

Chưa có Luật công sản

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, gọi chung là công sản của quốc gia. Những khái niệm này có phạm vi rất rộng, có tính 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 xuống 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 chưa nắm bắt 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 động 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 tư pháp điều chỉnh, lãnh vực nào do công pháp quyết định. Những sự lẫn lộn và

Nâng cao pháp chế quản lý công sản quốc gia và đô thị

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

Thực trạng về công sản hiện nay ở nước ta, do chưa có luật quy định và chưa nắm bắt 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 động khác nhau trong việc quản lý, sử dụng công sản, cho mục tiêu công ích hay mục tiêu tư nhân.



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 trao đổi, để cấn 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 hành chính, 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

PHÁT TRIỂN KINH TẾ Tháng Mười Hai 2006

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 của mình cho đại biểu quốc hội. 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.

Phân loại công sản

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 phân 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 luật pháp tại mỗi quốc gia, cụ thể như:

1. Đối với công sản công dụng của quốc gia (domaine public de l'Etat) cơ quan quản lý phải thấy được những tính pháp lý đặc thù của nó là: tính bất khả chuyển nhượng (inaliénabilité), không có thời hiệu (imprescriptibilité), 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 thể dùng chế tài hình sự phạt tù đối với kẻ làm hư hại trầm trọng các công trình công cộng thuộc công sản quốc gia.

2. Đối với công sản tư dụng của quốc gia (domaine privé de l'Etat), việc 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 có thể trở thành công sản tư dụng bằng cách xuống 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 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...

Quản lý lỏng lẻo

Nhưng, khi tác giả viết bài này vào cuối tháng 9 năm 2006, báo chí đồng loạt loan tin nào là nhà số 6 Lý Thái Tổ - Hà Nội, là tài sản của Ngân hàng Nhà nước

đã được đem bán cho ông LĐT, nào là 2 biệt thự lớn tại Hà Nội do UBND/TP Hà Nội quản lý đã được bán lại cho cán bộ nghỉ hưu, cần được thu hồi để trả lại cho khối công sản của Thủ đô Hà Nội... Điều này chứng tỏ rằng cơ quan quản lý công sản quốc gia nói chung và quản lý công sản của đô thị nói riêng chưa phân biệt được khái niệm công sản công dụng với công sản tư dụng và xếp hạng, đánh giá các loại bất động sản này, như các thành phố lớn trên thế giới Paris, Bangkok ... đã làm. Hiện nay, các cơ quan trung ương cũng như các đô thị lớn Hà Nội, TP. HCM ... đang quản lý một cách lỏng lẻo khối công sản lớn của quốc gia. Các cấp quản lý đã và đang làm thất thoát một cách vô tội vạ số lượng lớn tài sản công này, nhất là nhà công vụ và đất công, bao gồm đất thổ cư và công điền, công thổ ở địa phương. Có thể nói từ cơ quan trung ương đến cấp tỉnh, thành phố, quận, huyện và phường, xã thậm chí tổ trưởng dân phố cũng có cơ hội làm hao mòn, thất thoát tài sản là đất đai của Nhà nước!

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 quyền hạn và trách nhiệm của mình... là vô cùng cấp thiết. Có như vậy, mới giúp tránh được 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 từ TW đến địa phương nhất là tại các thành phố lớn như TP.HCM ■

Tư liệu tham khảo:

- Mme S. Corniot, "Dictionnaire de droit", Tom I, Librairie Dalloz, Paris 1976.
- Jacqueline Morand - Deviller, "Cours de droit administratif des biens", nxb. Montchrestien, EJA, Paris 2003.
- Ngô Ngọc Bửu, "Vấn đề pháp lý và quản lý công sản quốc gia", Tạp chí PTKT/Đại học Kinh tế, TP. HCM, số 61 năm 1995.