

BÀN VỀ KHÁI NIỆM TRÁCH NHIỆM VẬT CHẤT CỦA CÔNG CHỨC

ThS. TRẦN THỊ HIỀN *

Hành vi công vụ của công chức nhằm thiết lập, duy trì và bảo vệ trật tự xã hội. Khi thực thi công vụ, công chức với danh nghĩa đại diện cho Nhà nước để thi hành quyền lực công. Trong quá trình công chức thực thi công vụ, có thể có việc làm xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác. Vấn đề quan trọng là Nhà nước phải đặt ra phương thức nhằm khắc phục, sửa chữa. Quy định về trách nhiệm vật chất của công chức đặt ra nghĩa vụ đối với công chức phải bồi thường thiệt hại nếu thi hành công vụ gây thiệt hại cho các chủ sở hữu hợp pháp là một cách thức hữu hiệu cho việc tự hoàn thiện Nhà nước. Bài viết này bàn về khái niệm trách nhiệm vật chất của công chức nhằm phân biệt trách nhiệm vật chất của công chức với trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong giao dịch dân sự.

Với cách thức điều chỉnh của pháp luật trong xã hội hiện đại, thuật ngữ trách nhiệm pháp lý có thể được nhìn nhận dưới hai góc độ sau:

Thứ nhất, trách nhiệm pháp lý là nghĩa vụ thực hiện các yêu cầu của pháp luật. Ở góc độ này, trách nhiệm pháp lý được hiểu là dạng trách nhiệm tích cực, gắn liền với bốn phận, nghĩa vụ cùng với thái độ tích cực thực hiện những quyền và nghĩa vụ pháp lý bắt buộc. Nhà nước và xã hội đã thực hiện nhiều biện pháp tuyên truyền, khuyến khích công dân, tổ chức, cơ quan có ý thức đúng đắn về bốn phận, trách nhiệm của mình, thực hiện

đúng các yêu cầu của pháp luật. Tức là, các cá nhân, tổ chức có nghĩa vụ tránh không thực hiện những hành vi bị pháp luật ngăn cấm và tích cực thực hiện những hành vi được pháp luật khuyến khích thực hiện hoặc buộc phải thực hiện.

Thứ hai, trách nhiệm pháp lý là sự gánh chịu hậu quả bất lợi, khi cá nhân hoặc tổ chức thực hiện hành vi vi phạm pháp luật và bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế đã được dự liệu trong chế tài pháp luật. Ở góc độ này, trách nhiệm pháp lý phát sinh trên cơ sở có vi phạm pháp luật đồng thời có hoạt động áp dụng pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền nhân danh Nhà nước để áp dụng các biện pháp cưỡng chế được xác định trong chế tài pháp luật, thể hiện sự phản ứng của Nhà nước đối với những đối tượng đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.

Bài viết này đề cập trách nhiệm vật chất của công chức là loại trách nhiệm pháp lý theo cách nhìn nhận ở góc độ thứ hai. Theo đó, trách nhiệm vật chất của công chức là hậu quả pháp lý bất lợi về tài sản mà công chức phải gánh chịu trước Nhà nước, nếu trong khi thi hành công vụ gây thiệt hại về tài sản của Nhà nước hoặc của người khác.

Trách nhiệm vật chất của công chức là một dạng trách nhiệm pháp lý cụ thể, do pháp luật quy định và phát sinh trên cơ sở pháp

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

luật. Pháp luật quy định về trách nhiệm vật chất của công chức thể hiện xu hướng tất yếu của một nhà nước dân chủ, công bằng và văn minh - nhà nước pháp quyền. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, điều đó có nghĩa là nhà nước đã sử dụng pháp luật để tác động điều chỉnh các quan hệ xã hội nhằm ổn định, duy trì trật tự xã hội. Công chức trong khi thi hành công vụ gây thiệt hại tài sản của nhà nước hoặc của người khác đã làm phát sinh các quan hệ xã hội cần phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Việc buộc công chức phải gánh chịu trách nhiệm vật chất là một đòi hỏi tất yếu trong nhà nước pháp quyền. Đó là hệ quả không thể khác của nguyên tắc “*Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật*”.⁽¹⁾ Mỗi công chức trước hết đều là công dân, không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ văn hoá... nếu vi phạm pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ của hành vi vi phạm mà bị truy cứu trách nhiệm trước pháp luật. Pháp luật quy định trách nhiệm vật chất của công chức là ghi nhận giá trị công bằng xã hội trong pháp luật.

Trách nhiệm vật chất của công chức là một dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại về tài sản. Cũng giống như các dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại khác, trách nhiệm vật chất của công chức chỉ được xác định khi có thiệt hại xảy ra. Tài sản bị thiệt hại trong trách nhiệm vật chất của công chức có thể là tài sản của Nhà nước hoặc tài sản của bất kỳ chủ sở hữu hợp pháp nào khác được pháp luật bảo vệ. Có thiệt hại xảy ra là một trong những yếu tố quan trọng để xác định có trách nhiệm vật chất của công chức hay không.

Song cũng cần thấy rằng chỉ khi nào giữa việc thi hành công vụ và thiệt hại xảy ra có mối liên hệ nhất định với nhau mới xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại đó là dạng trách nhiệm vật chất của công chức. Nếu công chức gây thiệt hại về tài sản mà thiệt hại đó không liên quan đến việc thi hành công vụ thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp này là dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự. Do vị trí pháp lý của mình, công chức thường xuyên có cơ hội tiếp xúc, sử dụng tài sản nhà nước vào mục đích chung vì lợi ích cộng đồng, trong những trường hợp nhất định, công chức còn được sử dụng quyền lực nhà nước để thực thi công vụ. Quyền hạn Nhà nước trao cho công chức hoàn toàn không phải là đặc quyền, đặc lợi mà là phương tiện cần thiết để công chức hoàn thành công vụ, nhiệm vụ được giao, quyền hạn đó luôn tương ứng với nghĩa vụ pháp lý bắt buộc. Trong chừng mực nhất định, Nhà nước đặt ra yêu cầu đối với công chức cao hơn so với những công dân khác về phương diện ý thức trách nhiệm đối với xã hội và cộng đồng. Họ cần phải là những người làm việc có nguyên tắc, có kỷ luật, có tinh thần chủ động sáng tạo, có tính quyết đoán và dám chịu trách nhiệm.

Trách nhiệm vật chất của công chức được áp dụng chủ yếu nhằm mục đích giáo dục ý thức trách nhiệm của công chức đối với công vụ, tôn trọng bảo vệ tài sản của nhà nước và của các chủ thể khác. Mặt khác, trách nhiệm vật chất của công chức được áp dụng nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu bằng hình thức bồi thường vật chất. Điều này giống như hầu hết các dạng trách nhiệm bồi thường vật

chất khác. Tuy nhiên, cần phân biệt trách nhiệm vật chất của công chức với dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại phát sinh trong giao dịch dân sự do vi phạm hợp đồng hoặc ngoài hợp đồng. Cụ thể như sau:

- Trong trách nhiệm vật chất của công chức, chủ thể gây thiệt hại luôn được xác định là công chức thi hành công vụ, cho dù thiệt hại xảy ra là tài sản của Nhà nước hay của người khác thì mối quan hệ tài sản trong trách nhiệm vật chất của công chức bao giờ cũng là mối quan hệ giữa công chức gây thiệt hại với Nhà nước, mối quan hệ này tồn tại lồng ghép trong quan hệ công vụ giữa công chức và Nhà nước và như vậy trách nhiệm vật chất của công chức luôn luôn là trách nhiệm trước Nhà nước.

- Nguyên tắc giải quyết bồi thường thiệt hại trong trách nhiệm vật chất của công chức không thể là nguyên tắc thỏa thuận, tự định đoạt mức bồi thường giữa Nhà nước và công chức gây thiệt hại như nguyên tắc bồi thường thiệt hại trong giao dịch dân sự mà phải là nguyên tắc quyết định hành chính dựa trên cơ sở thiệt hại thực tế kết hợp xem xét các yếu tố hoàn cảnh, nhân thân công chức. Sở dĩ phải áp dụng nguyên tắc đó vì tài sản phải bồi thường, bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất của công chức là tài sản nhà nước. Công chức với tư cách là người hoạt động phục vụ công quyền, Nhà nước là thiết chế chính trị đại diện cho dân chúng, tài sản nhà nước là tài sản của toàn dân. Nếu áp dụng nguyên tắc thỏa thuận, tự định đoạt mức bồi thường thiệt hại trong trách nhiệm vật chất của công chức sẽ không đảm bảo tính khách quan, không đảm bảo nguyên tắc

không đặc quyền đặc lợi của công chức. Mặt khác nếu áp dụng nguyên tắc thỏa thuận, tự định đoạt mức bồi thường thiệt hại trong trách nhiệm vật chất của công chức còn có thể tạo điều kiện cho việc lạm dụng quyền lực nhà nước để trục lợi cá nhân.

- Do hành vi gây thiệt hại được thực hiện trong khi công chức thi hành công vụ đã tạo ra sự khác biệt căn bản giữa trách nhiệm vật chất của công chức với các dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại khác, đặc biệt là trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự. Để tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động hành chính nhà nước - loại hoạt động mang tính chấp hành - điều hành được đặc trưng bởi tính quyền lực - phục tùng thì các quy phạm pháp luật quy định về trách nhiệm vật chất của công chức phải là một chế định của luật hành chính - luật về quản lí hành chính nhà nước chứ không thể là các quy phạm của luật dân sự. Truy cứu trách nhiệm vật chất của công chức phải được thực hiện theo trình tự tổ tụng đặc biệt, do cơ quan tài phán độc lập với cơ quan quản lí, sử dụng công chức tiến hành theo quy định của pháp luật. Hiện nay theo pháp luật hiện hành, việc truy cứu trách nhiệm vật chất đối với công chức thi hành công vụ gây thiệt hại về tài sản thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lí sử dụng công chức và được tiến hành theo thủ tục hành chính.

Hành vi gây thiệt hại được thực hiện trong khi công chức thi hành công vụ là dấu hiệu đặc trưng có vai trò quyết định tính chất của việc bồi thường thiệt hại sẽ là trách nhiệm vật chất của công chức hay việc bồi thường thiệt hại theo các dạng trách nhiệm pháp lí khác. Hành vi vi phạm pháp luật của

công chức trong hoạt động công vụ rất đa dạng về hình thức biểu hiện. Đó có thể là các hành vi vi phạm nghĩa vụ công chức, vi phạm các điều pháp luật cấm, vi phạm do kéo dài việc giải quyết các vấn đề đã chín muồi hoặc có đủ khả năng, cơ sở pháp lý để giải quyết nhưng không chịu giải quyết hay đưa ra những quyết định không hợp lý dẫn đến hậu quả gây thiệt hại về tài sản cho Nhà nước, cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân... Vấn đề đặt ra thế nào là “trong khi thi hành công vụ” cần được xác định rõ ràng thì mới có cơ sở để xác định việc bồi thường thiệt hại là trách nhiệm vật chất của công chức hay là trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự hoặc trách nhiệm bồi thường vật chất theo quy định của luật lao động đối với những người lao động theo hình thức hợp đồng lao động.

- Trách nhiệm vật chất của công chức thường được áp dụng kèm theo dạng trách nhiệm pháp lý khác. Một hành vi vi phạm pháp luật có thể đồng thời xâm hại đến nhiều khách thể khác nhau, có nghĩa là đồng thời xâm hại đến nhiều quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ. Trong những trường hợp như vậy, người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật đó sẽ có thể đồng thời phải gánh chịu nhiều dạng trách nhiệm pháp lý khác nhau nhưng không bao giờ trách nhiệm hình sự và trách nhiệm hành chính được đồng thời áp dụng đối với người thực hiện một vi phạm pháp luật. Hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại về tài sản, do công chức thực hiện trong khi thi hành công vụ thường đồng thời xâm hại đến nhiều quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ như quan hệ sở hữu, quan hệ nhân thân, quan hệ công vụ... Tuỳ theo tính

chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm pháp luật mà công chức bị áp dụng trách nhiệm vật chất kèm theo những dạng trách nhiệm có tính trừng phạt của Nhà nước như trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỉ luật. Trong đó, thường xuyên nhất là kết hợp với dạng trách nhiệm kỉ luật. Bởi lẽ, hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại tài sản của nhà nước hoặc của người khác do công chức thực hiện trong khi thi hành công vụ luôn đồng thời xâm hại đến quan hệ sở hữu và quan hệ kỉ luật công vụ. Tuy nhiên cũng cần khẳng định, công chức thi hành công vụ vi phạm pháp luật không thể đồng thời phải gánh chịu trách nhiệm vật chất của công chức và trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự. Bởi lẽ, bản chất của hai dạng trách nhiệm pháp lý này đều là bồi thường thiệt hại. Công chức không thể đồng thời gánh chịu hai lần bồi thường cho một vi phạm pháp luật gây thiệt hại.

Những phân tích trên đây cho thấy trách nhiệm vật chất của công chức là một dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại đặc biệt, được áp dụng đối với công chức thi hành công vụ, vi phạm pháp luật gây thiệt hại về tài sản của Nhà nước hoặc của người khác. Trách nhiệm vật chất của công chức là một chế định của pháp luật hành chính. Hành vi vi phạm pháp luật trong khi thi hành công vụ của công chức gây thiệt hại về tài sản, ở mức độ nhất định đã phá vỡ trật tự hoạt động công vụ, làm tổn hại đến uy tín của đội ngũ cán bộ, công chức cần phải được xử lý theo đúng quy định của pháp luật./

(1). Điều 52 Hiến pháp năm 1992.