

# BẢN CHẤT TRÁCH NHIỆM VẬT CHẤT CỦA CÔNG CHỨC

*Trần Thị Hiền\**

**X**uất phát từ trách nhiệm pháp lý là hậu quả bất lợi phát sinh trên cơ sở có vi phạm pháp luật và quyết định áp dụng chế tài pháp luật, trách nhiệm vật chất của công chức là hậu quả pháp lý bất lợi mà công chức phải gánh chịu trước nhà nước nếu trong khi thi hành công vụ vi phạm pháp luật gây thiệt hại về tài sản cho nhà nước hoặc cho người khác. Điều đó đồng nghĩa với việc nhìn nhận trách nhiệm vật chất của công chức là *nghĩa vụ bồi thường thiệt hại về tài sản do vi phạm pháp luật của công chức gây ra trong khi thi hành công vụ*. Như vậy về bản chất, trách nhiệm vật chất của công chức là nghĩa vụ pháp lý, mà theo đó công chức phải bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của mình gây ra khi thi hành công vụ nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm pháp luật gây ra. Việc truy cứu trách nhiệm đó có ý nghĩa giáo dục ý thức tôn trọng tài sản nhà nước và tài sản của người khác, tôn trọng kỷ luật lao động.

Trách nhiệm vật chất của công chức là dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại về tài sản, tức là trách nhiệm vật chất của công chức chỉ đặt ra trong trường hợp có thiệt hại về tài sản xảy ra, thiệt hại như vậy là điều kiện không thể thiếu trong việc xác định trách nhiệm vật chất của công chức. Nếu không có thiệt hại vật chất xảy ra sẽ không có trách nhiệm vật chất của công chức. Trách nhiệm vật chất của công chức mang đặc tính của dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại, đó là đặt ra nghĩa vụ tài sản, nhằm khắc phục tình trạng thiệt hại về tài sản của người bị thiệt hại.

Mặc dù bản chất là bồi thường thiệt hại, song, trách nhiệm vật chất có sự khác biệt cơ bản với trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự. Đặc trưng trong quan hệ bồi thường thiệt hại dân sự là tính bình đẳng, thoả thuận giữa

người bị thiệt hại và người gây thiệt hại. Chủ thể gây thiệt hại và chủ thể bị thiệt hại hoàn toàn có thể thoả thuận để xác lập phương thức bồi thường thiệt hại theo ý chí của họ. Ngược lại, quan hệ bồi thường, bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất của công chức được đặc trưng bởi tính hành chính. Trong trách nhiệm vật chất, tài sản mà công chức có nghĩa vụ phải bồi thường, bồi hoàn bao giờ cũng là tài sản của Nhà nước, do đó không thể có sự thoả thuận giữa công chức gây thiệt hại với Nhà nước về mức bồi thường, bồi hoàn thiệt hại. Tuy nhiên, công bằng là một giá trị xã hội quan trọng được pháp luật ghi nhận và tôn trọng. Pháp luật hành chính không nằm ngoài nguyên tắc đó. Khi quy định về trách nhiệm vật chất, công bằng xã hội là một trong những mục đích mà pháp luật hành chính hướng tới. Mặc dù được đặc trưng bởi tính hành chính giữa nhà nước và công chức gây thiệt hại trong quan hệ bồi thường, bồi hoàn thiệt hại của trách nhiệm vật chất nhưng việc quyết định mức bồi thường, bồi hoàn phải dựa trên mức thiệt hại thực tế. Mức bồi thường, bồi hoàn không thể lớn hơn thiệt hại thực tế. Mặt khác, tính công bằng xã hội còn được thể hiện ở chỗ pháp luật không cho phép bất kỳ một sự xâm hại nào đối với các hình thức sở hữu được pháp luật bảo vệ. Công chức thực hiện hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước hoặc của người khác phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo pháp luật, không có sự phân biệt người có chức vụ hay không có chức vụ.

Hiểu thế nào là thiệt hại, hiện nay có nhiều quan điểm đánh giá và đưa ra các định nghĩa khác nhau về thiệt hại. Ví dụ, “Thiệt hại là sự mất mát hoặc giảm sút về lợi ích vật chất hoặc tinh thần được pháp luật bảo vệ”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Số chuyên đề về Bộ luật Dân sự nước CHXHCNVN – NXB Tạp chí Dân chủ và pháp luật - Bộ Tư pháp, trang 278

\* Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội

hay “Thiệt hại vật chất, biểu hiện cụ thể là thiệt hại về tài sản hoặc là những chi phí và những thu nhập bị giảm sút hay bị mất do có sự thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ đưa đến”<sup>2</sup> hoặc “Thiệt hại là tổn thất thực tế tính được thành tiền và xảy ra do việc xâm phạm đến tính mạng, sức khoẻ, danh dự, uy tín, tài sản đã gây ra cho bên bị thiệt hại”<sup>3</sup>.

Có thể thấy rằng về nguyên tắc chung, thiệt hại là những tổn thất về vật chất hoặc tinh thần. Đối với trách nhiệm vật chất của công chức, thiệt hại phải bồi thường chỉ là thiệt hại vật chất mà không bao gồm thiệt hại về tinh thần.

Thiệt hại về vật chất tức là những tổn thất có thể tính được giá trị thành tiền. Trong thực tế thiệt hại về vật chất có thể biểu hiện ở những dạng như:

- Tài sản bị mất, tài sản bị huỷ hoại không có khả năng sửa chữa, phục hồi;
- Những chi phí để khôi phục tình trạng ban đầu của tài sản hoặc những chi phí nhằm ngăn ngừa thiệt hại có thể xảy ra do vi phạm pháp luật;
- Những chi phí nhằm khôi phục tình trạng sức khoẻ của người bị thiệt hại;
- Những lợi ích vật chất chắc chắn bị giảm sút do có thiệt hại xảy ra.

Cần xác định rằng trong trách nhiệm vật chất, quan hệ bồi thường, bồi hoàn về tài sản giữa công chức và nhà nước là quan hệ pháp luật hành chính, mức bồi thường, bồi hoàn được xác định theo trình tự thủ tục do pháp luật hành chính quy định, mức bồi thường, bồi hoàn có thể được miễn, giảm nhưng trước khi quyết định mức bồi thường, bồi hoàn cần phải xác định được thiệt hại thực tế đã xảy ra. Việc quyết định mức bồi thường, bồi hoàn thiệt hại phải dựa trên mức thiệt hại thực tế chứ hoàn toàn không thể quyết định theo ý chí chủ quan của cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ, công chức. Tuy nhiên, thiệt hại thực tế phải bồi thường trong trách nhiệm vật chất của công chức cũng có điểm khác với thiệt

hại thực tế phải bồi thường trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự. Nếu trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự, thiệt hại thực tế phải bồi thường được xác định bao gồm thiệt hại trực tiếp và thiệt hại gián tiếp thì trong trách nhiệm vật chất của công chức, thiệt hại phải bồi thường chỉ được xác định là thiệt hại trực tiếp. Trong đó, thiệt hại trực tiếp được hiểu là những thiệt hại được xác định do chính hành vi trái pháp luật trực tiếp gây ra, thiệt hại gián tiếp là mất đi những lợi ích vật chất có thể có được từ việc sử dụng số tài sản đã bị thiệt hại nếu số tài sản đó không bị mất, hư hỏng, nói cách khác thiệt hại gián tiếp là thiệt hại xảy ra do có thiệt hại trực tiếp, hay nói một cách khác, thiệt hại gián tiếp là hệ quả sẽ xảy ra của thiệt hại trực tiếp.

Khi nói thiệt hại phải bồi thường trong trách nhiệm vật chất của công chức là thiệt hại trực tiếp, có nghĩa là đã xét đến quan hệ tài sản giữa công chức gây thiệt hại và Nhà nước. Tuy nhiên, tài sản bị thiệt hại do công chức gây ra trong khi thi hành công vụ có thể là tài sản của nhà nước hoặc tài sản của người khác, vì vậy thiệt hại trực tiếp mà công chức phải bồi thường, bồi hoàn do hành vi trái pháp luật của mình gây ra trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ trong từng trường hợp được hiểu như sau:

- Trường hợp tài sản bị thiệt hại là tài sản của nhà nước thì thiệt hại trực tiếp mà công chức phải bồi thường được hiểu là công chức phải bồi thường cho nhà nước những tài sản bị mất mát, hư hỏng hay những chi phí nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu của tài sản chứ công chức không phải bồi thường thiệt hại gián tiếp tức là không phải bồi thường những khoản tiền đáng lẽ sẽ thu được nếu tài sản của nhà nước không bị mất mát hư hỏng.

- Trường hợp tài sản bị thiệt hại là tài sản của người khác, việc bồi thường thiệt hại được tách thành hai giai đoạn:

*Giai đoạn thứ nhất:* Nhà nước sẽ đứng ra để thực hiện nghĩa vụ bồi thường thiệt hại dân sự cho người bị thiệt hại. Trong quan hệ bồi thường thiệt hại dân sự này nhà nước là bên có nghĩa vụ bồi thường và quan hệ tài sản này được thực hiện theo quy định của luật dân sự. Giữa nhà nước và người bị thiệt hại hoàn toàn

<sup>2</sup> Thông tư số 173/BUNTP ngày 23/3/1972 của Toà án nhân dân Tối cao

<sup>3</sup> Giáo trình Luật dân sự trường Đại học Luật Hà Nội 1993, trang 224

binh đẳng thoả thuận về mức bồi thường thiệt hại. Nếu không thoả thuận được thì có thể đưa sự việc ra Toà án để giải quyết chức cơ quan quản lý cán bộ, công chức không có quyền quyết định mức bồi thường thiệt hại. Tất nhiên trong trường hợp này, thiệt hại mà cơ quan nhà nước phải bồi thường cho người bị thiệt hại sẽ bao gồm cả thiệt hại trực tiếp và thiệt hại gián tiếp nếu có.

*Giai đoạn thứ hai:* Công chức gây thiệt hại sẽ phải bồi hoàn cho cơ quan Nhà nước khoản tiền mà cơ quan Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại. Như vậy công chức đã gián tiếp bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại thông qua việc bồi hoàn cho cơ quan Nhà nước. Song, việc bồi thường thiệt hại được thực hiện gián tiếp thông qua việc bồi hoàn đã làm cho quan hệ tài sản giữa công chức gây thiệt hại và người bị thiệt hại không còn nữa. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của công chức không còn là trách nhiệm bồi thường đối với tài sản của người trực tiếp bị thiệt hại do hành vi của công chức gây ra mà đã trở thành trách nhiệm trước tài sản nhà nước.

Trong trường hợp thi hành công vụ gây thiệt hại tài sản của người khác, khi thực hiện nghĩa vụ bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất, số tiền mà công chức phải bồi hoàn đã bao gồm cả giá trị thiệt hại gián tiếp (nếu có). Nhưng giá trị thiệt hại gián tiếp này được xác định trong quan hệ bồi thường thiệt hại dân sự giữa Nhà nước và người bị thiệt hại ở giai đoạn thứ nhất chứ không phải là thiệt hại gián tiếp được xác định trong mối quan hệ bồi hoàn tài sản giữa Nhà nước và công chức gây thiệt hại.

Quan hệ bồi hoàn tài sản giữa công chức và nhà nước không thể đặt ra thiệt hại gián tiếp, không thể buộc công chức phải bồi thường khoản tiền đáng lẽ Nhà nước sẽ thu được từ việc sử dụng số tiền đã bồi hoàn cho người bị thiệt hại nếu Nhà nước không phải bồi thường khoản tiền đó. Việc suy diễn về thiệt hại gián tiếp trong quan hệ tài sản giữa nhà nước và công chức khi thực hiện nghĩa vụ bồi hoàn là sự suy diễn không hợp lý. Nếu trong quan hệ bồi hoàn tài sản giữa công chức và Nhà nước mà tính thiệt hại gián tiếp thì việc Nhà nước đứng ra để bồi thường cho

người thiệt hại ở giai đoạn thứ nhất lại trở thành điểm bất lợi cho công chức, bởi số tiền bồi hoàn rất có thể sẽ lớn hơn số tiền phải bồi thường cho người bị thiệt hại.

Như vậy, tài sản phải bồi thường, bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất của công chức bao giờ cũng là tài sản Nhà nước. Thiệt hại phải bồi thường, bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất của công chức chỉ được xác định là thiệt hại trực tiếp.

Tất nhiên, khi nói “tài sản phải bồi thường, bồi hoàn trong trách nhiệm vật chất của công chức bao giờ cũng là tài sản Nhà nước” là đã thừa nhận nếu công chức thi hành công vụ, nhiệm vụ gây thiệt hại cho người khác thì việc bồi thường thiệt hại được tiến hành theo phương thức: cơ quan Nhà nước đứng ra thực hiện nghĩa vụ bồi thường cho người bị thiệt hại, sau đó công chức bồi hoàn cho cơ quan Nhà nước số tiền mà cơ quan Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại.

Hiện nay, có nhiều quan điểm về các phương thức thực hiện nghĩa vụ bồi thường thiệt hại khi công chức thi hành công vụ gây thiệt hại cho người khác. Có thể kể ra các phương thức sau:

*Phương thức thứ nhất:* công chức chịu trách nhiệm cá nhân về việc gây ra thiệt hại trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ. Theo đó công chức phải đứng ra, dùng tài sản của mình trực tiếp bồi thường cho người bị thiệt hại. Nếu theo phương thức này sẽ không có khái niệm trách nhiệm vật chất của công chức như đã phân tích ở trên. Vì, theo phương thức này trách nhiệm bồi thường của công chức sẽ là dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng là một chế định của Luật dân sự, không có điểm khác biệt giữa việc gây thiệt hại trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ với việc gây thiệt hại trong lúc không thi hành công vụ, nhiệm vụ. Những người ủng hộ phương thức bồi thường này cho rằng bản thân công chức là những người có đủ năng lực hành vi dân sự, hơn nữa họ còn có thể đảm nhiệm những chức vụ nhất định trong bộ máy Nhà nước, được Nhà nước trao quyền để thực hiện chức năng nhiệm vụ, được Nhà nước trả lương cho hoạt động công vụ, nhiệm vụ nên hơn ai hết họ phải là những người hiểu biết

pháp luật, có tinh thần kỷ luật lao động và phải gánh chịu trách nhiệm cá nhân cho những hành vi của mình. Khi gây thiệt hại, dù là trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ họ cũng phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định chung giống như các công dân khác.

*Phương thức thứ hai:* Cơ quan Nhà nước đứng ra bồi thường cho người bị thiệt hại, sau đó công chức bồi hoàn lại cho cơ quan Nhà nước (mức bồi hoàn có miễn, giảm theo quy định của pháp luật). Phương thức này đã tạo ra mối quan hệ có tính bắc cầu giữa công chức gây thiệt hại và người bị thiệt hại. Công chức gián tiếp bồi thường cho người bị thiệt hại thông qua việc bồi hoàn cho cơ quan Nhà nước. Theo phương thức này sẽ không có quan hệ dân sự giữa công chức gây thiệt hại và người bị thiệt hại. Việc bồi hoàn của công chức được tiến hành theo quy định của pháp luật hành chính và đây chính là phân trách nhiệm vật chất của công chức khi thi hành công vụ đã gây thiệt hại cho người khác. Đây là phương thức đang được qui định trong pháp luật hiện hành. Chúng tôi ủng hộ phương thức bồi thường này. Vì, khi thi hành công vụ, nhiệm vụ, công chức đang nhân danh Nhà nước để thực hiện chức trách, nhiệm vụ. Họ đang với tư cách công chức chứ không phải tư cách cá nhân công dân. Hành vi gây thiệt hại của họ được thực hiện trong khi thi hành công vụ nên cần có qui định riêng cho việc bồi thường thiệt hại, phân biệt với những trường hợp gây thiệt hại thông thường khác. Đương nhiên nếu áp dụng theo phương thức thứ hai này thì pháp luật hiện hành cần có thêm những quy định cụ thể cho việc xác định như thế nào là “gây thiệt hại trong khi đang thi hành công vụ” và phải bổ sung những qui định về điều kiện được miễn, giảm mức bồi hoàn... để tránh việc lợi dụng chế định trách nhiệm vật chất của công chức trục lợi cá nhân.

Theo pháp luật hiện hành, nghĩa vụ bồi thường thiệt hại được xác định trong trách nhiệm vật chất của công chức được thực hiện bằng cách “trừ dần vào lương hàng tháng nhưng không dưới 10% và không vượt quá 30% tổng thu nhập tiền lương và phụ cấp

(nếu có)”<sup>4</sup>. Đây chính là một trong những biểu hiện về sự khác biệt giữa trách nhiệm vật chất của công chức với trách nhiệm bồi thường thiệt hại dân sự thông thường. Cùng với các quy định khác của pháp luật hiện hành về trách nhiệm vật chất của công chức như các qui định về việc miễn, giảm mức bồi thường thiệt hại, qui định về điều kiện để quyết định mức bồi thường, bồi hoàn là căn cứ vào thiệt hại thực tế, vào nhân thân, vào điều kiện hoàn cảnh thực tế,... trách nhiệm vật chất của công chức được đặt ra ngoài mục đích nhằm khắc phục thiệt hại do công chức thi hành công vụ gây ra còn chủ yếu nhằm mục đích giáo dục ý thức pháp luật, tôn trọng tài sản của nhà nước và tài sản của các chủ thể khác, tôn trọng kỷ luật công vụ. Bên cạnh đó, trách nhiệm vật chất của công chức cũng mang tính trừng phạt như các dạng trách nhiệm pháp lý khác. Tính trừng phạt, tính giáo dục của trách nhiệm vật chất đối với công chức đòi hỏi phải được kết hợp nhuần nhuyễn trong mỗi quy định pháp luật của chế định trách nhiệm vật chất của công chức, sao cho trách nhiệm vật chất của công chức đảm bảo được sự nghiêm minh của pháp luật song không làm ảnh hưởng đến tính chủ động dám nghĩ dám làm của công chức trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ. Việc giảm mức bồi thường, bồi hoàn thiệt hại so với thiệt hại thực tế trong trách nhiệm vật chất của công chức phải đảm bảo một tỷ lệ hợp lý, tùy thuộc vào tính chất từng vụ việc. Nếu mức bồi thường, bồi hoàn giảm quá nhiều, trách nhiệm vật chất của công chức sẽ mất đi thuộc tính vốn có của một dạng trách nhiệm pháp lý, đó là tính trừng phạt, hơn nữa pháp luật sẽ bị coi thường và chế định trách nhiệm vật chất của công chức sẽ trở thành hình thức, không có ý nghĩa thực tiễn. Ngược lại, nếu mức bồi thường, bồi hoàn giảm quá ít thì trách nhiệm vật chất của công chức sẽ không còn mang tính đặc thù của dạng trách nhiệm pháp lý được áp dụng đối với công chức khi thi hành

*(Xem tiếp trang 30)*

<sup>4</sup> Xem Điều 23 NĐ số 97/1998/QĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 về Xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức

quy định của khoản 3 Điều 1 Luật Thương mại, Luật Thương mại được áp dụng ngay cả khi bên tham gia hợp đồng không vì mục đích sinh lời yêu cầu áp dụng nó. Vậy thì một câu hỏi nữa có thể được đặt ra, nếu cũng trong hợp đồng đó bên tham gia không vì mục đích kiếm lời lựa chọn trọng tài thương mại để giải quyết tranh chấp phát sinh từ hợp đồng đó thì liệu pháp luật có chấp nhận sự lựa chọn đó hay không. Tất nhiên là không. Bởi trong hợp đồng ký kết giữa một bên là thương nhân với một bên khác không phải là thương nhân nếu có thỏa thuận trọng tài thì thỏa thuận trọng tài đó bị coi là vô hiệu theo quy định của khoản 1 Điều 10 Pháp lệnh Trọng tài thương mại và tranh chấp phát sinh từ những hợp đồng nói trên không thuộc thẩm quyền của trọng tài.

5. Từ những phân tích trên đây, theo quan điểm của chúng tôi, quy định tại Khoản 3 Điều 1 Luật Thương mại 2005 thực sự không cần thiết, hơn thế nữa quy định đó tạo ra sự không công bằng giữa chủ thể kinh doanh chuyên nghiệp và chủ thể không phải là thương nhân trong quan hệ hợp đồng. Cũng có thể sửa đổi quy định này với nội

dung như sau: Luật Thương mại có thể được áp dụng để điều chỉnh quan hệ giữa một bên là thương nhân chuyên nghiệp với một bên tham gia quan hệ không nhằm mục đích sinh lợi trong trường hợp Tòa án cho là cần thiết để bảo vệ tốt hơn quyền lợi của bên tham gia hoạt động không nhằm mục đích sinh lợi.

Để đảm bảo sự thống nhất giữa các quy định trong Bộ luật Dân sự và Luật Thương mại cũng như các văn bản pháp luật liên quan, trong quá trình dự thảo "*cần thiết phải có một người (ý nói một tổ chức nào đó) làm nhiệm vụ như người cầm lái, hướng những người được giao nhiệm vụ dự thảo văn bản pháp luật phải đi theo một hướng định sẵn, có căn cứ khoa học*"<sup>8</sup>.

Trên đây là một số ý kiến của chúng tôi về khoản 3 Điều 1 Luật Thương mại 2005, qua đó chúng tôi muốn bày tỏ sự băn khoăn của mình cho những kẻ yếu hơn, ít kinh nghiệm hơn trong quan hệ hợp đồng với đối tác có kinh nghiệm hơn, chuyên nghiệp hơn.

<sup>8</sup>Xem: Nguyễn Văn Luyện: Tlđd. Tr. 10

*(Tiếp theo trang 21 – Bản chất trách nhiệm...)*

công vụ, không khuyến khích tính chủ động, dám nghĩ, dám làm của công chức trong khi thi hành công vụ.

Để ngăn ngừa sự lợi dụng chế định trách nhiệm vật chất của công chức, pháp luật cần quy định cụ thể điều kiện để áp dụng trách nhiệm vật chất của công chức. Theo chúng tôi các điều kiện cần được xác định là:

- Hành vi gây thiệt hại của công chức phải gắn liền công vụ, nhiệm vụ;
- Hành vi gây thiệt hại trong khi thi hành công vụ, nhiệm vụ của công chức không nhằm mục đích chiếm đoạt tài sản của Nhà nước hoặc của người khác.

Nếu hành vi vi phạm của công chức không đáp ứng một trong các điều kiện trên thì không thể áp dụng miễn giảm mức bồi thường thiệt hại theo chế độ trách nhiệm vật

chất của công chức.

*Kết luận:* Trách nhiệm vật chất của công chức là một dạng trách nhiệm pháp lý được áp dụng đối với công chức khi thi hành công vụ vi phạm pháp luật gây thiệt hại tài sản của nhà nước hoặc của người khác. Với bản chất là đặt ra nghĩa vụ bồi thường thiệt hại về tài sản, pháp luật về trách nhiệm vật chất của công chức là cơ sở pháp lý để bảo vệ tài sản của nhà nước và tài sản của các chủ sở hữu hợp pháp khác. Ghi nhận hình thức trách nhiệm vật chất của công chức trong pháp luật là khẳng định quan điểm của nhà nước không phân biệt thành phần, đẳng cấp trong xã hội, bất kỳ ai vi phạm pháp luật đều phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý tương xứng với tính chất hành vi vi phạm pháp luật của mình.