



VỀ BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO CÔNG VỤ GÂY RA

PGS.TS ĐINH VĂN MẬU

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Tiếp cận thuật ngữ “thiệt hại” từ góc nhìn lợi ích.

Thiệt hại là có tính kinh tế - xã hội. Theo lệ thường, thiệt hại về lợi ích được phân thành: *thiệt hại vật chất* và *thiệt hại tinh thần*. *Thiệt hại vật chất* có thể là một vật thể bị phá huỷ làm mất công năng đang được sử dụng (như một công cụ lao động, một vật dụng đáp ứng nhu cầu tinh thần, một ngôi nhà ở...) hoặc một khả năng lao động có thu nhập tính ra được bằng tiền buộc phải ngừng lại (như một chức vụ, một nghề nghiệp có thu nhập thường xuyên). *Thiệt hại tinh thần* là những giá trị xã hội (như là niềm tin, nhân cách, danh dự) không tính ra được bằng tiền bị xâm hại. Trong xã hội, người này nhấn mạnh giá trị vật chất, người kia chú trọng tinh thần, nhưng cộng đồng người, nhóm người có lợi ích chung luôn hài hoà cả hai giá trị đó với thước đo bù đắp và cân bằng theo quá trình phát triển của cộng đồng, nhóm.

Cộng đồng người, nhóm người tồn tại và phát triển được là nhờ sự bảo đảm, bảo vệ lợi ích cơ bản của mỗi thành viên và của tập thể. Hay nói cách khác, ổn định lợi ích là nền tảng của sự bền vững. Nhưng nhu cầu lợi ích luôn biến đổi sẽ tạo ra mâu thuẫn trong tập thể và chính nó là mầm mống dẫn đến sự gây thiệt hại lẫn nhau trong cộng đồng và nhóm người. Để giữ gìn sự tồn tại chung, mỗi cộng đồng, nhóm người đã đồng thuận những quy tắc chung làm cân bằng giữa sự ổn định và thay đổi

theo hướng phát triển bền vững.

Ở tầm quốc gia, mỗi quốc gia phải xử lý một cách rộng lớn hơn đối với lợi ích của mỗi cộng đồng, nhóm và từng công dân theo sự đồng thuận lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm người, được thể hiện bằng những quy tắc có tính cấm đoán, bắt buộc và tạo khuôn khổ cho quyền lực nhà nước.

Quyền lực nhà nước được thừa nhận là quyền lực công của quốc gia. Nhưng các cơ cấu tổ chức mang quyền lực nhà nước chính là những nhóm lợi ích và chúng hợp lại thành lợi ích bộ máy nhà nước. Như vậy, trong xã hội của một quốc gia, song tồn lợi ích nhà nước, lợi ích cộng đồng, lợi ích nhóm người và lợi ích của từng cá nhân. Mâu thuẫn lợi ích giữa các cá nhân và giữa các tập thể ấy là điều đương nhiên theo quá trình phát triển. Mặt khác, trong bang giao giữa các quốc gia, đặc biệt trong điều kiện “siêu xã hội” hiện nay, cần phải xem xét lợi ích trên quan niệm toàn cầu. Từ đó, có thể định hình quan niệm về thiệt hại lợi ích một cách toàn diện hơn.

Thiệt hại mà con người gây ra cho nhau được xuất hiện trong các mối quan hệ người, tức là không nói đến thiệt hại từ sức mạnh tự nhiên (như bão lụt, sóng thần, động đất... mà con người phải sống chung với nó). Có thể gọi đó là “*quan hệ thiệt hại*” và trong quan hệ ấy có người gây hại và người chịu hại. Giữa hai chủ thể ấy là sự thiệt hại (cái được gọi là thiệt hại). Từ đó, có thể thấy, mối quan hệ thiệt hại là khá

phức tạp và được xem xét từ các góc độ khác nhau.

Cách thứ nhất, *xem xét quan hệ thiệt hại từ góc độ đối tượng bị thiệt hại*. Gồm có:

- Cá nhân hoặc nhóm, cộng đồng gây thiệt hại cho một cá nhân là *thiệt hại cá nhân*.

- Cá nhân hoặc nhóm, cộng đồng gây thiệt hại cho một nhóm là *thiệt hại nhóm*.

- Cá nhân hoặc nhóm, cộng đồng gây thiệt hại cho cộng đồng là *thiệt hại cộng đồng*.

- Nhóm hoặc cộng đồng có thể lập ra các tổ chức (pháp nhân) đại diện cho lợi ích của nhóm hoặc cộng đồng; khi tổ chức ấy bị thiệt hại thì là *thiệt hại tổ chức*.

Cách thứ nhất chỉ mô tả quan hệ thiệt hại trong đời sống dân sự; tức là quan hệ giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng chung sống trong quốc gia theo nguyên tắc cùng tồn tại ý chí, sức mạnh của mình và sự đồng thuận với nhau. Nói như các nhà pháp lý là quan hệ bình đẳng được pháp luật quy định.

Cách thứ hai, *xem xét quan hệ thiệt hại từ góc nhìn chính trị*.

Từ lợi ích, có thể quan niệm rằng chính trị là tất cả những gì mà khi giải quyết chúng sẽ đụng chạm tới lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm người. Giải quyết lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm người được thực hiện bởi nhà nước trong quá trình quyết định về chính sách. Nhiều nhà chính trị học và kinh tế học Âu, Mỹ đã nhận ra rằng, trong chế độ chính trị dân chủ, chính sách ra đời bởi quyết định một tập thể cầm quyền được thông qua bởi cơ quan đại diện cử tri bầu ra mà tương lai của họ phụ thuộc vào sự hài lòng của liên kết các cử tri, các nhóm áp lực và đảng cầm quyền. Thậm chí, các chính sách phù hợp với lợi ích chung được thông qua bằng pháp luật thì nhiều khi cũng không được bộ máy hành pháp thực thi có hiệu quả như mong muốn. Công chức của bộ máy đó thường nghĩ đến lợi ích riêng của họ hơn là nghĩ về trách

nhệm để thực hiện chính sách có hiệu quả nhất. Như vậy, trong chính trị dân chủ, nhà nước là một tổ chức được xã hội thiết lập để thực hiện mục đích đảm bảo lợi ích quốc gia, cộng đồng, nhóm trong mối quan hệ với lợi ích của cá nhân công dân. Theo quan điểm này, các tổ chức thi hành chính sách, các đạo luật là công cụ của dân chủ. Hay nói cách khác, dân chủ là một loại hình chính phủ có pháp luật và đặc quyền sử dụng sức mạnh quyền lực để thi hành pháp luật, bao gồm tính đại diện và tính pháp trị. Ý chí của cá nhân, của nhóm, cộng đồng được thể hiện trong pháp luật, thực thi pháp luật và được bảo đảm bằng tính phổ biến, công bằng, chắc chắn của những quy định pháp lý đã được thừa nhận.

Tuy nhiên, trong quá trình thực thi chính trị dân chủ, người ta còn nhận thấy tính phi hiệu quả của dân chủ, được thể hiện ở một số khía cạnh sau:

- Cá nhân thường từ động cơ nhỏ để xác định ý muốn của mình khi tham gia việc lớn của tập thể và còn có ý định sử dụng các đại diện của họ, các công chức thân hữu để đạt mục đích cá nhân cho dù biết rằng điều đó thiệt hại người khác, nhóm khác.

- Quan chức được bầu có thể có động cơ đi ngược lợi ích của người bầu ra mình bằng việc thực thi thiếu tinh thần trách nhiệm hoặc lừa dối và tham nhũng.

- Tính đại diện theo đơn vị bầu cử làm tổn hại lợi ích của địa bàn khác hoặc lợi ích chung của quốc gia, xuất hiện các nhóm áp lực và vận động "hành lang" trong văn hoá cộng đồng làng xã, văn hoá nước đôi...

- Cung cấp dịch vụ công cộng bởi bộ máy hành chính nhà nước làm giảm động cơ so với tư nhân thực hiện cung cấp dịch vụ tương ứng hoặc do được lợi từ sự cung cấp mà ngăn trở cổ phần hoá, tư nhân hoá dịch vụ công. Có nhiều trường hợp đã can thiệp vào các hoạt động dân sự để trục lợi.

Từ những phân tích trên, công chức trong hệ thống hành pháp bằng các quyết định có tính chính sách, quy phạm, bằng các quyết định hành chính cá biệt hoặc các hành vi hành chính trực tiếp có thể gây thiệt hại tới lợi ích cá nhân, nhóm, cộng đồng và thậm chí cả quốc gia.

Thiệt hại trong cách tiếp cận này có sự phân biệt với thiệt hại trong đời sống dân sự. Đặc trưng hàng đầu là một bên trong quan hệ thiệt hại là các tổ chức, công chức mang quyền lực nhà nước trong thực thi quyền hành pháp và bên kia là các cá nhân, tổ chức, nhóm, cộng đồng được pháp luật xác nhận có quyền và nghĩa vụ pháp lý trong mối quan hệ với bộ máy thực thi quyền hành pháp. Quan hệ thường xuyên của hai chủ thể đó trong giải quyết yêu cầu về quyền, tự do, lợi ích của công dân, tổ chức là quan hệ không bình đẳng: một bên có thẩm quyền và bên kia phải phục tùng; đặc biệt còn tồi tệ hơn trong cơ chế “xin-cho” và sự “không minh bạch” của hệ thống thủ tục, thông tin, ứng xử trong hành chính nhà nước.

Cách tiếp cận thứ ba, *xem xét quan hệ thiệt hại từ góc nhìn bảo vệ pháp luật bằng quyền tư pháp*.

Một trong những quan niệm được đông đảo thừa nhận là: tư pháp gồm quyền xét xử và những quyền khác liên quan trực tiếp tới xét xử được thực hiện theo *Luật Tố tụng tư pháp*. Nó được chấp nhận bởi có sự phân biệt giữa bảo đảm của hành pháp với bảo vệ sự xâm hại bởi tư pháp; đồng thời, trật tự tố tụng tạo ra sự độc lập, chỉ tuân theo luật, làm khác biệt với trật tự hành chính bảo đảm tính thống nhất thông qua hệ cấp thứ bậc trong điều hành hành chính.

Tuyên ngôn hiến định về độc lập, chỉ tuân theo luật của hoạt động xét xử đã trải nghiệm vài thế kỉ trong nền dân chủ tư sản và được vận dụng trong thể chế dân chủ xã hội chủ nghĩa gần 90 năm vẫn chưa tìm ra được giải pháp hiệu quả. Các phương thức kiểm chế, đối trọng hay gọi khác đi là chế ước quyền lực nhà nước trong kĩ thuật thiết

kế bộ máy quyền lực ấy do các nhà tư tưởng tư sản giả định đã áp dụng theo truyền thống của mỗi nước và được tiếp thu có sáng tạo theo quan niệm quyền lực nhà nước là thống nhất ở các nước xã hội chủ nghĩa vẫn chưa thể tiếp cận tốt nhất chân lý ấy. Đặc biệt, trong điều kiện chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang thể chế kinh tế thị trường trên nền văn hoá chính trị dân chủ trong nhà nước pháp quyền mới bắt đầu hình thành ở nước ta thì việc thực hiện nguyên tắc ấy còn khó khăn và hiệu quả thấp là đương nhiên.

Trong tình hình ấy, việc gây thiệt hại từ các cơ quan thực hiện quyền tư pháp là vấn đề cần quan tâm nghiên cứu. Tư pháp là hoạt động phán xử các hành vi tội phạm, các tranh chấp dân sự và tranh chấp hành chính trên cơ sở pháp luật hình sự, pháp luật dân sự và pháp luật hành chính theo trình tự tố tụng do luật định. Như vậy, người thực hiện quyền tư pháp, có thể kể đến trước tiên là thẩm phán, hội thẩm, điều tra viên, giám định viên, công chứng viên, luật sư... trong thực hiện quyền lực được tiếp xúc với can phạm hình sự hoặc những người tham gia tranh chấp về quyền, lợi ích hợp pháp. Họ thực thi quyền lực để bảo vệ lẽ công bằng được luật pháp ấn định nhưng họ vẫn là những con người có cá tính xứng đáng được đào luyện bởi nghề nghiệp và đạo đức công vụ và cái không xứng đáng hình thành từ bản năng, nội lực và sự tác động có tính tiêu cực từ xã hội. Vì vậy, bằng bản án hoặc các quyết định có tính phán quyết, họ đã có và có thể gây thiệt hại cho đương sự. Bởi đó là những mệnh lệnh tước đi một phần tự do của người phạm tội để bù đắp có tính đạo lý đối với sự xâm hại nguy hiểm mà họ đã gây ra cho cá nhân, tổ chức hoặc bị lấy lại một phần tài sản để bù đắp cho sự thiệt thòi tài sản cho người mà họ đã gây ra sự thiệt hại trong quá khứ.

Từ ba hướng tiếp cận, có thể khái quát thành ba loại thiệt hại: *thiệt hại do sử dụng*

sai hoặc lạm dụng quyền dân sự, thiệt hại do lạm quyền hành pháp và thiệt hại do lạm quyền tư pháp. Nhưng nếu cả ba quyền năng trên khi thực thi lại căn cứ vào những quyết định chính sách hoặc quy phạm trái với hiến định, luật định thì chính những chính sách hoặc quy phạm ấy là yếu tố tác động vào lợi ích của cộng đồng và nhóm người mà trong đó những cá nhân có chung lợi ích bị tác động là những người phải chịu thiệt hại vì chính sách, quy phạm trái luật. Đó là sự thiệt hại thứ tư có thể gọi là *thiệt hại do chính sách gây ra.*

Trong bốn loại thiệt hại trên, thiệt hại dân sự có thể tự giải quyết bằng sự thoả thuận dân sự không cần có vai trò của nhà nước. Nhưng nếu quan hệ thiệt hại dân sự này không hoà giải thành, người thiệt hại có quyền đưa vụ việc đến nhà nước; mà cụ thể là được xử lý bằng quyền tư pháp. Như vậy, nhà nước can dự trong cả bốn loại thiệt hại nêu trên. Sự can dự đó xuất phát từ nguyên tắc “bắt từ chối thụ lý” của cơ quan nhà nước trong mọi trường hợp mà dân đưa vụ việc đến cơ quan nhà nước. Về đạo lý, mọi thiệt hại đều phải được bồi thường bởi người gây ra thiệt hại. Đạo lý này dựa trên quan niệm về trách nhiệm bồi thường thiệt hại.

2. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của nhà nước là trách nhiệm công vụ.

Hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp là một dạng lao động quyền lực được diễn đạt bằng thuật ngữ *hoạt động công vụ*; nói gọn là phục vụ nhà nước.

Công vụ mang lại hiệu quả cho xã hội, nhưng đồng thời có thể gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức bằng các hoạt động lập pháp, lập quy, bằng hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính và quyết định tài phán (quyền hành pháp và quyền tư pháp).

Hoạt động công vụ do các công chức nhà nước thực hiện, bắt nguồn từ quyền lực công hoặc phục vụ cho việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước, cung ứng các

dịch vụ hành chính. Nó trực tiếp hay gián tiếp động chạm tới quyền, tự do, lợi ích công dân, hay cả cộng đồng. Khi thực thi công vụ, công chức lấy lợi ích của dân, lợi ích nhà nước và xã hội làm mục tiêu của mình. Công vụ thực hiện trên cơ sở pháp luật, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép.

Để thực hiện công vụ, công chức được trao những quyền hạn nhất định tương ứng với chức vụ, chức danh do họ đảm nhiệm. Quyền hạn của công chức là phương tiện công vụ, không phải đặc quyền của họ. Đồng thời, họ có nghĩa vụ thực hiện quyền hạn đó, không được từ chối.

Ở khía cạnh tích cực, công chức nhà nước có những nghĩa vụ sau:

- Giữ gìn kỉ luật cơ quan, kỉ luật nhà nước, tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật.

- Hoàn thành và chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng, khối lượng công việc của mình, nâng cao hiệu quả công vụ.

- Bảo vệ công sản nhà nước, tiết kiệm, chống lãng phí.

- Giữ gìn bí mật công vụ, bí mật nhà nước.

- Đấu tranh chống mọi biểu hiện vi phạm pháp luật, kỉ luật trong bộ máy nhà nước và ngoài xã hội.

- Chống mọi khuyết tật của nền hành chính: tệ quan liêu, cửa quyền, vô trách nhiệm, thờ ơ, né tránh công việc, tham nhũng, bè phái vây cánh...

- Không được từ chối thực hiện các dịch vụ hành chính đối với công dân, cơ quan, tổ chức mà không có căn cứ pháp lý.

- Không thực hiện những hoạt động mà pháp luật cấm thực hiện.

Công vụ là bốn phận thực hiện nghĩa vụ trước công dân. Ở khía cạnh tích cực, bốn phận là yếu tố nội tâm, bên trong, thái độ, tình cảm đối với công vụ.

Ở khía cạnh tiêu cực (công vụ thụ động), khi các cơ quan nhà nước, công

chức không thực hiện trách nhiệm tích cực, vi phạm pháp luật, gây thiệt hại cho công dân, tổ chức; tức là họ “bước vào” một quan hệ pháp luật mới và phải chịu trách nhiệm pháp lý, là sự phản ứng của nhà nước đối với cơ quan, cá nhân công chức khi thực hiện hành vi hành chính trong quá trình thực thi công vụ trái pháp luật hoặc quyết định của cơ quan cấp trên gây thiệt hại, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, thể hiện ở sự áp dụng các chế tài pháp luật tương ứng; hậu quả là cơ quan nhà nước, cá nhân công chức gánh chịu những kết cục bất lợi, thiệt hại về vật chất, tinh thần do cơ quan hành chính có thẩm quyền, hoặc cơ quan tài phán hành chính có thẩm quyền thực hiện.

Trách nhiệm công vụ là trách nhiệm có lỗi. Con người hoạt động có ý thức. Khi hành động, một người bình thường đều nhận thức được tính nguy hại cho xã hội của hành vi và thấy được hậu quả của hành vi hoặc theo quy định của pháp luật đều phải nhìn thấy trước hoặc có thể nhìn thấy trước. Mọi hành vi hành chính đều do cơ quan hành chính, công chức nhà nước thực hiện. Do vậy, hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thi hành công vụ, phải chịu trách nhiệm công vụ đều là hành vi có lỗi. Có hai hình thức lỗi là: cố ý và vô ý.

Trách nhiệm công vụ xảy ra trong quá trình thực thi công vụ. Để đảm bảo lợi ích của toàn xã hội, cộng đồng, nhà nước, tập thể, công dân, công chức nhà nước trong nhiều trường hợp nhất định vẫn thực hiện hành vi hành chính có thể gây thiệt hại cho một công dân, một nhóm công dân nào đó. Chẳng hạn, như việc trưng dụng phương tiện, tài sản của công dân trong những tình thế khẩn cấp. Về phía công dân bị thiệt hại, họ có quyền khiếu kiện tới cơ quan tài phán hành chính đòi bồi thường thiệt hại. Cơ quan tài phán hành chính dựa vào các tình tiết vụ việc cụ thể, căn cứ vào pháp luật để đánh giá hành vi cụ thể đó, rút ra kết luận có vi phạm hay không vi phạm pháp luật.

Trong trường hợp hành vi hành chính trái pháp luật hoặc trái quyết định của cơ quan cấp trên hoặc không đúng thẩm quyền gây thiệt hại cho công dân, thì “người” có hành vi vi phạm phải chịu trách nhiệm công vụ, bồi thường vật chất cho công dân, nếu có.

Một điều đặc biệt quan trọng phải phân biệt *lỗi của công chức* và *lỗi của cơ quan hành chính*, có nghĩa phải xác định lỗi công vụ.

Trong công vụ, vì mục đích vụ lợi, hoặc mục đích khác mà công chức có hành vi trái thẩm quyền thì đó là lỗi cá nhân công chức, gọi là lỗi không liên quan đến thi hành công vụ. Cá nhân công chức đó phải chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật.

Cũng có trường hợp khi thi hành công vụ, không vì mục đích vụ lợi, nhưng sơ suất và minh chứng được tính vô tư của mình mà hành vi hành chính gây thiệt hại cho công dân, thì cần xác định trách nhiệm công vụ thuộc về nền hành chính, cơ quan hành chính phải đứng ra bồi thường thiệt hại cho dân. Đồng thời, cơ quan hành chính có công chức vi phạm phải truy cứu trách nhiệm kỉ luật, trách nhiệm bồi thường vật chất hạn chế đối với người công chức đó theo quy định của pháp luật.

Đối với trường hợp không thể xác định được lỗi thuộc về bất cứ công chức nào, thì đó là lỗi của cơ quan hành chính, của nền hành chính. Chẳng hạn, khi cơ quan hành chính ra quyết định hành chính cá biệt cụ thể, việc thực hiện quyết định đó gây thiệt hại cho công dân, nhưng quá trình xây dựng và ban hành quyết định đó có rất nhiều cơ quan, cá nhân tham gia từ khâu thu thập, xử lý thông tin, đến xây dựng dự thảo, trình dự thảo, thông qua dự thảo ở cơ quan làm việc theo chế độ tập thể.

Có trường hợp lỗi do các chủ trương, chính sách, pháp luật, thì đó là lỗi của nhà nước, nhưng trường hợp này thường không gây thiệt hại cho một cá nhân cụ thể mà gây thiệt hại cho nhiều người nên dù có

dẫn đến khiếu kiện, kể cả khiếu kiện đông người thì cần phải sửa đổi chủ trương, chính sách pháp luật.

Đối với trường hợp không thuộc lỗi cơ quan hành chính mà thuộc lỗi cá nhân công chức khi thi hành công vụ, bị công dân khiếu kiện thì cần phân tích, xác định rõ lỗi của người công chức tách rời công vụ, để truy cứu trách nhiệm bồi thường về dân sự do Tòa dân sự phán quyết.

Những rủi ro xảy ra như bão, lụt, hoả hoạn, đắm tàu, vỡ đê... mà trách nhiệm cứu trợ thuộc về cơ quan nhà nước có chức năng, những công dân tự nguyện tham gia cứu hộ chẳng may bị thiệt hại, họ có thể yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường thiệt hại. Cơ quan tài phán hành chính có thể chấp nhận và yêu cầu cơ quan hành chính có trách nhiệm bồi thường. Nếu điều này được quy định cụ thể trong pháp luật sẽ tạo ra tính tích cực của công dân đối với xã hội, con người sống có trách nhiệm hơn đối với cộng đồng, đúng với tinh thần "mình vì mọi người, mọi người vì mình".

Những hoạt động vì lợi ích công cộng, khi xảy ra rủi ro, làm thiệt hại cho một công dân (hoặc một nhóm công dân) không thể chỉ quy trách nhiệm cho một công chức hoặc một cơ quan mà trong nhiều trường hợp là trách nhiệm của một quy định, một chủ trương thuộc các đạo luật, các nghị quyết... Vì vậy, cần phân biệt xác định: ai phải gánh chịu rủi ro khi xảy ra. Chẳng hạn, nhà nước thành lập quỹ bình ổn giá cà phê, khi giá cà phê xuống thấp, gây thiệt hại cho người trồng, người mua bán cà phê, thì nhà nước dùng quỹ đó để bồi thường cho dân hoặc khi dân đóng thuế, nhà nước trích một phần thuế đưa vào quỹ bảo hiểm, khi rủi ro mất mùa, dùng quỹ đó bồi thường cho dân.

Như vậy, *lỗi là một trong những căn cứ để xác định trách nhiệm công vụ.*

Trách nhiệm công vụ tương tự trách nhiệm dân sự, đó là trách nhiệm vì thiệt hại thực tế, chứ không phải thiệt hại suy

đoán. Giữa hành vi vi phạm pháp luật và thiệt hại có quan hệ nhân quả. Do đó, một hành vi hành chính vi phạm pháp luật, gây thiệt hại thực tế cho công dân phải bồi hoàn. Điều này, bắt nguồn từ quy định tại Điều 74 Hiến pháp 1992 "người bị hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự". Công dân khiếu kiện không phải nhằm lên án cơ quan, cá nhân công chức thi hành công vụ, mà chủ yếu đòi bồi thường thiệt hại cho mình.

Như vậy, biện pháp trách nhiệm công vụ chủ yếu là bồi thường vật chất, do cơ quan tài phán hành chính áp dụng theo thủ tục tố tụng hành chính nhằm bồi thường thiệt hại cho cá nhân hay tổ chức bị hành vi hành chính hay quyết định hành chính gây ra.

Nhà nước, cơ quan nhà nước, công chức nhà nước không thể viện lý do đang thi hành công vụ để miễn trừ trách nhiệm pháp lý, hay lẩn trốn trách nhiệm khi gây thiệt hại đối với công dân, tổ chức cụ thể, nhưng hành vi đó phù hợp với pháp luật, chủ trương của cơ quan, quyết định của cấp trên, thì cơ quan có công chức phải đứng ra bồi thường cho công dân, tổ chức. Việc quy định trách nhiệm công vụ thuộc cơ quan nhà nước tạo ra khả năng tích cực của người công chức trong hoạt động công vụ, tránh được tình trạng thờ ơ, vô trách nhiệm trong công vụ của họ.

3. Các biện pháp trách nhiệm công vụ do cơ quan hành chính hoặc Tòa án hành chính áp dụng.

Trách nhiệm hình sự, dân sự, hành chính, kỉ luật thường được quy định rõ trong các bộ luật, đạo luật. Khác với các trách nhiệm trên, trách nhiệm công vụ không được quy định như vậy mà được thể hiện trong nhiều văn bản thuộc ngành Luật Hành chính. Không thể có một bộ luật hành chính để quy định, chế định pháp luật về trách nhiệm công vụ của cơ quan hành chính nhà nước, cũng như công chức nhà nước. Điều này đòi hỏi người xử lý trách nhiệm này phải hiểu biết sâu sắc pháp luật

hành chính trong các ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội và trên cơ sở nắm chắc *cơ sở trách nhiệm công vụ* và *các biện pháp trách nhiệm công vụ*. Đó là:

- *Cơ sở của trách nhiệm công vụ* bao gồm: hành vi hành chính có thể là những hành vi trái pháp luật, hoặc các quyết định của cấp trên gây thiệt hại cho công dân; hành vi hành chính vô quyền; hành vi hành chính lạm quyền; hành vi chậm trễ trong công vụ gây thiệt hại cho công dân, tổ chức.

- *Các biện pháp trách nhiệm công vụ* do cơ quan hành chính hoặc Tòa án hành chính áp dụng.

Các biện pháp trách nhiệm công vụ khác với các biện pháp trách nhiệm hình sự, dân sự, kỉ luật và hành chính ở mục đích, đặc điểm và mức độ tác động.

Trách nhiệm công vụ có mục đích chung là loại trừ những vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý nhà nước, bảo vệ pháp chế, kỉ luật và trật tự pháp luật trong quản lý nhà nước. Biện pháp trách nhiệm là phương tiện tự vệ của xã hội chống lại những vi phạm đối với điều kiện tồn tại của chúng. Ở nước ta, các biện pháp trách nhiệm công vụ là *phương tiện bảo vệ xã hội trước hành vi trái pháp luật, phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm pháp luật*, góp phần bảo vệ trật tự kỉ cương, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Để thi hành các biện pháp trách nhiệm công vụ, không huy động bộ máy cưỡng chế chuyên trách của nhà nước mà sử dụng *các biện pháp hành chính* để tác động buộc thực hiện.

Ngoài ra, trách nhiệm công vụ khác với các loại trách nhiệm pháp lý khác bởi thủ tục áp dụng các biện pháp trách nhiệm. Khi nghiên cứu về trách nhiệm công vụ cũng cần phân biệt nó với trách nhiệm pháp lý trong hoạt động công vụ của công chức nhà nước.

Cơ sở trách nhiệm pháp lý trong hoạt động công vụ của công chức nhà nước là

những vi phạm pháp luật có liên quan đến việc thực hiện một công vụ nhất định, người vi phạm pháp luật sử dụng quyền hạn được trao để vi phạm pháp luật nhằm những mục đích khác nhau.

Trách nhiệm pháp lý trong công vụ của công chức khác với trách nhiệm pháp lý thông thường ở một số đặc điểm sau:

- Người vi phạm pháp luật là công chức nhà nước.

- Lợi dụng chức vụ và quyền hạn được trao để vi phạm.

- Mức độ trách nhiệm pháp lý nặng hơn so với cùng một vi phạm pháp luật do công dân thường gây ra.

- Cơ sở của trách nhiệm không chỉ là vi phạm pháp luật mà còn cả là vi phạm các quy tắc đạo đức, quy tắc chính trị, làm giảm uy tín của cơ quan, của nhà nước.

- Có những hành vi vi phạm pháp luật chỉ do người có chức vụ gây ra.

Do vậy, trong một số trường hợp theo quy định của pháp luật, công chức vi phạm pháp luật không gắn với hoạt động công vụ vẫn bị xử phạt nặng hơn so với cùng hành vi do công dân vi phạm. Những hành vi này của công chức tuy gắn liền với hoạt động công vụ nhưng đó là lỗi của công chức, không là đối tượng xét xử của cơ quan tài phán hành chính. Đi đôi với thực hiện tài phán hành chính, cần phải tạo lập chế độ trách nhiệm công vụ.

Trách nhiệm công vụ của công chức bao hàm cả trách nhiệm tích cực và trách nhiệm thụ động. Để nâng cao ý thức pháp luật, chính trị của họ, cần phải hoàn thiện pháp luật về công vụ. Đồng thời, phải truy cứu trách nhiệm pháp lý, xử lý nghiêm minh đối với công chức, cơ quan hành chính khi có hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại cho công dân và tổ chức□