giờ giảng. Ở các trường đại học, giảng viên cần phải có học vị tiến sĩ và thậm chí cần có tư cách nghiên cứu để làm một số công việc tại trường đại học. Họ có thể là giáo sư đại học hoặc là

giảng viên, thậm chí là những người trợ giảng (có thể chỉ đang là nghiên cứu sinh).

### **2.2. Cơ sở pháp lý của Quy chế giáo viên**

Địa vị pháp lý của giáo viên ở Cộng hòa Pháp được điều chỉnh bởi các quy định chung về công chức nhà nước như: Luật số 83-634 ngày 13/7/1983 sửa đổi về quyền và nghĩa vụ của công chức; Luật số 84-16 ngày 11/01/1984 sửa đổi các quy định liên quan đến công chức nhà nước. Bên cạnh đó, còn có các quy định chuyên biệt điều chỉnh về công chức giáo dục như: phó giáo sư, giáo sư (Nghị định số 72-580 ngày 04/7/1972); giáo viên dạy giáo dục thể chất (Nghị định sửa đổi số 80-627 ngày 04/8/1980; giáo viên trường trung học chuyên nghiệp (Nghị định số 92/1189 ngày 06/12/1992). Các văn bản trên được tập hợp trong Bộ Luật giáo dục được xuất bản năm 2000.

### **2.3. Các quyền và nghĩa vụ cơ bản**

Giáo viên ở Pháp có các quyền cơ bản như mọi cá nhân khác trong xã hội, đó là quyền tự do ngôn luận; quyền làm việc; quyền lập nghiệp đoàn; quyền được bảo vệ về pháp lý.v.v. Ví dụ, đối với quyền tự do nghiệp đoàn thì giáo viên có thể tự do lập và tham gia nghiệp đoàn. Giáo viên có quyền tham gia ý kiến trong quá trình ban hành các quyết định có liên quan đến mình; tham gia bầu Hội đồng quản trị của trường. Ngoài ra, ở cấp địa phương, các giáo viên cũng được tham gia bầu ra đại diện của mình trong hội đồng quản trị cấp vùng, tỉnh và quốc gia về các cấp học. Giáo viên cũng có quyền được truy cập các hồ sơ hành chính; quyền được nghỉ ngơi, nghỉ ốm (quyền này chỉ được thực thi khi có chứng nhận y tế). Giáo viên có nghĩa vụ tận tụy để không có hành vi làm tê liệt hoạt động dịch vụ công; nghĩa vụ bảo đảm thực thi công vụ một cách đều đặn; nghĩa vụ thực hiện đầy đủ mọi công việc trong chức trách của mình và đặc biệt là có nghĩa vụ tố giác các hành vi tội phạm hay vi phạm trong quá trình thực thi công vụ.

Quyền và nghĩa vụ của công chức giáo dục ở Cộng hòa Pháp được thể hiện qua các nguyên tắc chính sau đây:

- *Nguyên tắc tự do giáo dục*: nhà nước tôn trọng và bảo đảm tự do giáo dục; các cơ sở giáo dục được tổ chức theo nguyên tắc tự do; các gia đình có quyền tự do lựa chọn nền giáo dục phù hợp nhất với triết lý hay tôn giáo của

họ. Đây là nguyên tắc đã được Hội đồng bảo hiến thông qua tại Quyết định ngày 23/11/1977 và được coi là một trong những nguyên tắc cơ bản của nhà nước, có giá trị pháp lý rất cao. Tuy nhiên, nhà nước vẫn có quyền can thiệp vào hoạt động giáo dục nhằm giám sát hoặc giúp đỡ các hoạt động giáo dục tư nhân.

Với giáo viên, tự do giáo dục bao gồm quyền tự do quyết định nội dung, cách thức tổ chức buổi học, lớp học của mình trong khuôn khổ đảm bảo mục tiêu giảng dạy. Giáo viên ở Pháp có quyền tự chủ khá cao trong tổ chức hoạt động giảng dạy của cá nhân mình, điều này giúp cho việc giảng dạy linh hoạt và phát huy nhiều sáng kiến mới.

- *Nguyên tắc trung lập*: công việc giảng dạy của giáo viên phải đảm bảo không lồng ghép hay nhấn mạnh các yếu tố cá nhân, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến chính trị, tôn giáo của cá nhân. Giáo viên phải thực sự vô tư trong giảng dạy, không được truyền bá bất kỳ quan điểm tôn giáo hay chính trị đặc biệt nào. Ở Pháp có Đạo luật Jules Ferry ngày 28/3/1882 và Đạo luật phân chia giữa nhà thờ và nhà nước, quy định về sự trung lập của giáo viên. Thậm chí luật pháp của Cộng hòa Pháp còn cấm việc sử dụng các phòng học hay cơ sở vật chất trong nhà trường để tổ chức các cuộc họp chính trị. Nguyên tắc trung lập còn được áp dụng trong thương mại: giáo viên không được cung cấp các nội dung thương mại dưới bất kỳ hình thức nào, kể cả tặng để thử các sản phẩm nhằm mục đích quảng bá; danh sách và thông tin cá nhân của học sinh và phụ huynh không được cung cấp cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, nguyên tắc trung lập chính trị không ngăn cấm các hình thức hợp tác với các doanh nghiệp vì lợi ích giảng dạy và được quy định bởi bộ quy tắc ứng xử nêu rõ các nguyên tắc trong mối quan hệ giữa doanh nghiệp và nhà trường.

- *Nguyên tắc phi tôn giáo*: là nguyên tắc được khẳng định trong Hiến pháp của Cộng hòa Pháp. Nguyên tắc phi tôn giáo là một nội dung cấu thành của nguyên tắc trung lập trong giáo dục. Tuy nhiên trên thực tế, các cơ sở giáo dục phải đối diện với một làn sóng về tôn giáo vào những năm 1985-1990 như việc đội khăn che mặt, việc hành lễ Ramadan... của học sinh theo đạo Hồi. Nhưng đối với giáo viên, việc trung

lập về tôn giáo được khẳng định như là một nghĩa vụ đương nhiên trong thực thi công vụ.

- *Nguyên tắc liên tục*: xuất phát từ việc coi giáo dục là dịch vụ công do nhà nước cung cấp, để thoả mãn lợi ích công và không được gián đoạn. Năm 1946, nguyên tắc này đã dẫn đến quy định cấm giáo viên tham gia biểu tình. Việc thực hiện quyền đình công sẽ dẫn đến mất tiền công trong giai đoạn ngừng làm việc và ngoài giai đoạn đình công ra thì việc một giáo viên không thực hiện liên tục công việc mà không có các lý giải hợp pháp sẽ được coi là vi phạm trong thực hiện nhiệm vụ, dẫn đến việc có thể bị áp dụng các hình thức kỷ luật như khiển trách và cảnh cáo (biện pháp này được ghi trong hồ sơ lý lịch nhưng không dẫn đến chế tài nào); chậm nâng bậc lương; hạ ngạch; khấu trừ 15 ngày nghỉ; chuyển khỏi nơi công tác; hạ bậc; tạm đình chỉ công tác; cách chức không hưởng lương hưu.

Các quyết định kỷ luật phải được ban hành bởi một hội đồng kỷ luật. Tuy nhiên, ở Pháp không có một quy định pháp lý cụ thể nào cho các chế tài, việc áp dụng chế tài cụ thể là do cơ quan hành chính quyết định. Giáo viên có quyền khiếu nại hoặc đề nghị được hòa giải: thiết chế hòa giải ở Pháp được ban hành để giải quyết các tranh chấp giữa cơ quan quản lý giáo dục với giáo viên.

#### **2.4. Về đánh giá giáo viên**

Ở Pháp, hệ thống giáo dục phân chia rõ ràng giữa các công việc giảng dạy với công việc hành chính; giữa giảng dạy và đời sống học đường; giữa giáo dục chung và giáo dục nghề nghiệp; giữa giáo viên, người quản lý nhà trường và người đánh giá, thanh tra. Việc đánh giá giáo viên được thực hiện bởi cơ quan chuyên môn là thanh tra giáo dục. Việc đánh giá giáo viên được định kỳ tổ chức từ 05 đến 10 năm một lần.

Như vậy, có thể thấy vị trí pháp lý của giáo viên ở một số quốc gia châu Âu và Cộng hòa Pháp có đặc trưng là đều gắn với khu vực tư, thậm chí được điều chỉnh chung cùng với quy chế công chức. Điều này xuất phát từ triết lý và quan niệm về bản chất của nhà nước. Ở Pháp, dịch vụ công bao gồm dịch vụ giáo dục cùng với chủ quyền quốc dân, dịch vụ công tạo nên tính chính danh của nhà nước từ đầu thế kỷ XX. Bởi vì, dịch vụ công trong giáo dục

không phải là hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ giản đơn. Nền móng và mục đích của nó thực sự là vì lợi ích chung. Ví dụ, tại các vùng ngoại ô và một số khu phố khó khăn, trường học cũng như toàn bộ các dịch vụ công xã hội (chăm sóc sức khỏe, bảo trợ xã hội, việc làm) và văn hóa (thư viện, bảo tàng, giải trí, thể thao) là phương tiện hiệu quả để giảm bớt bất bình đẳng và phân tầng xã hội bất hợp lý. Việc đứng ra bảo đảm dịch vụ công về giáo dục được coi là công cụ cơ bản để nhà nước và chính quyền địa phương thực thi nhiệm vụ phúc lợi và nhân đạo.

Ngoài ra, việc tạo ra việc làm (quyền có việc làm), dịch vụ cộng đồng cho phép thực hiện các quyền cơ bản khác. Ví dụ, quyền được hưởng giáo dục miễn phí, thể tục, quyền được bảo vệ và chăm sóc sức khỏe và an ninh,... dẫn tới việc đòi hỏi nhà nước phải tổ chức các dịch vụ công về giáo dục, sức khỏe và an sinh xã hội, để các quyền hiến định này được đảm bảo, dễ tiếp cận đối với tất cả mọi người, giúp họ vượt qua những cản trở về địa lý và khó khăn về tài chính.

Từ những triết lý này đã tạo lập nên nền giáo dục có sự bảo trợ của nhà nước, với lực lượng lao động được coi như người làm việc ở khu vực công, vì vậy giáo viên được hưởng những ưu đãi nhất định, đặc biệt là sự ổn định trong công việc. Tuy nhiên, cho đến nay đã xuất hiện những sáng kiến cải cách nhằm hướng đến một dịch vụ công giáo dục có tính cạnh tranh và tự chủ hơn; đặc biệt đề cao tính hiệu quả và vai trò tự quản của tổ chức nghề nghiệp của giáo viên./.

#### **Ghi chú:**

(1) Rapport *Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines*, Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche, juillet 2013, p.37-39.

(2),(3) Xem tại: [https://www.csee-etuice.org/images/Publications/Country\\_Case\\_Finland\\_FR.pdf](https://www.csee-etuice.org/images/Publications/Country_Case_Finland_FR.pdf)

(4) Rapport, *Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines*, Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche, juillet 2013.

(5) Xem tại: <https://www.devenirensignant.gouv.fr/cid98883/etre-professeur-des-ecoles.html>