

VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ QUẢN LÝ CÔNG SẢN QUỐC GIA

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

Từ Hiến pháp năm 1992 và nội dung thể hiện trong các hiến pháp 1946, 1959, 1980 chúng ta có khái niệm *sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước, công hữu tài sản* hay còn được gọi là *tài sản xã hội chủ nghĩa* sở hữu của người lao động v.v. những khái niệm này có phạm vi rất rộng, có tính chất triết học xã hội học xen lẫn với pháp lý, nhưng cho đến nay vẫn chưa được cụ thể hóa thành luật hay pháp quy một cách cụ thể như luật lệ của nhiều quốc gia trên thế giới.

Khái niệm công sản (*domaine*) theo luật hành chính là tài sản do cơ quan công quyền quản lý, bao gồm động sản và bất động sản, thường được gọi là công hữu tài sản hoặc công sản, do chính phủ trung ương và các pháp nhân hành chính hoặc tổ chức ở địa phương quản lý, sử dụng có quyền nâng hạng và tước hạng, nhưng không được chuyển nhượng bán buôn, cầm thế nếu không có một đạo luật quy định. Bởi vì, chế độ pháp lý về công sản quốc gia là đặc thù so với những quy định của tư pháp. Mỗi loại công sản, như công sản công dụng, công sản tư dụng còn có chế độ pháp lý riêng biệt, không thể áp dụng lẫn lộn với nhau.

Thực trạng về công sản hiện nay ở nước ta, do chưa có luật quy định và do chưa hiểu hết những định lệ quốc tế về công sản quốc gia (*Domaine de l'Etat*), cho nên mỗi chủ thể, mỗi pháp nhân có những suy nghĩ và hành vi khác nhau trong việc quản lý, sử dụng công sản, cho mục tiêu công ích hay mục tiêu tư nhân. Có nơi lạm quyền quản lý, sử dụng với quyền sở hữu, hay không phân biệt phạm vi và đối tượng điều chỉnh của luật pháp đối với tài sản quốc gia; lãnh vực nào do pháp luật điều chỉnh, lãnh vực nào do công pháp quyết định. Những sự lẫn lộn và có hành động khác nhau đa số thuộc về phía cơ quan hành pháp và đoàn thể, như việc bán nhà cho tư nhân thuộc sở hữu nhà nước, đem đất đai làm tài vật để liên doanh, để cần nợ với đối tác nước ngoài, có địa phương đã thực hiện việc chuyển nhượng công sản quốc gia một cách tùy tiện, bất chấp luật lệ và bất chấp những dị nghị có tính quốc tế về vấn đề công sản tại nước ta hiện nay.

Tuy nhiên, cho đến nay cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội vẫn chưa có ý kiến gì về vấn đề này, chưa có đại biểu quốc hội nào lên tiếng và

chuẩn bị để hình thành một dự thảo luật công sản quốc gia, trong mục tiêu cải cách HC, kiện toàn pháp chế. Đáng lẽ ra, mọi tổ chức và mọi công dân, đều phải ý thức được rằng tất cả những vấn đề liên quan đến công sản quốc gia là thuộc thẩm quyền cơ quan lập pháp, vì đây là thẩm quyền hiến định; sở hữu thuộc toàn dân, do người dân đã trao một phần quyền công pháp của mình cho đại biểu quốc hội, để những đại biểu này thay mặt nhân dân mà có quyết định, ban hành định chế và có biện pháp chế tài khi có chủ thể hoặc cá nhân vi phạm liên quan đến công sản quốc gia còn chính phủ và các chủ thể khác chỉ thực hiện nhiệm vụ quản lý và sử dụng mà thôi.

Bởi vì, chỉ có người chủ sở hữu thật sự, theo pháp luật, mới có quyền quyết định việc chuyển nhượng sở hữu những tài sản do họ làm chủ, mặc dù những tài sản này họ không trực tiếp quản lý, và đang giao cho nhiều chủ thể khác nhau sử dụng vào mục tiêu công cộng hay mục đích cá nhân hưởng dụng.

Để cho việc quản lý nhà nước đối với công sản quốc gia được cụ thể hóa hơn, phân loại và sắp hạng dễ dàng hơn, chúng tôi đề nghị nên chia công sản quốc gia ra 2 loại, đó là *công sản công dụng (domaine public)* và *công sản tư dụng (domaine privé)*, để rồi từ đó chế định tính chất pháp lý của mỗi loại công sản. Bởi vì, theo thông lệ quốc tế về công sản quốc gia, mỗi nước tuy có hình thức quản lý khác nhau theo mô hình định chế kinh tế chính trị riêng nhưng vẫn có một thông số chung pháp lý đã được quốc tế công nhận và coi đó là những giá trị cơ bản của nền công pháp tại mỗi quốc gia, như:

- Đối với công sản công dụng, cơ quan quản lý phải thấy được những tính pháp lý đặc thù của nó là: tính bất khả chuyển nhượng, không có thời hiệu, bất khả sai áp và được chính quyền quản lý bảo vệ bằng luật hành chính và tư pháp. Chế tài đầu tiên đối với những kẻ vi phạm công sản công dụng, có mức thấp nhất, là phạt tội vi cảnh (*contravention de police*), vi phạm đạo lộ (*contravention*

de grande voirie) cho đến những mức cao hơn là phạt tiền, buộc phải làm lại, sửa lại những vật chất đã bị hư hỏng; có quốc gia lại phạt tù đối với kẻ làm hư hại trầm trọng các công trình công cộng thuộc công sản quốc gia.

- Đối với công sản tư dụng, chế độ pháp lý trong quản lý và sử dụng rất đa dạng, phong phú, vì có một phần do tư pháp điều chỉnh và cũng có một phần do công pháp chế định. Bởi vì, một tài sản tư nhân có thể được biến thành công sản tư dụng do tác động của dân luật hay luật hành chính; ngược lại, một công sản công dụng cũng có thể trở thành công sản tư dụng bằng cách tước hạng (*déclassement*).

Theo Nghị định số 178 - CP ngày 28.10.1994 quy định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy Bộ tài chính, Cục quản lý công sản và Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước đã ra đời. Để giúp cho các cơ quan mới ra đời này làm việc tốt hơn, cần có một số pháp quy về công sản quốc gia để phân loại, định hình xác định vị trí và thứ hạng... của mỗi loại công sản, thuộc công sản công dụng hay công sản tư dụng? Giao cho cơ quan nào chịu trách nhiệm và sử dụng, quyền và nghĩa vụ của đơn vị quản lý sử dụng trực tiếp, quyền và nghĩa vụ của người hưởng dụng và sử dụng công sản này... Phải chăng, đối tượng chính yếu của công sản là những chiếc xe hơi đang sử dụng các cơ quan hành chính, đoàn thể, pháp nhân doanh nghiệp nhà nước, mà cơ quan Bộ tài chính đang tổng kiểm kê trên cả nước để tập trung quản lý? Bởi vì, nội dung về sở hữu tại doanh nghiệp nhà nước hiện nay rất đa dạng, có nhiều thành phần đóng góp cổ phần để tạo mãi, nên cần phân tích rành mạch. Hơn nữa, những công xã này lại có thể không thuộc phạm vi điều chỉnh của công sản công dụng, mà chỉ có thể thuộc phạm vi quản lý và pháp lý về công sản tư dụng mà thôi.

Cho nên, một công trình nghiên cứu có tính khách quan, áp dụng khoa học quản trị và khoa học pháp lý về công sản quốc gia, phân loại, sắp xếp và định hình từng loại công sản, để giúp cho công dân và cán bộ quản lý hiểu được đối tượng công tác, quyền hạn và trách nhiệm của mình... là vô cùng cấp thiết, nhằm tránh tình trạng thất thoát công sản một cách vô tình hoặc cố ý, tăng cường kỷ cương, chất lượng và nghiệp vụ trong công tác quản lý tài sản quốc gia.