

Trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Phạm Hồng Thái*

Khoa Luật, ĐHQGHN, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 10 tháng 6 năm 2014

Chỉnh sửa ngày 20 tháng 8 năm 2014; Chấp nhận đăng ngày 16 tháng 9 năm 2014

Tóm tắt: Bài báo tập trung phân tích, luận giải về bản chất trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính; những quyết định hành chính, hành vi hành chính gây thiệt hại về vật chất, tổn hại về tinh thần phải bồi thường; thực tiễn thực hiện trách nhiệm bồi thường của nhà nước; phân biệt trách nhiệm của “nền hành chính” với trách nhiệm của người thi hành công vụ trong hoạt động hành chính và những ý kiến về hoàn thiện Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước.

Từ khóa: Trách nhiệm bồi thường của nhà nước, quản lý hành chính.

1. Đặt vấn đề

Trong nhà nước pháp quyền mỗi quan hệ giữa nhà nước và cá nhân, tổ chức là quan hệ trách nhiệm qua lại, bình đẳng, nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho cá nhân, tổ chức khi cơ quan, tổ chức nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, những người được ủy quyền có những quyết định, hành vi gây thiệt hại về vật chất hay tổn hại về tinh thần cho cá nhân, tổ chức. Với tinh thần đó Hiến pháp Việt Nam năm 2013 bên cạnh việc quy định “cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo”, đồng thời quy định “Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật”

(khoản 2 Điều 30) và quy định những nguyên tắc căn bản liên quan đến hoạt động tố tụng hình sự, trong đó quy định về trách nhiệm bồi thường của nhà nước đối với các hoạt động tố tụng “người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự” (khoản 5 Điều 31) [1].

Những quy định này của Hiến pháp đặt ra hàng loạt những vấn đề lý luận và thực tiễn về trách nhiệm bồi thường của nhà nước cần được nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi bị những quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước gây thiệt hại về vật chất, tinh thần. Đây là một chủ đề rất lớn, trong bài báo này chỉ tập trung phân tích về trách nhiệm bồi thường

*ĐT: 84-902292428

Email: thaihanapa201@yahoo.com

của nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

2. Bản chất trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính

Nghiên cứu về trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính một vấn đề có tính lý luận và thực tiễn đặt ra: quan hệ trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong lĩnh vực trong lĩnh vực quản lý hành chính là quan hệ trách nhiệm hành chính, hay quan hệ trách nhiệm dân sự.

Để luận giải về vấn đề này cần phân biệt những quan hệ mà cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan khác của nhà nước và những đối tượng khác được nhà nước ủy quyền thực hiện quyền lực hành chính có thể tham gia vào các quan hệ với cá nhân, tổ chức. Những cơ quan này có thể tham gia vào: quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ pháp luật dân sự, quan hệ pháp luật kinh tế, lao động v.v. với cá nhân, tổ chức. Khi tham gia vào những quan hệ nói trên, cơ quan hành chính có những địa vị pháp lý khác nhau:

Một là, các cơ quan hành chính nhà nước (những cơ quan khác thực hiện hoạt động hành chính nhà nước) là những pháp nhân công pháp với tư cách là người đại diện quyền lực hành chính tham gia vào những quan hệ với cá nhân, tổ chức, quan hệ này được điều chỉnh bằng luật công, chủ yếu là luật hành chính, ở đây thể hiện quan hệ quyền lực – phục tùng, không bình đẳng giữa các chủ thể tham gia quan hệ, (trừ trường hợp cơ quan công quyền ký hợp đồng hành chính như hợp tác công tư với cá nhân, tổ chức) khi tham gia quan hệ hành chính cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, người thực thi công vụ có thể ra những quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính.

Thứ hai, các cơ quan nhà nước tham gia vào các quan hệ dân sự, kinh tế và một số quan hệ pháp luật khác với tư cách là một pháp nhân, một bên tham gia quan hệ - bình đẳng với bên khác trong quan hệ chịu sự điều chỉnh của luật tư.

Khi tham gia vào những quan hệ này mà cơ quan nhà nước gây thiệt hại về vật chất và tinh thần cho cá nhân, tổ chức đều phải bồi thường thiệt hại cả vật chất và tinh thần do mình gây nên theo quy định của luật công và luật tư. Như vậy, ở đây xuất hiện hai loại trách nhiệm của cơ quan nhà nước: trách nhiệm theo luật công và luật tư.

Trong mối quan hệ do luật công điều chỉnh, khi cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác của nhà nước và những người thi hành công vụ thực hiện quyền lực hành chính gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức, thì lý do của việc bồi thường ở đây là do những hoạt động thực hiện quyền lực gây nên – lý do công vụ, có thể là do việc ban hành chính sách, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyết định hành chính cá biệt hay thực hiện hành vi hành chính trái pháp luật nào đó gây nên. Vì vậy, trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong trường hợp này là “trách nhiệm của nền công vụ” hay “trách nhiệm của nền hành chính” đối với cá nhân, tổ chức.

Khi thực hiện quyền lực hành chính cơ quan nhà nước có thể gây thiệt hại về vật chất và tổn hại về tinh thần cho cá nhân, tổ chức, từ đây xuất hiện hai loại trách nhiệm bồi thường: trách nhiệm bồi thường vật chất và trách nhiệm bồi thường về tinh thần. Việc bồi thường vật chất của nhà nước trong trường hợp này tuy được xây dựng trên cơ sở những nguyên tắc của pháp luật hành chính (Nhà nước ấn định mức bồi thường chung). Tuy vậy, cũng cần phải nhận thấy rằng quan hệ bồi thường vật chất ở đây là quan hệ tài sản nên được dựa trên cơ sở nguyên

lý của pháp luật dân sự để tính giá trị bồi thường, nhưng quan hệ tài sản trong bồi thường nhà nước lại phát sinh do yếu tố công quyền gây nên, do đó nó như là cái gạch nối giữa hành chính và dân sự. Chính vì lẽ đó Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước đã quy định cách tính mức bồi thường thiệt hại về vật chất do quyết định hành chính, hành vi hành chính không hợp pháp gây nên một cách độc lập, không liên quan tới những quy định của Bộ luật Dân sự. Điều này được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước: (Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ban hành năm 2009; Nghị định số 16/2010/NĐ-CP ngày 03/3/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TNBTCNN; Thông tư liên tịch (TTLT) số 19/2010/TTLT-BTP-BQP-TTCTP ngày 26/11/2010 của liên bộ Tư pháp, Tài chính và Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính; TTLT số 18/2011/TTLT-BTP-BNV ngày 19/10/2011 của liên bộ Tư pháp, Nội vụ hướng dẫn nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của Sở Tư pháp thuộc UBND cấp tỉnh, Phòng Tư pháp thuộc UBND cấp huyện về bồi thường nhà nước; TTLT số 71/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 05/9/2012 của liên bộ Tài chính, Tư pháp hướng dẫn việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước v.v.). Về điểm này pháp luật của Việt Nam khá tương đồng với pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới. [2]

Trường hợp do hành vi hành chính trái pháp luật gây tổn hại về tinh thần cho cá nhân, hay tổ chức thì cơ quan nhà nước có trách nhiệm bồi thường về tinh thần cho cá nhân, tổ chức bằng hình thức “xin lỗi công khai” và trong một số trường hợp phải khôi phục lại những quyền lợi về tinh thần cho cá nhân, tổ chức mà cá nhân, tổ

chức cần được hưởng theo quy định của pháp luật.

Tóm lại trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong quản lý hành chính nhà nước là trách nhiệm của nền công cụ, trách nhiệm của nền hành chính nhà nước đối với những thiệt hại về vật chất, hay tinh thần do hành vi trái pháp luật của mình gây nên, đây không phải là trách nhiệm bồi thường ngoài hợp đồng như trong lĩnh vực pháp luật dân sự.

3. Những quyết định hành chính, hành vi hành chính gây thiệt hại về vật chất, tổn hại về tinh thần phải bồi thường

Hoạt động thực hiện quyền lực hành chính nhà nước rất phong phú, đa dạng gồm: ban hành quyết định chính sách, quyết định quy phạm, quyết định hành chính cá biệt, thực hiện hành vi hành chính. Về nguyên tắc chung tất cả những hoạt động này đều có thể gây thiệt hại về vật chất hoặc tinh thần cho cá nhân, tổ chức, về nguyên tắc đều phải bồi thường.

Trong thực tiễn nhà nước ban hành một chính sách, một văn bản quy phạm pháp luật có thể dẫn tới hệ quả là có đối tượng được hưởng lợi, có đối tượng chịu sự thiệt thòi. Điều này xảy ra sẽ dẫn đến những phản ứng xã hội, gây dư luận xã hội không tốt đối với chính quyền, trong trường hợp này công quyền bị mất uy tín, nhưng không dẫn đến những khiếu nại, khiếu kiện cụ thể đòi bồi thường, còn phía cá nhân, tổ chức coi đây như là một sự “rủi ro” mang tính chính trị.

Tuy vậy, cũng phải nhận thấy rằng, có những văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, Luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nhưng khi cơ quan hành chính nhà nước lại căn cứ vào những văn bản này để ban hành quyết định hành chính cụ thể, thực hiện

hành vi hành chính (áp dụng đúng văn bản) mà dẫn đến gây thiệt hại thực tế về vật chất, tinh thần cho cá nhân, tổ chức thì nhà nước có trách nhiệm phải bồi thường hay không?. Pháp luật Việt Nam chưa quy định cá nhân, tổ chức có quyền khiếu kiện về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, vì vậy việc áp dụng những văn bản này vào thực tiễn mà gây thiệt hại, cá nhân, tổ chức vẫn không được bồi thường. Có lẽ vì vậy mà Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã không đề cập đến vấn đề này. Với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, nhà nước có trách nhiệm đối với cá nhân, tổ chức về mọi hành vi, hoạt động của mình, vì vậy, việc ghi nhận quyền khiếu kiện của cá nhân, tổ chức đối với những văn bản quy phạm không hợp hiến, hợp pháp, mà việc áp dụng chúng vào những trường hợp cụ thể gây tổn hại về vật chất và tinh thần cho cá nhân, tổ chức thì nhà nước phải bồi thường là cần thiết, phù hợp với xu hướng phát triển của nhà nước pháp quyền và nền dân chủ xã hội.

Khi các cơ quan nhà nước ban hành quyết định hành chính cá biệt (bất luận quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nào) và thực hiện hành vi hành chính trái pháp luật gây thiệt hại về vật chất hoặc tinh thần cho cá nhân, tổ chức, tất yếu dẫn đến những khiếu nại, khiếu kiện, người khiếu nại, khiếu kiện đòi bồi thường thiệt hại, do đó về nguyên tắc nhà nước phải bồi thường. Nhưng Điều 13 Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước về “Phạm vi trách nhiệm bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính” chỉ quy định: Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra trong các trường hợp:

1. Ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính;
2. Áp dụng biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính;

3. Áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình, vật kiến trúc và biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính khác;

4. Áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa người vào trường giáo dưỡng, đưa người vào cơ sở giáo dục hoặc đưa người vào cơ sở chữa bệnh;

5. Cấp, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; Giấy chứng nhận đầu tư, giấy phép và các giấy tờ có giá trị như giấy phép;

6. Áp dụng thuế, phí, lệ phí; thu thuế, phí, lệ phí; truy thu thuế; thu tiền sử dụng đất;

7. Áp dụng thủ tục hải quan;

8. Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư; cấp hoặc thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

9. Ban hành quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh;

10. Cấp văn bằng bảo hộ cho người không đủ điều kiện được cấp văn bằng bảo hộ; cấp văn bằng bảo hộ cho đối tượng sở hữu công nghiệp không đủ điều kiện được cấp văn bằng bảo hộ; ra quyết định chấm dứt hiệu lực của văn bằng bảo hộ;

11. Không cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, Giấy chứng nhận đầu tư, giấy phép và các giấy tờ có giá trị như giấy phép, văn bằng bảo hộ cho đối tượng có đủ điều kiện;

12. Các trường hợp được bồi thường khác do pháp luật quy định.

Nếu so sánh những quy định này với Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 do Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2010 (gọi tắt là Luật Tổ tụng hành chính năm 2010), thì còn nhiều hành vi trái

pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước gây thiệt hại vật chất hoặc tinh thần cho cá nhân, tổ chức chưa được quy định trong Luật trách nhiệm bồi thường. Ví dụ những quyết định về trưng mua, trưng dụng tài sản của cá nhân, tổ chức, hay quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

Theo Điều 28 Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính đều có thể bị khởi kiện tới Tòa án để giải quyết, trừ các quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo danh mục do Chính phủ quy định và các quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức. Như vậy, về nguyên tắc mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính đều có thể bị khởi kiện tới tòa án, trừ những quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc ba lĩnh vực trên. Tuy vậy, để hạn chế việc khiếu kiện tới tòa án trong một số lĩnh vực, Luật này quy định khiếu kiện về danh sách cử tri bầu đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống; khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định giải quyết vụ việc cạnh tranh. Đồng thời Luật tổ tụng hành chính còn quy định những việc bồi thường vật chất trong vụ án hành chính. Như vậy, việc bồi thường cho cá nhân, tổ chức do việc không thực hiện, hay thực hiện công vụ không đúng theo quy định của pháp luật được quy định trong Luật Tổ tụng hành chính rộng hơn nhiều so với quy định trong Luật bồi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Sở dĩ có những khác biệt này là do khi ban hành Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, các nhà lập pháp Việt Nam mới chỉ quan tâm tới những hành vi công vụ phát sinh trong một số lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước, còn khi quy định thẩm quyền

xét xử hành chính của Tòa án lại theo xu hướng chung của nhà nước pháp quyền, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, do đó cá nhân, tổ chức có thể khiếu kiện mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính. Phải chăng khi ban hành các luật này, Việt Nam chưa có chính sách thống nhất về bồi thường thiệt hại do hoạt động hành chính gây nên.

Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước một mặt đã “khoanh vùng” “hạn chế” các trường hợp mà nhà nước có trách nhiệm bồi thường, mặt khác cũng có cơ chế mở khi quy định “các trường hợp được bồi thường khác do pháp luật quy định”. Tuy vậy, việc quy định mở cũng có những hạn chế nhất định là khó xác định. Để bảo đảm khoa học, thống nhất của pháp luật, đảm bảo sự thuận tiện cho việc áp dụng, tránh được những tranh luận khi áp dụng, theo quan niệm của chúng tôi, Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước cần phải mở rộng phạm vi, trách nhiệm bồi thường của nhà nước đối với mọi quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật gây thiệt hại về vật chất, tổn hại về tinh thần cho cá nhân, tổ chức đều phải bồi thường, bằng cách quy định khái quát, loại trừ những lĩnh vực không phải bồi thường, không theo hướng liệt kê, để sao cho mọi quyết định hành chính cá biệt, mọi hành vi công vụ trong lĩnh vực hành chính gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức đều phải bồi thường. Chỉ có quy định như vậy mới bảo đảm đúng tinh thần của nguyên tắc bình đẳng trong nhà nước pháp quyền giữa nhà nước và cá nhân, tổ chức.

4. Phân biệt trách nhiệm của “nền hành chính” với trách nhiệm của người thi hành công vụ trong hoạt động hành chính

Khi áp dụng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cần phân biệt trách nhiệm của nền hành chính và trách nhiệm của người thi

hành công vụ, nếu không phân biệt sẽ dẫn đến tình trạng không công bằng trong thi hành công vụ, đồng thời phải phân biệt, xác định rõ đâu “là lỗi của nền hành chính”, và đâu là lỗi của người thực thi công vụ.

Hoạt động hành chính thể hiện qua việc ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính để thực hiện các quyết định hành chính, hay nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Thực tiễn đã chỉ ra rằng khi ra quyết định hành chính không đúng với quy định của pháp luật, có trường hợp không xác định được lỗi cụ thể của ai trong quá trình ra quyết định hành chính, có thể là lỗi của người có sáng kiến ra quyết định, người xây dựng dự thảo, người thảo luận dự thảo, thông qua dự thảo bởi một tập thể, hay người có thẩm quyền ký quyết định. Trong toàn bộ quá trình đó mọi người tham gia đều có lỗi, tức là lỗi của một “hệ thống”, “lỗi hệ thống” trong trường hợp này phải xác định là lỗi của cả nền hành chính. Không nên quan niệm đơn giản lỗi ra quyết định hành chính là lỗi của người ký ban hành quyết định, thậm chí cả trường hợp đối với cơ quan làm việc theo chế độ thủ trưởng. Còn đối với những người trực tiếp tham gia vào quá trình ban hành quyết định, tùy theo mức độ, tính chất của lỗi, mà có biện pháp xử lý khác nhau: kỷ luật, mà không buộc người thi hành công vụ phải bồi thường thiệt hại về vật chất. Trong thực tiễn cũng khó xác định được tỷ lệ lỗi nhiều hay lỗi ít của từng người tham gia vào quá trình ra quyết định hành chính. Trong trường hợp này cơ quan ban hành quyết định cần kiểm điểm rút kinh nghiệm và có biện pháp để tránh xảy ra những sai phạm tương tự.

Đối với trường hợp người thi hành công vụ cố ý, bất luận và vì mục đích gì không thực hiện nhiệm vụ, công vụ hay thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn không đúng quy định của pháp luật, thì người thi hành công vụ phải hoàn toàn chịu

trách nhiệm trước pháp luật về hành vi của mình. Trong trường hợp này, không thể kết luận đây là lỗi của nền hành chính nhà nước. Việc thực hiện hành vi hành chính cũng tương tự như vậy. Trong trường hợp người thực hiện hành vi hành chính vì vụ lợi, hay vì một động cơ nào đó, thì việc bồi thường thiệt hại trước hết thuộc về nhà nước, còn người vi phạm phải bồi hoàn thiệt hại cho nhà nước và áp dụng các chế tài khác nhau đối với hành vi. Như vậy, chỉ có thể buộc người thi hành công vụ phải bồi hoàn thiệt hại khi chứng minh được người đó có mục đích vụ lợi, hay vì một động cơ khác nào đó. Một tình huống khác cũng có thể xảy ra là do năng lực, trình độ chuyên môn hạn chế của người thi hành công vụ dẫn đến việc ra quyết định hành chính trái pháp luật, vậy khi phải bồi thường thiệt hại thì người thi hành công vụ có phải bồi hoàn cho nhà nước khoản tiền mà cơ quan, tổ chức nhà nước đã bồi thường hay không. Đây là vấn đề cần phải được luận bàn cụ thể trong tình huống cụ thể để xử lý nhằm tránh bị oan cho người thi hành công vụ.

Điều 56. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phân biệt hai trường hợp:

Một là: Người thi hành công vụ có lỗi gây ra thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một khoản tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền, đồng thời tùy theo tính chất, mức độ vi phạm còn phải bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Theo tinh thần của Điều luật trường hợp này được hiểu là người thi hành công vụ cố ý không thực hiện, cố ý thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn không đúng quy định của pháp luật vì mục đích vụ lợi hay vì mục đích khác, thì người đó phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình khi gây ra những thiệt hại về vật chất và tinh thần cho người khác thì phải hoàn trả. Trường hợp này được áp dụng đối với

mọi đối tượng thi hành công vụ cả trong quản lý hành chính, thực hiện quyền tư pháp, thi hành án.

Hai là: Người thi hành công vụ có lỗi vô ý gây ra thiệt hại quy định tại Điều 26 của Luật này không phải chịu trách nhiệm hoàn trả. Nhưng Điều 26 của Luật chỉ quy định về: Phạm vi trách nhiệm bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự. Như vậy, Luật chưa có quy định về trường hợp người thi hành công vụ trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án có lỗi vô ý gây thiệt hại có phải chịu trách nhiệm hoàn trả hay không. Đây là một hạn chế của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Theo quan niệm của chúng tôi, khi người thi hành công vụ trong quản lý hành chính, thi hành án do vô ý gây thiệt hại cũng cần được miễn trách nhiệm hoàn trả như trong hoạt động tố tụng hình sự. Nhưng cũng cần phải tính đến những trường hợp vô ý, thiếu trách nhiệm gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng. Có như vậy mới đảm bảo được sự bình đẳng trong hoạt động công vụ của mọi cán bộ, công chức, mặt khác mới thể hiện được tinh thần trách nhiệm của nền hành chính và trách nhiệm của cá nhân người thi hành công vụ.

Thực tiễn có thể xảy ra một số tình huống sau: do vô ý người có thẩm quyền ra quyết định hành chính, theo đó cá nhân, hay tổ chức phải nộp tiền phạt, tiền thuế, phí, lệ phí cao hơn mức thực tế mà người đó phải nộp cho nhà nước, thì cơ quan nhà nước phải bồi thường, trong trường hợp này người bị thiệt hại được nhận lại số tiền mà mình đã nộp vượt so với quy định và nhà nước trả lại số tiền mà mình đã thu không đúng; trường hợp khi nhà nước phải chi trả cho cá nhân, hay tổ chức một khoản tiền nào đó thấp hơn so với mức quy định (nhà nước bồi thường đất đai, hoa màu khi thu hồi đất của cá nhân, tổ chức...) trong trường hợp này nhà nước phải bồi thường (chi trả) khoản chênh lệch mà cá nhân,

tổ chức được hưởng theo quy định. Như vậy, ở đây chỉ là sự dịch chuyển “tài sản” từ chủ thể này sang chủ thể khác, không một ai trên thực tế bị thiệt hại về vật chất. Còn khi vì vụ lợi mà gây thiệt hại về vật chất cho cá nhân, tổ chức thì người có hành vi vụ lợi phải bồi hoàn, đây như là một sự trừng phạt đối với hành vi vi phạm pháp luật của người thực thi công vụ.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước “Người thi hành công vụ” gồm những người được bầu, phê chuẩn, tuyển dụng hoặc bổ nhiệm vào một vị trí trong cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ trong hoạt động hành chính, tố tụng, thi hành án hoặc người khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ có liên quan đến hoạt động hành chính, tố tụng, thi hành án”. Như vậy, người thi hành công vụ bao gồm mọi cán bộ, công chức nhà nước, những người không phải là cán bộ, công chức “được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ”. Như vậy, về nguyên tắc cơ quan có trách nhiệm bồi thường về nguyên tắc chung là: Cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại là cơ quan có trách nhiệm bồi thường. Nhưng thực tiễn có rất nhiều tình huống xảy ra nên Luật bồi thường nhà nước đã đưa ra các tình huống liên quan tới cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong các trường hợp: đã được chia tách, sáp nhập, hợp nhất; trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại không còn làm việc tại cơ quan; Trường hợp có sự uỷ quyền hoặc uỷ thác thực hiện công vụ; Trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan cùng gây ra thiệt hại; Trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc cơ quan trung ương và cơ quan địa phương cùng gây ra thiệt hại. Đây là những tình huống thực tiễn có thể xảy ra trong hành chính nhà nước.

Những đối tượng ra quyết định hành chính, có hành vi hành chính rất đa dạng với những chức vụ cao, thấp khác nhau, chức vụ càng cao thì càng ít có những quyết định hành chính cá biệt, hành vi hành chính gây thiệt hại cụ thể cho cá nhân, tổ chức. Việc gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức cụ thể chủ yếu do quyết định hành chính, hành vi hành chính của những người thi hành công vụ ở cấp chính quyền địa phương. Theo số liệu tổng hợp báo cáo của các Bộ, ngành và địa phương, từ khi Luật có hiệu lực đến ngày 30/9/2012, các cơ quan có trách nhiệm bồi thường đã thụ lý 165 vụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại, trong đó, đã giải quyết được 122/165 vụ việc (đạt tỷ lệ 74 %), còn lại 43 vụ việc đang tiếp tục giải quyết, với tổng số tiền bồi thường là 15.945.673.056 đồng¹. Tuy vậy, cũng cần phải nhận thấy rằng, không phải mọi trường hợp gây thiệt hại về vật chất cho cá nhân, tổ chức đã được bồi thường, vì thực tế không phải là không có các trường hợp thiệt hại thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước mà người bị thiệt hại chưa thực hiện quyền yêu cầu bồi thường do chưa biết đến quyền yêu cầu bồi thường nhà nước hoặc đã biết nhưng chưa thể thực hiện quyền yêu cầu bồi thường do phải chờ thủ tục xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ.

Tóm lại trách nhiệm bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính gây

nên trong lĩnh vực quản lý hành chính là lĩnh vực pháp luật, hoạt động còn mới ở Việt Nam, để đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức theo đúng tinh thần của nhà nước pháp quyền, phù hợp với tinh thần của Hiến pháp 2013 cần có những nghiên cứu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước; khi xử lý vụ việc về bồi thường của nhà nước, cần phải phân biệt đâu là lỗi của nền hành chính, đâu là lỗi của người ra quyết định hành chính, có hành vi hành chính, đồng thời cần phải coi đây là “những rủi ro” của hoạt động quản lý hành chính nhà nước; để bảo đảm cho việc bồi thường thuận lợi, tránh tình trạng khi đã có quyết định bồi thường của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng lại “không có” kinh phí để bồi thường, do đó cần phải coi khoản tiền mà cơ quan nhà nước sử dụng để bồi thường là một nguồn chi của ngân sách nhà nước. Vì vậy, đối với mọi cơ quan nhà nước cần phải có “quỹ dự phòng” từ ngân sách nhà nước cho hoạt động hành chính nhà nước, được sử dụng để bồi thường trong những trường hợp do pháp luật quy định.

Tài liệu tham khảo

- [1] Hiến pháp Việt Nam năm 2013.
- [2] Nguyễn Cửu Việt (chủ biên), Giáo trình Luật hành chính Việt Nam Khoa Luật ĐHQGHN, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2010.

¹Nguồn do Bộ Tư pháp cung cấp

The Compensation Liability of the State in Its Administrative Activities

Phạm Hồng Thái

VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abstract: This paper focuses on analyzing, interpreting the nature of the liability to compensate of the State resulted from administrative activities; administrative decisions and administrative acts which cause the material losses and mental harm must be compensated; practical implementation of compensation liability of the State; discrimination of the responsibilities of "administrative system" with the responsibilities of government officials in administrative activities and opinions for perfection of the Law on compensation of the State.

Keywords: The liability to compensate of state, administrative management.