

Tính thống nhất đồng bộ của chính sách pháp luật về nhà giáo với pháp luật hiện hành ở Việt Nam hiện nay

Nguyễn Thị Thủy*

Nhận ngày 26 tháng 2 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 26 tháng 6 năm 2025.

Tóm tắt: Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 xác định: “Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài”. Đây được xem là triết lý giáo dục của nước ta và yếu tố quyết định thành quả của triết lý này chính là chất lượng đội ngũ nhà giáo. Hiện nay, nhà nước Việt Nam có nhiều văn bản luật và dưới luật liên quan đến nhà giáo, song các chính sách vẫn chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu thực tế của đội ngũ này. Thông qua việc phân tích tính thống nhất, đồng bộ pháp luật về nhà giáo, bài viết đánh giá thực trạng và đối sánh các quy định pháp luật trực tiếp và gián tiếp quy định về nhà giáo, từ đó có những khuyến nghị đối với việc xây dựng và ban hành Luật Nhà giáo.

Từ khóa: Pháp luật nhà giáo, chính sách, pháp luật, thống nhất, đồng bộ.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: The 2013 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam affirms that "Education development is a top national policy aimed at enhancing the people's knowledge, developing human resources, and fostering talents." The principle is regarded as Vietnam's educational philosophy, with the quality of the teaching workforce being the decisive factor in its success. Currently, Vietnam has numerous laws and sub-law documents that directly or indirectly regulate teachers. However, when compared to the practical needs of educators, these policies remain inadequate. Through the analysis of the coherence and consistency of legal regulations concerning teachers, this article evaluates the current legal framework and conducts a comparative review of both direct and indirect legal provisions governing the teaching profession. On that basis, it offers recommendations for the formulation and promulgation of a Law on Teachers.

Keywords: Legislation on teachers, policy, legislation, consistency, synchronization.

Subjects classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Nhà giáo là viên chức có nghề nghiệp đặc thù. Sản phẩm mà nhà giáo tạo ra là nguồn nhân lực chất lượng của xã hội. Tuy nhiên cho đến thời điểm này chính sách về nhà giáo chưa được quy phạm hóa. Chế độ, chính sách nhà giáo vẫn được áp dụng chung như đối với tất cả các viên chức thông thường, vì vậy sự tôn vinh nhà giáo không được điều chỉnh bằng pháp luật. Tất cả các văn bản luật đều nhắc đến nhà giáo nhưng đơn thuần chỉ là thuật ngữ mà chưa có việc định danh nhà giáo là ai; cũng như quy định địa vị pháp lý riêng cho nhà giáo. Mặt khác cùng là nhà giáo nhưng khi làm việc tại các đơn vị sự nghiệp công lập hay làm việc tại trường học tư nhưng vị thế nhà giáo, quyền nghĩa vụ của nhà giáo lại khác nhau. Nhiều quy định pháp luật điều chỉnh viên chức nhà giáo như: khái niệm nhà giáo, địa vị pháp lý của nhà giáo, tuyển dụng, sử dụng nhà giáo, khen thưởng và kỷ luật nhà giáo còn thiếu thống nhất và không đồng

* Trường Đại học Luật Hà Nội.
Email: nguyenthuy@hlu.edu.vn

bộ. Bài viết tiếp cận cơ sở lý luận về tính thống nhất đồng bộ của pháp luật, pháp luật về nhà giáo để đánh giá thực trạng pháp luật về nhà giáo ở Việt Nam hiện nay ở những góc độ như: sự cần thiết ban hành Luật Nhà giáo, định danh nhà giáo; tuyển dụng, sử dụng nhà giáo; chế độ đãi ngộ với nhà giáo. Nhiều công trình nghiên cứu có liên quan đến nhà giáo, tuy nhiên đối tượng nghiên cứu chính là viên chức, cũng như nghiên cứu thực trạng pháp luật liên quan đến nhà giáo như: “Nghiên cứu luận cứ khoa học sửa đổi bổ sung Luật Giáo dục” do PGS.TS Bùi Xuân Hải (Chủ nhiệm), PGS.TS. Nguyễn Văn Vân, PGS. TS. Đỗ Minh Khôi, PGS. TS. Trần Việt Dũng, TS. Thái Thị Tuyết Dung, TS. Lê Thị Thúy Hương, TS. Ngô Hữu Phước (2021) nghiên cứu, *Pháp luật tuyển dụng Viên chức ở Việt Nam hiện nay - thực trạng và giải pháp*; Nguyễn Thị Thơm (2016), Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội. *Thực hiện pháp luật tuyển dụng viên chức trong bối cảnh đại học tự chủ tại trường giao thông vận tải*; Nguyễn Thu Hà (2021), Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội. Tuy nhiên, những công trình này không nghiên cứu chuyên sâu về viên chức là nhà giáo.

2. Khái quát chung về tính thống nhất, đồng bộ pháp luật nhà giáo.

Nhà giáo còn được hiểu là giáo viên, là những người giảng dạy, giáo dục cho học sinh, sinh viên, lên kế hoạch, tiến hành các tiết dạy học, thực hành và phát triển khoa học cho học sinh các cấp, học viên, người học phù hợp với độ tuổi và nằm trong chương trình giảng dạy theo quy định. Đồng thời, nhà giáo cũng là người đánh giá chất lượng năng lực của người học theo quy định của cơ sở đào tạo và pháp luật. Nhà giáo gồm giáo viên nam và giáo viên nữ, họ không chỉ là người đóng vai trò truyền đạt kiến thức thông thường mà còn là người tổ chức, chỉ đạo, cố vấn, hướng dẫn cho người học. Như vậy, nhà giáo là cách gọi chung của giáo viên và giảng viên, chỉ những người làm nhiệm vụ giảng dạy, giáo dục tại các nhà trường, cơ sở giáo dục.

Tính thống nhất và đồng bộ của pháp luật là nguyên tắc cơ bản đảm bảo hệ thống pháp luật vận hành hiệu quả, tránh mâu thuẫn, chồng chéo, và tạo ra sự nhất quán trong quản lý nhà nước và đời sống xã hội. Tính thống nhất của pháp luật thể hiện ở sự hài hòa, không mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật trong một hệ thống pháp luật quốc gia. Tính đồng bộ của pháp luật thể hiện ở sự liên kết chặt chẽ giữa các quy phạm pháp luật để tạo ra một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, có thể áp dụng hiệu quả trong thực tiễn. Tính thống nhất pháp luật đặt ra yêu cầu mọi quy phạm pháp luật phải phù hợp với Hiến pháp - đạo luật gốc có hiệu lực cao nhất. Các quy định pháp luật không được mâu thuẫn, chồng chéo nhau, các văn bản pháp luật phải có trình tự, thủ tục ban hành chặt chẽ, đúng thẩm quyền. Tính đồng bộ của pháp luật đặt ra yêu cầu không có sự trùng lặp giữa các quy định thuộc các lĩnh vực khác nhau, giữa Luật và các văn bản hướng dẫn (Nghị định, Thông tư...). Luật phải có các văn bản hướng dẫn kịp thời để thực thi hiệu quả giữa pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế phải phù hợp với nhau. Pháp luật về nhà giáo là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tuyển dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo cũng như quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý của nhà giáo. Bởi vậy, các quy định pháp luật về nhà giáo như: khái niệm, địa vị pháp lý, tuyển dụng, sử dụng, chế độ đãi ngộ... cần phải được điều chỉnh trên nguyên tắc thống nhất và đồng bộ.

Hiện nay, các chính sách nhà giáo được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, tựu chung nhất là ở các văn bản luật như: Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học, Luật Giáo dục nghề nghiệp, Luật Viên chức, Luật Tổ chức Chính Phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương... Các chính sách về nhà giáo được đề cập trực tiếp hoặc gián tiếp gồm: khái niệm nhà giáo; tiêu chuẩn và chức danh nhà giáo; địa vị pháp lý nhà giáo; tuyển dụng, sử dụng, quản lý nhà giáo và chế độ làm việc của nhà giáo; đào tạo, bồi dưỡng đãi ngộ và tôn vinh nhà giáo. Song, khi cụ thể chính sách về nhà giáo, các quy định pháp luật tại các văn pháp luật hiện hành lại chưa quy định dựa trên nguyên tắc tính chất đặc thù của nhà giáo mà quy định chung chung

về nhà giáo; đặc biệt coi nhà giáo như tất cả các viên chức. Bởi vậy, việc đãi ngộ đối với nhà giáo dựa trên những đặc thù của nhà giáo chưa thực sự thể hiện tính chất, vai trò của nhà giáo. Mặt khác, nhà giáo là chủ thể được điều chỉnh bởi nhiều văn bản khác nhau, cả văn bản luật và những văn bản dưới luật do vậy không tránh khỏi những bất cập, sự thiếu thống nhất và không đồng bộ. Tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về nhà giáo là điều kiện thuận lợi đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong thi hành pháp luật nhà giáo. Chính vì vậy, Đảng Cộng sản Việt Nam xác định: “Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân” (Ban chấp hành trung ương, 2005). Đây xem là yêu cầu đối với pháp luật nhà giáo, bởi: Trong quá trình xây dựng cách mạng, xây dựng và phát triển đất nước, Đảng ta đã xác định quan điểm xuyên suốt qua các thời kỳ “Thực sự coi giáo dục - đào tạo là quốc sách hàng đầu”. Đảng ta luôn xác định giáo dục là sự nghiệp của Đảng, toàn dân, là quốc sách hàng đầu, đặc biệt coi trọng vị trí, tầm quan trọng của đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đối với sự nghiệp phát triển giáo dục và đào tạo, góp phần phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

Pháp luật điều chỉnh nhà giáo được xem là căn cứ pháp lý và là phương tiện hiệu quả để xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo. Do vậy, nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về nhà giáo cần bảo đảm pháp luật về nhà giáo tuân thủ các yêu cầu sau đây:

- Pháp luật về nhà giáo phải đảm bảo tính nhất quán. Điều này thể hiện ở chỗ các văn bản luật, văn bản dưới luật điều chỉnh về nhà giáo phải thống nhất định danh nhà giáo; cũng như thống nhất quy định các chính sách nhà giáo khác vì mục tiêu xây dựng và phát triển chất lượng đội ngũ nhà giáo, đáp ứng nhu cầu chất lượng nền giáo dục hiện đại và hội nhập.

- Pháp luật về nhà giáo cũng phải đảm bảo tính thứ bậc hiệu lực pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật; bởi vậy tính thống nhất đồng bộ này phải đảm bảo nguyên tắc: Văn bản dưới luật về nhà giáo không trái với văn bản luật về nhà giáo; văn bản pháp luật về nhà giáo của cơ quan nhà nước cấp dưới, cấp địa phương không được trái với văn bản pháp luật về nhà giáo của cấp trên cấp trung ương... Bên cạnh đó, văn bản dưới luật về nhà giáo phải được ban hành trên cơ sở văn bản luật về nhà giáo.

- Tính thống nhất và đồng bộ của pháp luật về nhà giáo còn đòi hỏi tính tương thích đồng bộ ở mỗi quy phạm pháp luật về nhà giáo; thống nhất về triết lý điều chỉnh đối với nhà giáo; và thống nhất mục đích điều chỉnh là xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo đảm bảo cả đức và tài; góp phần xây dựng và phát triển nền giáo dục hiện đại, chất lượng và sánh với các cường quốc khác trên thế giới.

- Tính thống nhất và đồng bộ của pháp luật về nhà giáo còn bảo đảm tính khoa học và hợp lý với phương châm bảo đảm cho nền giáo dục có nguồn nhân lực tạo nên chất lượng giáo dục hiện đại.

Theo kết quả thống kê của Bộ Giáo dục Đào tạo, trong giai đoạn 2010-2021, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành gần 200 văn bản quy phạm pháp luật quy định trực tiếp hoặc gián tiếp đến đội ngũ nhà giáo (Lê Anh, 2023), bao gồm Luật Giáo dục năm 2019; Luật giáo dục Đại học năm 2012 sửa đổi năm 2018; Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014; Luật Viên chức năm 2010; Luật Cán bộ công chức và luật Viên chức sửa đổi năm 2018; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2019; Bộ luật lao động năm 2015. Tại các văn bản luật trực tiếp hay gián tiếp điều chỉnh nhà giáo, chúng tôi nhận thấy, dù thuật ngữ nhà giáo được nhắc đến tại Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học, luật Giáo dục nghề nghiệp, tuy nhiên định nghĩa tường minh về nhà giáo lại được quy định chính thức tại văn bản luật. Bởi vậy xu thế hiểu nhà giáo là ai vẫn là những khái niệm dựa trên cơ sở thuật ngữ tiếng việt hoặc thuật ngữ khoa học ngôn ngữ. Dĩ nhiên,

với cách thức điều chỉnh như hiện nay, các nhà lập pháp mặc định nhà giáo là công chức, viên chức, người lao động... tùy thuộc vào nơi làm việc của nhà giáo. Theo Luật Cán bộ công chức và Luật Viên chức sửa đổi năm 2018 thì tại thời điểm hiện nay nhà giáo không được gọi là công chức nữa; bởi đội ngũ lãnh đạo các đơn vị cơ sở là trường học, học viện hoặc Hiệu trưởng các trường học trực thuộc địa phương theo Luật Cán bộ công chức và Luật Viên chức sửa đổi năm 2019 đều được xác định là viên chức. Xu thế xã hội hóa lĩnh vực giáo dục với việc nhiều cơ sở giáo dục tư được thành lập thì một bộ phận nhà giáo lại tham gia nhiệm vụ giảng dạy, công tác giáo dục với tư cách là người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập hoặc người lao động. Như vậy, vị thế của nhà giáo phụ thuộc rất nhiều vào cách thức hình thành của họ khi được giao nhiệm vụ giảng dạy. Bởi vậy, các chính sách liên quan đến nhà giáo cũng vì thế mà vận hành theo vị trí nguồn nhân lực theo quy định pháp luật hiện hành. Cụ thể, nhà giáo là giáo viên tại các cơ sở giáo dục công lập; nhà giáo là giảng viên tại các cơ sở giáo dục cao đẳng đại học công lập được xác lập là viên chức, nhà giáo là giáo viên, giảng viên tại các cơ sở giáo dục tư thục được xác định là người lao động; nhà giáo tại các cơ sở mầm non cũng có thể là viên chức hoặc người lao động. Đây là lý do các chính sách đối với nhà giáo như: địa vị pháp lý; tuyển dụng sử dụng, bồi dưỡng đào tạo và đãi ngộ đối với nhà giáo chưa rõ ràng tại các văn bản luật; và ở các văn bản dưới luật thì vẫn còn những bất cập nhất định ảnh hưởng đến vị thế của nhà giáo. Và cũng bởi điều này dẫn đến sự mất cân bằng về nguồn lực nhà giáo giữa các địa phương. Ngoài ra, những chuẩn mực quy chuẩn đối với nhà giáo cũng không thống nhất giữa cơ sở giáo dục công lập và cơ sở giáo dục ngoài công lập.

Khái niệm nhà giáo khá quen thuộc với cuộc sống, tuy nhiên lại chưa từng được ghi nhận rõ ràng trong pháp luật. Trước đây, Luật Giáo dục năm 2005 có định nghĩa về nhà giáo, đến Luật Giáo dục năm 2019 có nhắc đến thuật ngữ nhà giáo nhưng lại không đưa ra khái niệm. Bởi vậy, cơ sở để định danh nhà giáo hoàn toàn không rõ ràng và thiếu sức thuyết phục.

Khi chúng ta chưa có chính sách chuẩn tắc về định danh nhà giáo thì các quy định về định danh, quy chuẩn, chuẩn nghề nghiệp, chuẩn chức danh nhà giáo sẽ không được bảo đảm giữa nhà giáo trong cơ sở công lập cũng như nhà giáo ngoài công lập. Tính thống nhất đồng bộ của pháp luật nhà giáo sẽ giúp chúng ta khắc phục được tình trạng sử dụng chính sách chung của viên chức cho nhà giáo ở khu vực công và giải quyết hậu quả của khu vực này (ví dụ: Giảm biên chế nhà giáo như giảm biên chế viên chức, cào bằng thay đổi chế độ phụ cấp viên chức như nhà giáo), những nội dung này ít nhiều ảnh hưởng đến chính sách tuyển dụng, quy hoạch phát triển đội ngũ nhà giáo phù hợp với nhu cầu sử dụng, thu hút, tạo động lực phát triển đội ngũ nhà giáo (Mạnh Đoàn, 2023).

Những quy định về nhà giáo hiện nay tại Luật Giáo dục và Luật Giáo dục đại học khẳng định vị trí nhà giáo khá quan trọng trong giáo dục quốc dân, tuy nhiên cũng chính các quy định này biểu hiện sự triệt tiêu lẫn nhau và không hề nâng tầm vị thế của nhà giáo. Theo tác giả Hồ Sỹ Anh, với bài viết “Vì sao cần có Luật Nhà giáo?” trên báo điện tử Thanh niên (Hồ Sỹ Anh, 2023) đã đưa ra những tồn tại tạo nên tính không thống nhất và đồng bộ của các quy định pháp luật về nhà giáo hiện hành:

+ Địa vị pháp lý của các nhóm nhà giáo khác nhau điều chỉnh bởi các văn bản luật khác nhau. Cụ thể 3 văn bản pháp luật cùng quy định về địa vị pháp lý của nhà giáo là Luật Giáo dục năm 2019, Luật Giáo dục đại học năm 2012 sửa đổi năm 2018 và Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014. Bên cạnh đó trước năm 2019 nhóm nhà giáo là hiệu trưởng các cơ sở giáo dục lại chịu sự điều chỉnh địa vị pháp lý bởi Luật Cán bộ công chức; nhóm nhà giáo làm nhiệm vụ giảng dạy nghiên cứu tại các trường học, học viện công lập được điều chỉnh bởi Luật Viên chức năm 2010 và Luật Viên chức sửa đổi năm 2018; Nhóm nhà giáo tại các cơ sở giáo dục ngoài công lập lại được điều chỉnh bởi Bộ luật lao động. Như vậy địa vị pháp lý của nhà giáo không được điều chỉnh chung thống nhất mà chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản luật khác nhau.

+ Nhóm tác giả PGS.TS Nguyễn Văn Vân và cộng sự trực thuộc trường Đại học luật Hồ Chí Minh cho rằng, khung pháp luật về nhà giáo còn nhiều bất cập (Bùi Xuân Hải và các cộng sự, 2021): “Những quy định khá ưu việt về nhà giáo trong các luật giáo dục còn mang nặng tính: “tuyên ngôn”, “thiếu tính tường minh của quy phạm pháp luật””, “khối lượng tính chất công việc của nhà giáo tương đối giống nhau nhưng chế độ lương của nhà giáo tại các cơ sở giáo dục công lập và ngoài công lập lại khác nhau. Cùng một hành vi vi phạm nhưng hậu quả pháp lý, trách nhiệm pháp lý lại khác nhau”, một số quy định về nhà giáo không còn phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay.

+ Vì xác định nhà giáo như viên chức hoặc người lao động nên có rất nhiều nội dung chuẩn nghề nghiệp nhà giáo; chuẩn đạo đức nhà giáo không được quy định. Nhà giáo là nhân tố quyết định sự thành bại sự nghiệp giáo dục của mỗi quốc gia, bởi vậy bên cạnh các chuẩn mực đạo đức thì các quy định pháp luật về vị trí của nhà giáo là vô cùng quan trọng, cấp thiết và nhất định phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất.

Rất nhiều lý do cho sự cần thiết phải đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ trong các quy định pháp luật điều chỉnh về nhà giáo. Tuy nhiên, những vấn đề trên mang tính khái quát, cốt lõi để chúng ta nhận thấy chính sách pháp luật về nhà giáo là cần thiết và cần thiết hơn nữa là chính sách về nhà giáo phải đảm bảo thống nhất, đồng bộ ở tất cả các quy định pháp luật tại văn bản luật cũng như văn bản dưới luật nhằm tạo ra hành lang vững chắc, xác lập trật tự quản lý nhà nước về nhà giáo cũng như thúc đẩy phát triển đội ngũ nhà giáo chất lượng, hiệu quả.

3. Thực trạng tính thống nhất và đồng bộ của pháp luật về nhà giáo tại Việt Nam hiện nay

3.1. Về chính sách liên quan đến định danh nhà giáo

Qua rà soát, chúng tôi nhận thấy các văn bản luật liên quan có sử dụng thuật ngữ nhà giáo, tuy nhiên lại không có bất cứ một quy định pháp luật nào định nghĩa về nhà giáo. Như vậy, việc định danh nhà giáo gặp rất nhiều khó khăn và điều này tạo ra sự không đồng bộ khi định danh về nhà giáo. Cụ thể: Luật Nhà giáo năm 2019, tại chương V có quy định tập trung về nhà giáo bao gồm vị trí, vai trò, tiêu chuẩn của nhà giáo, nhiệm vụ của nhà giáo. Tuy nhiên, luật không đưa ra khái niệm nhà giáo trong khi có tới 30 điều nhắc đến thuật ngữ nhà giáo (Quốc hội, 2019). Tại Luật Giáo dục đại học 2012 sửa đổi năm 2019 có hai điều nhắc đến thuật ngữ nhà giáo là Điều 55 và Điều 58 song lại không có khái niệm nhà giáo tại Luật này.

Tại Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014, thuật ngữ: “nhà giáo” được nhắc đến trong 25 điều luật (Quốc hội, 2014). Luật Cán bộ công chức năm 2008 sửa đổi bổ sung năm 2019 có 87 điều luật, nhiều điều tại Luật này điều chỉnh cán bộ công chức là nhà giáo, song luật này cũng không có bất cứ điều luật nào nhắc đến thuật ngữ “nhà giáo”. Bên cạnh đó, Luật Viên chức cũng có tới 62 điều trong đó quy định về tuyển dụng, sử dụng... viên chức, bao gồm cả viên chức là nhà giáo tại các cơ sở giáo dục công lập. Dẫu vậy, thuật ngữ “nhà giáo” vẫn không được nhắc đến ở bất cứ điều luật nào. Không chỉ vậy, khi soi chiếu vào Bộ Luật Lao động năm 2019, chúng ta thấy có 220 điều luật với nhiều quy định về chính sách với người lao động, bao gồm những người là nhà giáo ký kết hợp đồng lao động trong các cơ sở giáo dục tư. Tuy vậy, một lần nữa, thuật ngữ “nhà giáo” vẫn không được nhắc đến. Nhìn từ đây, ta có thể thấy rằng những quy định của các văn bản luật trên đây đã không hề định danh nhà giáo là ai; mặt khác giữa các văn bản luật lại thể hiện ở việc không thống nhất trong việc định nghĩa về nhà giáo.

3.2. Về chính sách địa vị pháp lý của nhà giáo

Các văn bản pháp luật đều quy định về chính sách địa vị pháp lý của nhà giáo nhưng lại chưa đồng bộ ở việc xác lập địa vị pháp lý cho nhà giáo. Cụ thể, Luật Giáo dục năm 2019

quy định nhiệm vụ quyền hạn tại Điều 69, 70; Luật Giáo dục đại học năm 2018 lại quy định tại Điều 55. Luật Viên chức thì quy định về quyền và nghĩa vụ đối với viên chức và mặc nhiên nhà giáo là viên chức thì có quyền và nghĩa vụ như viên chức. Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 cũng dành Điều 55 quy định về quyền và nghĩa vụ cho nhà giáo. Riêng Bộ Luật lao động chỉ quy định quyền và nghĩa vụ cho người lao động mà không có điều khoản nào quy định quyền và nghĩa vụ của người lao động đặc thù là nhà giáo.

Từ đó, chúng ta nhận thấy rõ ràng xác định địa vị cho nhà giáo cần xem xét tại rất nhiều văn bản luật, tuy vậy mỗi văn bản luật lại liệt kê quyền và nghĩa vụ khác nhau đối với nhà giáo. Đây chính là điểm không thống nhất đồng bộ của việc điều chỉnh với nhà giáo. Chắc chắn, khi vận dụng những văn bản này để xác định địa vị pháp lý cho nhà giáo sẽ khiến chúng ta khó tường minh để xác định tính đặc thù của nhà giáo vào các quy định này.

3.3. Về chính sách tuyển dụng, quản lý và sử dụng nhà giáo

Ngoài việc tuyển dụng nhà giáo làm nguồn hình thành nhân lực cho giáo dục thì phát triển nguồn nhân lực phục vụ cho công tác quản lý đối với nhà giáo cũng là chính sách được Đảng và nhà nước đặc biệt định hướng. Các hoạt động quản lý liên quan đến quản lý nhà giáo như: Đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái, cho thôi việc, bổ nhiệm là những công tác gắn với việc xây dựng và củng cố nguồn nhân lực tại các cơ sở giáo dục. Về việc này, các văn bản pháp luật liên quan đến nhà giáo cũng có những quy định. Khi xác định nhà giáo là ai thì vận dụng theo văn bản pháp luật đó.

Tuy nhiên, nguồn nhân lực là giáo viên tại các cơ sở giáo dục công lập thì cần quản lý theo Luật Viên chức và Luật Giáo dục; các nhà giáo là giảng viên lại quản lý theo Luật Giáo dục đại học, Luật Giáo dục và Luật Viên chức; Các nhà giáo tại cơ sở giáo dục nghề nghiệp thì quản lý theo Luật Giáo dục; Luật Giáo dục nghề nghiệp và Luật Viên chức; Các nhà giáo làm việc tại các cơ sở giáo dục ngoài công lập lại quản lý theo Luật Giáo dục và Bộ luật Lao động. Đây chính là sự không thống nhất mà chúng tôi muốn đề cập đến. Bởi không thể cùng là nhà giáo mà cách thức quản lý liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái... lại có sự điều chỉnh khác nhau giữa các văn bản pháp luật khác nhau. Dĩ nhiên, hoạt động quản lý này không tương thích như vậy cũng dẫn đến chế độ đãi ngộ, chế độ lương của các nhóm nhà giáo vì thế khác nhau. Đặc biệt, việc quy định tuyển dụng nhà giáo theo Luật Viên chức dẫn đến nghịch lý có địa phương có nơi thừa giáo viên, nhưng có nơi lại không tuyển được giáo viên (Nguyễn Thị Thơm, 2016).

3.4. Về chính sách khen thưởng và kỷ luật

Luật Giáo dục không quy định về khen thưởng và kỷ luật đối với nhà giáo nhưng lại quy định về việc phong tặng danh hiệu đối với nhà giáo. Tương tự, Luật Giáo dục đại học năm 2018 cũng không quy định về kỷ luật khen thưởng đối với giảng viên, song lại có quy định về phong tặng danh hiệu đối với giảng viên. Cũng như vậy, Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 không quy định về khen thưởng kỷ luật đối với nhà giáo lại có quy định về xử lý vi phạm với tư cách một nội dung của quản lý nhà nước về giáo dục nghề nghiệp. Như vậy, so với Luật Viên chức thì các văn bản luật như: Luật Giáo dục, Luật Giáo dục đại học, Luật Giáo dục nghề nghiệp bỏ ngỏ các quy định về giới hạn quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ những việc nhà giáo không được làm cũng như quy định về xử lý vi phạm nếu có. Luật Viên chức dành một chương quy định về khen thưởng đối với viên chức; một chương quy định về kỷ luật đối với viên chức. Tương tự như vậy, Bộ Luật Lao động cũng có những quy định về xử lý kỷ luật (trách nhiệm của người lao động trước người sử dụng lao động khi người lao động vi phạm nội quy, quy chế do người lao động ban hành). Bộ Luật Lao động quy định chặt chẽ về nội quy, đăng ký nội quy lao động, thủ tục xem xét trách nhiệm kỷ luật đối với người lao động.

Điều này cho chúng ta thấy rõ sự không thống nhất trong chính sách giữa các giáo viên với giảng viên, với giáo viên dạy nghề và giáo viên, giảng viên tại cơ sở giáo dục ngoài công lập. Đương nhiên, nếu xét về định danh nhà giáo thì quy định tại các văn bản pháp luật như trên là bất hợp lý, không thống nhất và cũng không thực sự đồng bộ theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền.

Sự không thống nhất và đồng bộ trong việc điều chỉnh về nhà giáo đã cản trở việc phát triển đội ngũ nhà giáo. Có 6 vấn đề tồn tại liên quan đến phát triển đội ngũ nhà giáo mà nguyên nhân đến từ sự không đồng bộ trong việc điều chỉnh đối với nhà giáo bởi các văn bản pháp luật khác nhau. *Thứ nhất* là cơ cấu đội ngũ giáo viên mầm non, phổ thông thiếu cân đối; đó là tình trạng thừa thiếu cục bộ. *Thứ hai* là việc thực hiện, tuyển dụng, bố trí, điều động giáo viên tại địa phương, cơ sở giáo dục còn nhiều vướng mắc, bất cập; việc bỏ biên chế suốt đời đối với giáo viên và việc tuyển dụng theo cơ chế viên chức thông thường đã đang bộc lộ nhiều hạn chế. *Thứ ba* là việc tinh giảm biên chế theo yêu cầu chung gặp nhiều khó khăn đối với ngành giáo dục vì đặc điểm nghề nghiệp của giáo dục có những đặc thù. *Thứ tư* là chính sách tiền lương mặc dù được quan tâm nhưng còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với vị trí, vai trò của nhà giáo; chưa tạo động lực để nhà giáo gắn bó với nghề. Đã đến lúc chúng ta cần coi nhà giáo là “Nhân lực của nhân lực” và cần phải có những tôn vinh, đãi ngộ thích đáng. *Thứ năm* là thiếu cơ chế thu hút người giỏi tuyển vào sư phạm và tham gia tuyển dụng nhà giáo. *Thứ sáu* là chưa có đầy đủ chế tài để quản lý nhà giáo ngoài công lập. Các quy định pháp luật hiện hành chủ yếu để quản lý đối với nhà giáo là viên chức (VTV, 2022).

Từ những bất cập nêu trên cho thấy, dù chúng ta có tới 5 văn bản luật và gần 200 văn bản quy phạm pháp luật dưới luật tác động đến nhà giáo, song những chông chéo vẫn hiện hữu, những bất cập vẫn tồn tại cản trở quá trình xây dựng, củng cố và phát triển đội ngũ nhà giáo của Việt Nam. Các chính sách, pháp luật đối với giáo viên, cán bộ quản lý giáo dục vẫn còn thiếu đồng bộ, thiếu tính thống nhất gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật về nhà giáo. Chẳng hạn như pháp luật về tuyển dụng nhà giáo; việc phân cấp trong tuyển dụng giữa sở và Ủy ban nhân dân vừa là ưu điểm nhưng cũng là tồn tại bởi chi phí cho tuyển dụng khá tốn kém, không tuyển được người giỏi, ảnh hưởng đến chất lượng tuyển dụng. Việc tuyển dụng nhà giáo tuân thủ Luật Viên chức nên lại chú ý đến kiến thức quản lý nhà nước nhiều hơn là kiến thức nghiệp vụ, điều này dẫn đến khó tuyển được người giỏi vào ngành (Nguyễn Thu Hà, 2021). Đồng thời, việc các văn bản pháp luật không định danh nhà giáo dẫn đến các quy định khá chung chung đối với nhà giáo. Vì vậy, quy định trực tiếp đối với nhà giáo chủ yếu là văn bản dưới luật. Bên cạnh đó, các văn bản này lại do nhiều cơ quan ban hành khác nhau nên tính thống nhất và đồng bộ khó được đáp ứng. Do đó, khi Luật Nhà giáo được ban hành sẽ khắc phục được việc áp dụng chính sách chung giữa viên chức với nhà giáo. Ví dụ như tại khoản 1 Điều 16 Nghị định số 11/2017/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 5/10/2017 quy định về tổ chức đào tạo thực hành trong đào tạo khối ngành sức khỏe, người giảng dạy thực hành của cơ sở thực hành được công nhận là giảng viên hoặc giáo viên cơ hữu của cơ sở giáo dục khi được kiêm nhiệm giữ chức vụ lãnh đạo, trưởng, phó khoa, bộ môn của cơ sở giáo dục đó. Tuy nhiên, Luật Giáo dục nghề nghiệp hiện hành cũng như các văn bản hướng dẫn không quy định về vấn đề này. Ngoài ra, tiêu chuẩn của giáo viên dạy thực hành và tiêu chuẩn của cán bộ đang làm tại cơ sở thực hành là khác nhau. Do vậy, cơ sở đào tạo gặp rất nhiều khó khăn trong việc chứng minh chuẩn nhà giáo giáo dục nghề nghiệp của đội ngũ giảng dạy thực hành (An Nhiên, 2019).

Tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về nhà giáo cũng cần phải được bảo đảm bằng pháp điển hóa thành Luật Nhà giáo, có như vậy mới đủ cơ sở để quản lý đội ngũ giáo viên, giảng viên đông đảo tại các cơ sở giáo dục công lập cũng như ngoài công lập. Tính đến cuối năm học 2021-2022, toàn quốc có khoảng 1,6 triệu nhà giáo, cán bộ quản lý giáo dục đang làm việc ở cả hai khối công lập và ngoài công lập, từ mầm non, phổ thông tới đại học và hệ

thống dạy nghề. Bên cạnh đó chúng ta có 900 nghìn nhà giáo đã nghỉ hưu vẫn có nhiều đóng góp khác nhau cho sự nghiệp giáo dục. Có gần 11.550 giáo sinh đang học tập tại các trường đại học, cao đẳng, là nguồn dự bị cho đội ngũ nhà giáo trong tương lai (Đề cương tuyên truyền pháp luật, 2022). Như vậy, có thể thấy đội ngũ nhà giáo là lực lượng đông đảo nhất trong tổng số công chức, viên chức của tất cả các ngành nghề lĩnh vực, có vai trò quan trọng trong việc phát triển đất nước. Đội ngũ nhà giáo hoạt động rộng khắp trong các ngành, các lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của đơn vị cơ quan khác nhau.

4. Kết luận

Từ việc đánh giá tính thống nhất, đồng bộ của chính sách, pháp luật hiện hành đối với nhà giáo cho thấy cần pháp điển hóa thành Luật Nhà giáo. Bởi hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo có những đặc điểm đặc thù cần được điều chỉnh bằng Luật riêng biệt thống nhất chung đối với mọi nhà giáo:

Thứ nhất, giáo dục, lao động sư phạm của nhà giáo là lao động đặc biệt, từ đối tượng, công cụ, quy trình cho đến sản phẩm đều do con người thực hiện và trực tiếp tác động đến con người, giúp cho con người sống hạnh phúc, có ích hơn. Đồng thời, lao động sư phạm của nhà giáo cũng góp phần quan trọng trong việc xây dựng và phát triển nguồn nhân lực cho đất nước.

Thứ hai, tính hệ thống liên hoàn, liên thông trong quá trình giáo dục và đào tạo: về nội dung, chương trình giáo dục giữa các cấp học, bậc học; về giáo dục nhân cách, kiến thức và văn hóa và chất lượng giáo dục phải thực hiện thường xuyên, liên tục đối với học sinh ở các cấp học, bậc học (đầu ra của bậc học, cấp học này là đầu vào của bậc hoặc cấp học cao hơn).

Thứ ba, tính thống nhất cao trong phạm vi toàn quốc: về kế hoạch giảng dạy, học tập và thi cử; về chuyên môn, nghiệp vụ của nhà giáo; về chế độ, chính sách đối với nhà giáo và người học (nội dung, chương trình, kế hoạch, sách giáo khoa, kiểm tra, đánh giá, thi cử, thời lượng từng tiết học... đặc biệt đối với các cấp học mầm non, phổ thông).

Thứ tư, tính kế hoạch hóa công việc, hoạt động giáo dục, giáo dưỡng thể hiện từ kế hoạch biên chế năm học, học kỳ, từng tiết học, môn học cụ thể, thời lượng, số thời gian thực hiện, định kỳ kiểm tra, đánh giá...

Thứ năm, tính đặc trưng của sản phẩm giáo dục được tạo ra bởi tập thể đội ngũ cán bộ quản lý và giáo viên của nhiều bộ môn, vì vậy đòi hỏi quản lý thống nhất các trường học và đội ngũ nhà giáo trong toàn ngành.

Thứ sáu, hoạt động giáo dục, giáo dưỡng của một năm học được triển khai không theo năm dương lịch mà trải ra cả 2 năm hành chính, bắt đầu năm học từ giữa tháng 8 năm học trước và kết thúc vào khoảng tháng 6, tháng 7 của năm học sau.

Áp lực công việc của hoạt động giáo dục, giáo dưỡng rất cao (từ học sinh, từ phụ huynh học sinh, từ xã hội, từ yêu cầu của cấp quản lý giáo dục, từ yêu cầu của nội dung chương trình dạy và yêu cầu đổi mới giáo dục...) nhất là đối với nhà giáo công tác ở cấp học mầm non, tiểu học, trung học cơ sở.

Chất lượng của một hệ thống giáo dục phụ thuộc vào chất lượng đội ngũ nhà giáo. Tuy nhiên, để đảm bảo phát triển đội ngũ nhà giáo đủ về số lượng, chất lượng ngày càng được nâng cao, đáp ứng yêu cầu đặt ra về giáo dục, đào tạo con người, đào tạo nguồn nhân lực cho đất nước thì cần phải có các chính sách tổng thể, có cơ chế và môi trường phù hợp với đặc thù lao động sư phạm của nhà giáo. Bên cạnh đó, cùng với xu hướng toàn cầu hóa, với sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, những thay đổi trong cơ cấu dân số, thách thức của nền kinh tế tri thức và bài toán toàn cầu sẽ dẫn tới những biến đổi tất yếu trong giáo dục nói chung và trong quản lý, phát triển đội ngũ nhà giáo nói riêng. Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 và yêu cầu của công cuộc đổi mới căn bản, toàn diện

giáo dục hiện nay, vai trò, vị trí của nhà giáo đã có những thay đổi nhất định. Theo đó, cần phải có một luật riêng điều chỉnh về nhà giáo với những quy định phù hợp, với các quy định có tính chất mở đường cho việc xây dựng đội ngũ nhà giáo trước mắt và lâu dài. Qua đó, tạo vị thế vững chắc của nhà giáo trong xã hội, đồng thời là cơ hội để phát triển, nâng cao chất lượng đội ngũ, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã xác định: “Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài” (Điều 61).

Theo đó Luật Nhà giáo cần điều chỉnh theo hướng: Xác định địa vị pháp lý chung cho nhà giáo công lập và ngoài công lập nhằm đảm bảo sự bình đẳng giữa các nhà giáo; Chuẩn hóa nhà giáo bằng cách đề xuất hệ thống chức danh và chuẩn nghề nghiệp cho nhà giáo nhằm nâng cao chất lượng và tính chuyên nghiệp cho nhà giáo; Nền quy định tuyển dụng, sử dụng nhà giáo mang tính đặc thù đó là thi tuyển phải có thực hành sư phạm; tương tự chính sách chuyển đổi điều động biệt phái cũng kèm có thực hành sư phạm nhằm đáp ứng nhu cầu giáo dục đa dạng; Cần có hệ thống lương đặc thù cho nhà giáo nhằm đảm bảo đời sống của nhà giáo; Cũng cần nhấn mạnh việc bảo vệ quyền lợi nhà giáo, tăng cường sự tôn vinh khen thưởng đặc thù đối với nhà giáo cũng như xác định rõ những việc nhà giáo không được làm đặc thù hơn so với viên chức hay so với người lao động; Tất cả các nội dung Luật Nhà giáo cần làm nổi bật tính đặc thù nghề nghiệp.

Tài liệu tham khảo

- An Nhiên. (2019). Những khó khăn, vướng mắc trong quy định pháp luật về giáo dục nghề nghiệp. *Lâm Đồng online*. <https://baolamdong.vn/phapluat/201909/nh%E1%BB%AFng-kho-kh%C4%83n-v%C6%B0%E1%BB%9Bng-m%E1%BA%AFc-trong-quy-%C4%91inh-phap-lu%E1%BA%ADt-v%E1%BB%81-giao-duc-nghe%E1%BB%81-nghi%E1%BB%87p-2963111/>
- Ban Chấp hành Trung ương. (2005). *Nghị quyết 48/2005/NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2000, định hướng năm 2020*.
- Bùi Xuân Hải (Chủ nhiệm), Nguyễn Văn Vân, Đỗ Minh Khôi, Trần Việt Dũng, Thái Thị Tuyết Dung, Lê Thị Thúy Hương, Ngô Hữu Phước. (2021). Đề tài Khoa học và công nghệ cấp quốc gia số 2021-52-544/KQNC: *Nghiên cứu luận cứ khoa học sửa đổi bổ sung Luật Giáo dục*.
- Đề cương tuyên truyền pháp luật. (13/12/2022). Những hạn chế trong phát triển đội ngũ nhà giáo ở Việt Nam. <https://decuongtuyentruyen.com/tu-lieu/nhung-han-che-trong-phat-trien-doi-ngu-nha-giao-o-viet-nam/>
- Hồ Sỹ Anh. (5/5/2023). Vì sao cần có Luật Nhà giáo?. *Thanh niên*. <https://thanhnien.vn/vi-sao-can-co-luat-nha-giao-185230504125604972.htm>
- Lê Anh. (10/7/2023). Xây dựng Luật Nhà giáo: tạo hành lang vững chắc và toàn diện bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của nhà giáo. *Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam*. <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=77806>
- Mạnh Đoàn. (20/7/2023). Xây dựng Luật Nhà giáo là cần thiết và có rất nhiều việc phải làm từ bây giờ. *Tạp chí điện tử Giáo dục Việt Nam*. <https://giaoduc.net.vn/xay-dung-luat-nha-giao-la-can-thiet-va-co-rat-nhieu-viec-phai-lam-tu-bay-gio-post236395.gd>
- Nguyễn Thị Thơm. (2016). *Pháp luật tuyển dụng viên chức ở Việt Nam hiện nay - thực trạng và giải pháp* [Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội].
- Nguyễn Thu Hà. (2021). *Thực hiện pháp luật tuyển dụng viên chức trong bối cảnh đại học tự chủ tại Trường Giao thông Vận tải* [Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội].
- Quốc hội. (2014). *Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014*.
- Quốc hội. (2019). *Luật Giáo dục năm 2019*.
- VTV. (18/10/2022). Đối diện 6 hạn chế, vướng mắc, Bộ Giáo dục và Đào tạo đề nghị xây dựng Luật Nhà giáo. *VTV online*. <https://vtv.vn/giao-duc/doi-dien-6-han-che-vuong-mac-bo-gddt-de-nghi-xay-dung-luat-nha-giao-20221018184422344.htm>