

TRÁCH NHIỆM DO LỖI VÀ TRÁCH NHIỆM KHÔNG CÓ YẾU TỐ LỖI

TERRY OLSON

Thẩm phán Tham Chính Viện – Cộng hòa Pháp

Ở Pháp, nguyên tắc về trách nhiệm bồi thường của các cơ quan nhà nước có hai đặc điểm đáng chú ý:

- Nguyên tắc này được khẳng định trong pháp luật Pháp sớm hơn nhiều so với các nước khác;
- Nguyên tắc này không xuất phát từ ý chí của nhà lập pháp, mà hình thành từ thực tiễn xét xử của tòa án.

1. Tình hình trước năm 1873

Tại một số Quốc gia Châu Âu, trách nhiệm bồi thường nhà nước chỉ được thừa nhận trong thế kỷ thứ XX chứ không sớm hơn. Ví dụ như ở Anh Quốc, phải đến năm 1947 thì trách nhiệm bồi thường nhà nước mới được quy định trong luật.

Nước Pháp đã thực hiện bước đi đó ngay từ năm 1873. Như vậy, có thể khẳng định rằng trách nhiệm bồi thường nhà nước đã được ghi nhận tương đối sớm trong hệ thống pháp luật Pháp.

Cho đến tận giai đoạn đầu của nền Đệ tam Cộng hòa (1875 - 1940), ý tưởng buộc các cơ quan nhà nước phải bồi thường những thiệt hại do hành động sai trái của họ gây ra vẫn chưa được khẳng định rõ nét. Các cơ quan nhà nước chỉ phải chịu trách nhiệm về hành động của họ trong hai trường hợp:

- Trách nhiệm dân sự trong hợp đồng;
- Khi luật quy định rõ trường hợp cơ quan nhà nước phải bồi thường. Trong thực tế, chỉ có một trường hợp được quy định rõ trong luật, đó là trường hợp cơ quan nhà nước thực hiện các công trình công mà gây ra thiệt hại (Luật ngày 28 tháng Mưa, năm thứ VIII, lịch Cộng hòa).

Trong tất cả các trường hợp khác, vẫn áp dụng quan niệm truyền thống theo đó mọi pháp nhân công pháp - hay suy cho cùng là Nhà nước - đều

không thể bị buộc phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành động của họ gây ra. Tiếp nối tinh thần của câu ngạn ngữ "*Vua không thể làm sai*", quan niệm thời đó cho rằng việc thực hiện các hành vi công quyền không thể đi đôi với trách nhiệm bồi thường thiệt hại như được quy định trong Bộ luật dân sự 1804 cho các chủ thể của luật tư. Quan niệm này được duy trì trong một thời gian khá dài, bởi vì cho đến tận năm 1896, nhà lý luận nổi tiếng về luật hành chính của Pháp là Edouard LAFERRIERE vẫn còn viết như sau "*Nét riêng biệt của quyền lực công, đó là tất cả mọi chủ thể đều phải tuân thủ theo nó mà không thể đòi hỏi bất kỳ sự đền bù nào*".

Chế độ trách nhiệm của các pháp nhân công pháp được hình thành trên cơ sở hai yếu tố: thứ nhất là sự khẳng định trách nhiệm của hệ thống hành chính, thứ hai là việc chuyên biệt hóa trách nhiệm đó bởi Tòa án xung đột thẩm quyền. Xin nhắc lại rằng Tòa án xung đột thẩm quyền là tòa án có cơ cấu bao gồm một nửa thành viên là thẩm phán của Tham Chính viện (*Tòa án hành chính tối cao¹*) và một nửa thành viên là thẩm phán của Tòa án Tư pháp tối cao. Nhiệm vụ của Tòa án xung đột thẩm quyền là giải quyết mọi trường hợp có xảy ra xung đột thẩm quyền xét xử giữa hai ngạch tòa án (*ngạch tòa án tư pháp và ngạch tòa án hành chính*). Chính Tòa án xung đột thẩm quyền đã xác định những hệ quả cụ thể của việc thành lập hệ thống tài phán hành chính hoàn toàn độc lập với bộ máy hành pháp sau sự sụp đổ của Đế chế (*chế độ quân chủ của Napoléon III, kéo dài từ 1852 đến 1870*).

Thật vậy, đạo luật ngày 24/05/1872 (hay còn gọi là Luật Gambetta) đã khởi đầu cho một cuộc cải cách hết sức quan trọng trong lĩnh vực pháp luật hành chính. Đạo luật này đã xóa bỏ *hệ thống tài phán hành chính kiểm chế* và thay thế vào đó *hệ thống tài phán hành chính ủy quyền*. Đối với những ai chưa biết về luật hành chính của Pháp, thì đây là hai khái niệm rất khó hiểu. Tuy nhiên, nội hàm của chúng rất đơn giản:

- Trước thời điểm ban hành luật Gambetta, mọi vụ kiện hành chính - dù là kiện đòi hủy quyết định hành chính hay kiện đòi bồi thường thiệt hại - đều

¹ Những phần in nghiêng và đóng ngoặc đơn là chú thích của người dịch.

được Tham Chính viện thẩm cứu và xét xử, sau đó Tham Chính viện xây dựng dự thảo bản án và trình lên người đứng đầu Nhà nước; bản án chỉ có hiệu lực thi hành sau khi đã được người đứng đầu Nhà nước phê chuẩn. Người ta gọi hệ thống tài phán này là "*tài phán kiểm chế*", có nghĩa là việc xét xử "nằm trong sự kiểm chế của người đứng đầu Nhà nước". Trong thực tiễn, hầu như mọi dự thảo bản án do Tham Chính viện trình đều được phê chuẩn, vấn đề chỉ là nhanh hay chậm mà thôi. Nhìn chung, chưa có người đứng đầu Nhà nước nào của Pháp từ chối phê chuẩn một dự thảo đã được Tham Chính viện tranh luận và thông qua. Với cơ chế phê chuẩn như vậy, bản án giải quyết bồi thường thiệt hại rõ ràng mang tính chất của một quyết định giải quyết khiếu nại. Chính vì lẽ đó cho nên khi Nhà nước bồi thường thiệt hại không có nghĩa là Nhà nước đã thực hiện một nghĩa vụ, nói cách khác là vẫn chưa có sự thừa nhận chính thức về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của các pháp nhân công pháp;

- Với việc ban hành Luật Gambetta, Tham Chính viện trở thành một cơ quan tài phán độc lập, được quyền "nhân danh nhân dân Pháp" để ra bản án tương tự như các tòa án tư pháp. Kể từ đây, sợi "*dây rốn*" giữa quyền hành pháp và Tham Chính viện chính thức bị cắt bỏ. Tài phán hành chính không còn bị "*kiểm chế*" trong tay của người đứng đầu Nhà nước nữa mà được "*ủy quyền*" cho Tham Chính viện.

2. Sự khẳng định của án lệ, xuất phát điểm cho những bước phát triển mới về trách nhiệm bồi thường nhà nước trong thực tiễn xét xử và trong pháp luật thực định

Sau thời điểm ban hành luật Gambetta, một vấn đề mới được đặt ra: có hay không trách nhiệm bồi thường của cơ quan hành chính đối với những thiệt hại do lỗi của họ gây ra.

Lúc đó có ba hướng giải quyết vấn đề này :

- ✓ Tiếp tục phủ nhận mọi trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp đối với những thiệt hại mà hành động của họ có thể gây ra;
- ✓ Khẳng định trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp theo quy định chung của pháp luật, tức là một cơ chế trách nhiệm theo quy định tại Điều 1382 Bộ luật dân sự. Nếu theo hướng này thì các pháp nhân công pháp cũng trở thành những chủ thể pháp luật giống

như mọi tổ chức, cá nhân khác và có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi của họ gây ra trong những điều kiện hoàn toàn tương tự như trong quan hệ dân sự;

- ✓ Khẳng định trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp, nhưng đồng thời quy định rằng trách nhiệm bồi thường đó không thực hiện theo quy định chung của Bộ luật dân sự mà thực hiện theo một số quy định chuyên biệt, phù hợp với những ràng buộc trong hành động của pháp nhân công pháp và phù hợp với đặc điểm của pháp nhân công pháp, đó là hành động vì lợi ích chung chứ không phải vì lợi ích riêng.

Cuối cùng, pháp luật Pháp đã đi theo hướng thứ ba này.

Tại bản án *Blanco* ngày 08/02/1873, Tòa án xung đột thẩm quyền lần đầu tiên ghi nhận trách nhiệm bồi thường thiệt hại của pháp nhân công pháp. Cũng trong bản án này, Tòa án xung đột thẩm quyền đồng thời khẳng định trách nhiệm bồi thường đó "*không mang tính tuyệt đối và không áp dụng chung*" và được thực hiện theo "*những quy định đặc biệt tùy thuộc vào nhu cầu thực hiện dịch vụ công và sự cần thiết phải dung hòa giữa lợi ích của Nhà nước với quyền của cá nhân, tổ chức*". Những "quy định đặc biệt" đó đã được xác định dần theo thời gian, bởi tòa án hành chính và bởi nhà lập pháp.

Xét về nội dung, pháp luật về trách nhiệm bồi thường nhà nước ở Pháp chủ yếu được hình thành từ án lệ. Án lệ của tòa án hành chính phát triển theo hai hướng:

- *Thứ nhất*, mở rộng các trường hợp được phép truy cứu trách nhiệm bồi thường do lỗi của pháp nhân công pháp;
- *Thứ hai*, mở rộng các trường hợp trong đó trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp có thể bị truy cứu, cho dù không có yếu tố lỗi.

Tuy nhiên, án lệ chỉ được áp dụng đối với những trường hợp không có quy định đặc biệt của nhà lập pháp.

3. Trách nhiệm bồi thường do lỗi và trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi: một số khác biệt cần được tương đối hóa

Đôi khi người ta có xu hướng nhìn nhận trách nhiệm bồi thường do lỗi và trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi là tuân theo hai lô gích hoàn toàn khác biệt nhau. Nhưng theo quan điểm của tôi, thì điều đó không đúng. Cho dù là bồi thường do lỗi hay bồi thường không có yếu tố lỗi, thì đều phải hội đủ ba điều kiện truyền thống của mọi yêu cầu bồi thường:

- Có sự kiện phát sinh thiệt hại;
- Có thiệt hại xảy ra;
- Có mối liên hệ nhân quả giữa sự kiện và thiệt hại đó.

Sự khác biệt giữa trách nhiệm bồi thường do lỗi với trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi chủ yếu liên quan đến:

- ✓ Mức độ thiệt hại;
- ✓ Tính chất của sự kiện dẫn đến thiệt hại. Chúng ta sẽ cùng xem xét hai vấn đề này.

Trước hết về mức độ thiệt hại: trong cơ chế trách nhiệm bồi thường do lỗi thì nguyên tắc là: mọi thiệt hại, cho dù là thiệt hại rất nhỏ, đều có thể được bồi thường, mặc dù trong thực tế nếu thiệt hại càng nhỏ thì người bị thiệt hại càng ngần ngại trong việc yêu cầu pháp nhân công pháp bồi thường cho họ. Còn đối với trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi thì thiệt hại chỉ có thể được bồi thường nếu như thiệt hại đó là "*ng nghiêm trọng, bất bình thường và đặc biệt*" (từ ngữ dùng trong án lệ). "*Ng nghiêm trọng*" có nghĩa rằng nếu thiệt hại mà không đáng kể, thì người bị thiệt hại phải tự gánh chịu. Lô-gích của giải pháp này là: cơ chế trách nhiệm bồi thường thiệt hại không có yếu tố lỗi chỉ thực sự có ý nghĩa khi nó cho phép bồi thường những thiệt hại đáng phải bồi thường, để đảm bảo sự bảo vệ đặc biệt cho một số đối tượng bị thiệt hại.

Nếu lấy sự kiện phát sinh thiệt hại làm tiêu chí xem xét thì sự khác biệt giữa hai chế độ trách nhiệm mới thực sự rõ ràng.

Trong trường hợp áp dụng trách nhiệm bồi thường do lỗi, thì sự kiện phát sinh thiệt hại có thể là một *hành vi hoặc quyết định hành chính trái pháp luật* của pháp nhân công pháp (quyết định hành chính ở đây có thể là quyết định quy phạm hoặc quyết định hành chính cá biệt). Sự kiện phát sinh thiệt

hĩa cũng có thể là *cách hành xử bất thường* của một pháp nhân công pháp, cho dù cách hành xử đó không trái pháp luật.

Đối với trách nhiệm bồi thường thiệt hại không do yếu tố lỗi, thì sự kiện phát sinh thiệt hại lại hoàn toàn khác. Trong một số trường hợp, tòa án cho rằng sự kiện phát sinh thiệt hại phải không phải là hành vi sai trái - ví dụ khi Nghị viện ban hành một đạo luật, hay khi Nhà nước Pháp quyết định gia nhập một điều ước quốc tế. Trong một số trường hợp khác, trách nhiệm bồi thường thiệt hại không có yếu tố lỗi có thể được áp dụng khi tồn tại một "*nguy cơ xã hội*" mà về nguyên tắc mọi công dân đều phải đối mặt. Đối với đại đa số cá nhân trong xã hội thì nguy cơ đó sẽ không xảy ra và vì vậy sẽ không bao giờ đặt ra vấn đề phải bồi thường cho họ. Nhưng đối với một số cá nhân khác ít may mắn hơn, nguy cơ đó sẽ xảy ra và tòa án, với tư cách là người hành động nhân danh toàn xã hội, sẽ xem xét và kết luận rằng thiệt hại xảy ra phải do toàn xã hội gánh chịu chứ không thể để những cá nhân đó gánh chịu. Như vậy, trong trường hợp này, sự kiện phát sinh thiệt hại là *sự hiện thực hóa của một nguy cơ xã hội*.

4. Trách nhiệm bồi thường do lỗi

sự tồn tại của lỗi, các loại lỗi

Điều kiện đầu tiên để áp dụng chế độ trách nhiệm bồi thường do lỗi, đó là phải tồn tại một lỗi cụ thể. Nhưng, như đã nói ở phần trên, án lệ thừa nhận nhiều loại lỗi khác nhau.

Đó có thể là lỗi trong việc *ban hành các văn bản pháp lý*, nếu như việc ban hành những văn bản này là trái pháp luật.

Văn bản pháp lý ở đây có thể là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực áp dụng chung, hoặc là quyết định cá biệt để xử lý một trường hợp đặc biệt. Sự trái pháp luật có thể là vì pháp nhân công pháp đã ban hành một văn bản trái thẩm quyền, hoặc ban hành một văn bản đúng thẩm quyền nhưng sai về thủ tục. Sự trái pháp luật cũng có thể xuất phát từ việc pháp nhân công pháp đã quên hoặc đã từ chối ban hành một văn bản mà họ có nghĩa vụ phải ban hành. Như vậy, có rất nhiều tình huống khác nhau mà trong đó hành vi của pháp nhân công pháp có thể trái pháp luật; nhưng tựu chung lại thì đều dẫn đến cùng một kết quả : đó là sự tồn tại của một *hành vi trái pháp luật do lỗi*. Cơ quan nhà nước được coi là phải hành động theo

pháp luật, cho nên hẳn họ không làm đúng pháp luật thì tức là họ đã phạm phải một hành vi trái pháp luật. Trong pháp luật hành chính của pháp, mọi hành vi trái pháp luật đều bị coi là hành vi có lỗi (một số nước trên thế giới có quan điểm khác với Pháp).

Đó có thể là lỗi xuất phát từ *cách hành xử bất bình thường của pháp nhân công pháp*. Trong trường hợp này, cần phải đánh giá xem liệu pháp nhân công pháp - hoặc thông thường là cán bộ, nhân viên của pháp nhân công pháp - có hành động theo những cách thức trái với yêu cầu của dịch vụ công hay không. Ở đây, tòa án sẽ căn cứ vào nhiệm vụ, phương tiện và những ràng buộc của pháp nhân công pháp - và của cán bộ, nhân viên làm việc cho pháp nhân đó - để đánh giá xem cách hành xử "bình thường" của họ phải như thế nào. Nếu trong thực tế pháp nhân công pháp đã không hành động theo cách thông thường đó, thì tức là đã có lỗi, ít nhất là khi tòa án đã định danh cách ứng xử của pháp nhân công pháp là như vậy. Hoạt động định danh hành vi này có ý nghĩa vô cùng quan trọng, bởi vì nó cho phép tòa án áp dụng cách làm mềm dẻo và thực tế, có tính đến những khó khăn và ràng buộc đặc thù của từng loại dịch vụ công.

Thật vậy, điều kiện thực hiện một số loại dịch vụ công có thể khó khăn hơn so với các loại dịch vụ công khác. Chúng ta có thể lấy hai ví dụ khá điển hình:

- ✓ Hoạt động cứu trợ và cứu nạn - cho dù là cứu trợ chống cháy, cứu nạn trên biển hoặc tại vùng núi - là một hoạt động rất khó khăn và có nhiều nguy hiểm cho những người trực tiếp thực hiện nhiệm vụ;
- ✓ Tại các bệnh viện công, việc thực hiện các thao tác y tế và phẫu thuật thường rất khó khăn, đặc biệt là trong trường hợp cán bộ y tế phải cứu chữa khẩn cấp.

Khi đánh giá sự tồn tại của lỗi, tòa án không thể không cân nhắc tới những khó khăn riêng biệt trong hoạt động liên quan. Chính vì lý do đó cho nên có trường hợp nhân viên cơ quan nhà nước đã có sai sót, nhưng không cấu thành lỗi. Để sai sót cấu thành lỗi thì cần phải cân nhắc một số yếu tố như tính chất phức tạp của nhiệm vụ, những ràng buộc khách quan đối với việc thực hiện nhiệm vụ - ví dụ như tình huống khẩn cấp chẳng hạn.

Những điều kiện khác cần đáp ứng

Để kết luận rằng một pháp nhân công pháp phải bồi thường thiệt hại do lỗi của họ gây ra, thì còn phải đáp ứng đồng thời hai điều kiện khác:

- Có *thiệt hại* chắc chắn xảy ra đối với cá nhân người yêu cầu bồi thường;
- Có *mối liên hệ trực tiếp và chắc chắn* giữa thiệt hại đó với lỗi của pháp nhân công pháp.

Mặc dù mọi hành vi trái pháp luật đều bị coi là có lỗi - bởi vì cơ quan nhà nước được coi là phải không bao giờ làm trái pháp luật - nhưng vẫn có trường hợp cơ quan hành chính thực hiện hành vi trái pháp luật và bị xử lý bằng cách hủy quyết định hành chính liên quan, nhưng người bị thiệt hại lại không có quyền được bồi thường. Ví dụ khi quyết định hành chính bị hủy vì vi phạm thủ tục - do cơ quan ban hành đã không tham khảo ý kiến một tổ chức mà họ có nghĩa vụ phải tham khảo chẳng hạn - cho dù quyết định đó hoàn toàn đúng pháp luật về mặt nội dung. Trong trường hợp này, án lệ xử lý như sau:

- ✓ Hủy quyết định hành chính. Điều này buộc cơ quan hành chính phải ra quyết định khác theo đúng thủ tục quy định;
- ✓ Từ chối việc bồi thường, vì lý do không xác định được mối liên hệ trực tiếp giữa hành vi trái pháp luật với thiệt hại được viện dẫn.

Bồi thường thiệt hại

Trong trường hợp cơ quan hành chính phạm lỗi thì nguyên tắc được tòa án hành chính áp dụng cũng tương tự như nguyên tắc bồi thường thiệt hại trong tố tụng dân sự, đó là : *bồi thường toàn bộ thiệt hại*. Tùy từng trường hợp cụ thể, những thiệt hại được bồi thường bao gồm:

- ✓ Thiệt hại đối với quyền được bảo vệ toàn vẹn thân thể;
- ✓ Thiệt hại về thu nhập, chi phí chữa trị, mọi rối loạn về điều kiện sống;
- ✓ Thiệt hại về sức khỏe, thiệt hại về thẩm mỹ;
- ✓ Trong trường hợp người bị thiệt hại đã chết, thì những thiệt hại phát sinh đối với vợ, chồng, cha, mẹ, con và người thân thích khác của người bị thiệt hại cũng được bồi thường. Thiệt hại được bồi thường trong trường hợp này bao gồm cả thiệt hại về kinh tế - ví dụ mất

nguồn thu nhập của người đó cho gia đình - và thiệt hại về tinh thần
- bởi vì họ bị mất đi một người thân.

Danh sách các loại thiệt hại nêu trên không phải là một danh sách đóng, và có thể được kéo dài thêm tùy thuộc vào hậu quả xảy ra trong từng vụ việc cụ thể. Tòa án cũng có thể xem xét những thiệt hại như : người bị thiệt hại không được đề bạt lên chức vụ cao hơn theo dự kiến, người bị thiệt hại không tham dự được kỳ thi vì hành vi của cơ quan hành chính.

Các yếu tố giảm nhẹ trách nhiệm bồi thường thiệt hại do lỗi của pháp nhân công pháp

Một số yếu tố có thể làm giảm bớt số tiền bồi thường mà pháp nhân công pháp phải trả cho người bị thiệt hại do lỗi của pháp nhân công pháp gây ra. Đó chủ yếu là những yếu tố như sau:

- Do lỗi của chính người bị thiệt hại, khi người này bằng hành vi của mình đã góp phần làm cho thiệt hại xảy ra. Đó có thể là một lỗi thực sự của người bị thiệt hại - ví dụ như hành vi gian dối - hoặc chỉ đơn thuần là sự không thận trọng của họ, hoặc do họ cố ý đối mặt với một rủi ro đã xảy ra;
- Tình huống bất khả kháng - tức sự kiện nằm ngoài ý muốn chủ quan của pháp nhân công pháp, không thể lường trước và không thể khắc phục được. Về yếu tố này, Tham Chính viện có quan điểm rất khắt khe đối với các pháp nhân công pháp và rất hiếm khi thừa nhận sự tồn tại của tình huống bất khả kháng;
- Do lỗi của người thứ ba – đó là khi một phần hoặc toàn bộ thiệt hại là do người thứ ba gây ra - và tình huống bất ngờ, khi mà nguyên nhân của thiệt hại là không thể xác định được.

Các loại lỗi: lỗi chứng minh và lỗi suy đoán

Chế độ lỗi theo quy định chung của pháp luật là lỗi chứng minh theo đó người yêu cầu bồi thường là người có trách nhiệm chứng minh. Người đó phải chứng minh được rằng tất cả các điều kiện bồi thường thiệt hại đã hội tụ đầy đủ, tức là phải xác định được sự tồn tại thực tế của thiệt hại, lỗi của pháp nhân công pháp và mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và lỗi đó. Về điểm này, pháp luật hành chính của Pháp đi theo lôgic của pháp luật La

Mã, tức là căn cứ vào nguyên tắc *auctori incumbat probatio* (nghĩa vụ chứng minh thuộc về bên khởi kiện).

Trong một số trường hợp hạn chế, tòa án hành chính đã chấp nhận mềm dẻo hóa chế độ này bằng cách giảm bớt gánh nặng chứng minh cho người bị thiệt hại; có nhiều quan điểm cho rằng nếu vượt qua ngưỡng này thì tòa án coi như đã đảo ngược nghĩa vụ chứng minh. Tòa án hành chính giảm nhẹ nghĩa vụ chứng minh trong những trường hợp mà nếu áp dụng chế độ lỗi chứng minh thì sẽ dẫn đến chỗ bác bỏ mọi yêu cầu bồi thường, tức là tiếp tay cho cơ quan hành chính thoái thác trách nhiệm. Trong những trường hợp đó, tòa án sẽ áp dụng chế độ lỗi suy đoán và cách lập luận theo đó chỉ cần có thiệt hại xảy ra trong thực tế thì đã thể hiện rằng cơ quan hành chính có hành vi phạm lỗi, bởi vì thiệt hại không bao giờ lại tự nhiên xảy đến cả. Lúc này, cách duy nhất để pháp nhân công pháp thoát khỏi trách nhiệm bồi thường, đó là chứng minh rằng mình đã không phạm lỗi.

Có thể lấy ví dụ về trường hợp thiệt hại gây ra cho người sử dụng đường giao thông công cộng. Các cơ quan quản lý đường giao thông đều là những pháp nhân công pháp (Nhà nước trung ương, Tỉnh, Xã) và phải có trách nhiệm sửa chữa, bảo dưỡng thường xuyên đối với đường giao thông. Nếu một người sử dụng - người đi bộ hoặc người lái xe - mà bị thiệt hại do vấp hoặc va phải một cái gì đó trên đường thì cơ quan quản lý đường phải chứng minh rằng mình vẫn thường xuyên bảo dưỡng theo đúng quy định, tức là đảm bảo được tình trạng của đường giao thông không có bất kỳ nguy hiểm nào, hoặc có nguy hiểm nhưng đã thực hiện việc thông báo đầy đủ.

Mức độ lỗi: lỗi đơn giản và lỗi nặng

Không phải đột nhiên mà tòa án hành chính của Pháp quyết định rằng mọi lỗi, cho dù là lỗi nhẹ, của pháp nhân công pháp đều mang lại cho người bị thiệt hại quyền được bồi thường toàn bộ.

Thực chất, sự thừa nhận đó là kết quả của cả một quá trình phát triển bắt đầu từ năm 1873 mà qua quá trình đó tòa án hành chính đã từng bước thu hẹp những lĩnh vực trong đó cơ quan hành chính được miễn trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Thông qua thực tiễn xét xử, các lĩnh vực không có trách nhiệm bồi thường của cơ quan nhà nước dần dần được xác định và thu hẹp

lại. Bên cạnh đó, từ chỗ đòi hỏi phải có lỗi nghiêm trọng, tòa án hành chính đã từng bước đi đến chỗ thừa nhận rằng pháp nhân công pháp có thể phải bồi thường ngay cả khi chỉ phạm lỗi đơn giản.

Trong quá trình chuyển đổi từ chỗ không thừa nhận trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp đến chỗ thừa nhận trách nhiệm bồi thường ngay cả đối với lỗi đơn giản, trong một giai đoạn dài Tham Chính viện đã áp dụng một cơ chế trung gian, đó là cơ chế trách nhiệm do lỗi nặng. Cụ thể là đối với những lĩnh vực có tính chất đặc biệt phức tạp hoặc những lĩnh vực liên quan đến việc thực hiện chủ quyền, thì:

- Ở thời kỳ đầu, tòa án thừa nhận trách nhiệm bồi thường của pháp nhân công pháp, nhưng chỉ khi nào có lỗi nặng;
- Một vài năm hoặc một vài thập kỷ sau đó, tòa án tiến thêm một bước và chấp nhận bồi thường ngay cả khi chỉ là lỗi nhẹ.

Quá trình đó đã diễn ra ở một số lĩnh vực như : trách nhiệm của thầy thuốc hoặc của bệnh viện, lĩnh vực cứu hộ.

Ngày nay trong pháp luật hành chính của Pháp hầu như không còn tồn tại bất kỳ lĩnh vực nào mà ở đó pháp nhân công pháp không bị truy cứu trách nhiệm bồi thường. Số trường hợp đòi hỏi phải có lỗi nặng mới được yêu cầu bồi thường cũng trở nên hết sức hiếm hoi (duy trì trật tự, giám hộ, xác định thuế).

5. Trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi

Bước phát triển có lẽ bất ngờ nhất, đó là tòa án hành chính đã dần tạo ra cơ chế trách nhiệm bồi thường không có yếu tố lỗi.

Trong một số trường hợp, quan điểm buộc bồi thường ngay cả khi không có lỗi phần nào đó đã thể hiện sự phá vỡ nguyên tắc bình đẳng trước các nghĩa vụ công. Để đơn giản hóa vấn đề, xin được giải thích như sau: việc sống trong xã hội đòi hỏi rằng mỗi thành viên trong xã hội đó phải chấp nhận một phần ràng buộc và bất lợi "thông thường" xuất phát từ chính sự vận hành của toàn xã hội đó. Ví dụ, tôn trọng luật pháp là một nghĩa vụ "thông thường" đối với tất cả mọi người. Tuy nhiên, để đảm bảo lợi ích chung, pháp luật có thể tạo ra những bất lợi và thiệt hại đối với một số đối tượng công dân, và điều này là lẽ thông thường.

Như đã trình bày ở phần trên, chế độ trách nhiệm không có lỗi cũng có thể được áp dụng căn cứ vào sự tồn tại của một rủi ro xã hội mà khi rủi ro đó xảy ra thì cần thiết phải chia sẻ trách nhiệm khắc phục thiệt hại cho toàn xã hội thay vì để cho một hoặc một số người phải gánh chịu thiệt hại đó. Để đảm bảo lợi ích chung, cơ quan nhà nước có thể phải cho phép và thậm chí là tổ chức thực hiện một số hoạt động mặc dù những hoạt động đó có thể mang lại rủi ro cho một số người. Nếu những người này không phải chịu một thiệt hại nào, hoặc chỉ phải chịu một thiệt hại vừa phải thì sẽ không phát sinh trách nhiệm bồi thường của cơ quan nhà nước. Ngược lại, nếu họ phải gánh chịu một thiệt hại vượt quá ngưỡng cho phép theo đánh giá của tòa án, thì những nghĩa vụ xã hội mà họ phải đảm nhận sẽ trở nên mất cân đối và vì vậy tòa án cần tái lập lại sự cân bằng, bằng cách cho họ được hưởng một khoản đền bù.

Xin liệt kê dưới đây một số chế độ trách nhiệm bồi thường không do lỗi:

- Bồi thường thiệt hại do việc áp dụng luật và điều ước quốc tế gây ra;
- Bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính hợp pháp gây ra: ví dụ để đảm bảo trật tự công, cơ quan hành chính từ chối không cho lực lượng an ninh hỗ trợ thi hành án theo yêu cầu của đương sự;
- Bồi thường thiệt hại do công trình công cộng gây ra cho bên thứ ba;
- Bồi thường thiệt hại do người làm việc không lương hoặc người làm việc theo công việc nhất định cho cơ quan nhà nước gây ra;
- Bồi thường thiệt hại do việc sử dụng hợp pháp phương tiện hoặc công cụ nguy hiểm gây ra.

Để được bồi thường, người bị thiệt hại chỉ cần chứng minh rằng họ đã phải gánh chịu một thiệt hại và rằng thiệt hại đó có quan hệ trực tiếp và chắc chắn với sự việc hoặc hoạt động cho phép áp dụng cơ chế bồi thường không do lỗi. Nếu người bị thiệt hại chứng minh được những điều đó, thì họ sẽ được bồi thường ít nhất là phần thiệt hại "nghiêm trọng, bất thường và đặc biệt". Như vậy, nếu so với chế độ trách nhiệm do lỗi thì cơ chế bồi thường không do lỗi:

- ✓ Vừa mềm dẻo hơn, bởi vì người bị thiệt hại chỉ phải chứng minh thiệt hại và mối quan hệ trực tiếp và chắc chắn giữa thiệt hại với sự việc hoặc hoạt động của cơ quan nhà nước;
- ✓ Vừa chặt chẽ hơn, bởi vì mức bồi thường không thể là toàn bộ thiệt hại mà có thể chỉ giới hạn ở một phần thiệt hại xảy ra.

6. Những chế độ pháp lý đặc thù thuộc thẩm quyền áp dụng của tòa án hành chính

Sự can thiệp của nhà lập pháp nhằm đáp ứng nhiều mục đích khác nhau. Trong một số trường hợp, mục đích của nhà lập pháp là tạo ra một khối thẩm quyền, cho phép một trong hai ngạch tòa án có được quyền giải quyết toàn bộ các yêu cầu bồi thường đối với những thiệt hại xuất phát từ một loại tai nạn cụ thể, bằng cách định ra những quy định đơn giản và rõ ràng để người dân có thể biết được chính xác tòa án nào là tòa án có thẩm quyền giải quyết. Mục đích này của nhà lập pháp sẽ được đề cập ở một tham luận khác.

Trong những trường hợp khác, mục đích của nhà lập pháp là xây dựng một số quy định chuyên biệt về mặt nội dung, khác biệt với thông luật, để điều chỉnh việc khởi kiện yêu cầu bồi thường trong từng lĩnh vực trách nhiệm cụ thể của cơ quan nhà nước. Trong khuôn khổ báo cáo này, chúng ta sẽ lần lượt xem xét ba ví dụ:

- Chế độ trách nhiệm của Nhà nước đối với những thiệt hại do các hoạt động tụ tập, biểu tình gây ra;
- Chế độ bồi thường thiệt hại xảy ra đối với đại biểu dân cử địa phương trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của họ;
- Chế độ trợ cấp thương tật cho công chức, viên chức nhà nước.

Le régime de responsabilité de l'Etat pour les dommages dus aux attroupements et rassemblements

Trước và trong giai đoạn cách mạng tư sản, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với những thiệt hại do hoạt động tụ tập, biểu tình gây ra được quy định tại Điều L. 2216-3 Bộ luật chung về các đơn vị hành chính lãnh thổ. Điều luật này quy định:

“Nhà nước phải chịu trách nhiệm dân sự đối với những tổn thất và thiệt hại về người và tài sản gây ra bằng sức mạnh hoặc vũ lực bởi các hoạt động tội phạm

của những nhóm tụ tập hoặc biểu tình có vũ trang hoặc không có vũ trang" Để chế độ trách nhiệm đặc biệt này có thể được áp dụng, cần phải đáp ứng nhiều điều kiện khác nhau.

Trước hết, đó phải là thiệt hại gây ra bằng sức mạnh hoặc vũ lực;

Thứ hai, thiệt hại phải bắt nguồn từ các hoạt động tội phạm: nói cách khác là mối quan hệ giữa thiệt hại và hoạt động tội phạm phải trực tiếp và rõ ràng.

Điều kiện thứ ba (có lẽ cũng là điều kiện khó đánh giá nhất) đó là : chủ thể gây thiệt hại phải là một nhóm người đang tụ tập hoặc biểu tình theo quy định tại Điều L 2216-3. Khó khăn nằm ở chỗ nhà lập pháp không định nghĩa thế nào là một nhóm tụ tập hoặc biểu tình.

Để đánh giá một nhóm người là đang tụ tập hoặc biểu tình thì phải đáp ứng đồng thời hai điều kiện: đó phải là một nhóm người hành động tập thể và tương đối bột phát. Như vậy, những thiệt hại do hành vi khủng bố gây ra sẽ bị loại ra khỏi phạm vi áp dụng chế độ trách nhiệm bồi thường này.

Theo quan điểm của Tham Chính viện, thì nhóm tụ tập hoặc biểu tình không nhất thiết phải là nhóm đang thể hiện ý kiến phản đối hoặc yêu sách đối với Nhà nước.

Khái niệm người bị thiệt hại được hiểu theo nghĩa rộng. Chế độ bồi thường thiệt hại do hoạt động tụ tập và biểu tình gây ra có thể được áp dụng giữa các pháp nhân công pháp với nhau: ví dụ chính quyền xã có quyền khởi kiện ra tòa để yêu cầu Nhà nước trung ương bồi thường thiệt hại cho mình. Người bị thiệt hại không nhất thiết phải là người thứ ba. Do vậy, một người tham gia biểu tình cũng có thể yêu cầu bồi thường thiệt hại. Tuy nhiên nếu người bị thiệt hại là người biểu tình mà bằng hành vi của mình đã góp phần vào việc làm phát sinh thiệt hại, thì tòa án có thể lấy đó làm căn cứ để miễn trách nhiệm bồi thường cho Nhà nước.

Chế độ bồi thường thiệt hại xảy ra đối với đại biểu dân cử địa phương trong khi họ thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình

Theo quy định tại Điều L 2123- 31 của Bộ luật chung về chính quyền địa phương, chính quyền xã chịu trách nhiệm bồi thường về những thiệt hại do tai nạn xảy ra đối với xã trưởng. Điều L 2123-33 cũng dành cho các đại biểu hội đồng xã và đại biểu đặc biệt quyền được bồi thường tương tự như vậy, chỉ

khác là thiệt hại phải do tai nạn xảy ra trong các buổi làm việc thông thường hoặc trong quá trình thực thi một nhiệm vụ đặt biệt.

Điều L 3123-26 của Bộ luật nói trên yêu cầu chính quyền tỉnh giải quyết bồi thường về thiệt hại do tai nạn xảy ra đối với các đại biểu hội đồng tỉnh trong quá trình họ thực thi chức năng nhiệm vụ của mình. Còn theo Điều L 4135-26, chính quyền vùng có trách nhiệm bồi thường cho các đại biểu hội đồng vùng về những thiệt hại họ phải gánh chịu do tai nạn khi thực thi chức năng, nhiệm vụ.

Chế độ bồi thường riêng biệt này áp dụng đối với những thiệt hại xảy ra do "tai nạn". Việc xác định mối quan hệ giữa khái niệm "tai nạn" với khái niệm lỗi không mấy khó khăn. Một khi dẫn chiếu đến tai nạn thì sẽ không cần chứng minh bất kỳ lỗi nào; đó chính là điều cốt lõi trong một cơ chế trách nhiệm khách quan. Người ta có thể dễ dàng nghĩ đến tình huống đại biểu dân cử bị thiệt hại trong một tai nạn do chính anh ta gây ra hoặc do lỗi của chính quyền địa phương nên tai nạn mới có thể xảy ra; tuy nhiên, trường hợp này ít có giá trị thực tiễn, bởi vì trong trường hợp như vậy, người bị thiệt hại hoàn toàn có thể yêu cầu bồi thường theo chế độ riêng trong đó anh ta không có nghĩa vụ chứng minh lỗi.

Một vấn đề khác đặt ra là những thiệt hại nào về người thì được bồi thường. Trường hợp bị thương thì chắc chắn được bồi thường, nhưng còn trường hợp bị bệnh sau đó? Đây hoàn toàn không phải là vấn đề về mặt lý thuyết. Trên thực tế có thể có trường hợp như một nữ phó xã trưởng được phụ trách các vấn đề học đường và với nhiệm vụ đó, cô thường xuyên phải đến thăm các trường học trong xã. Giả sử vị đại biểu dân cử này đang mang thai và do quá trình thường xuyên tiếp xúc ở trường lớp, cô bị nhiễm một căn bệnh gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến thai nhi và sức khỏe của con cô sau này, ví dụ như bệnh rubêon: chúng ta có thể chắc chắn là chế độ trách nhiệm bồi thường đặc biệt sẽ được áp dụng trong trường hợp này, để bồi thường thiệt hại vì căn bệnh mắc phải do tai nạn.

Việc bồi thường thiệt hại được thực hiện theo những quy tắc chung về trách nhiệm hành chính. Nếu thiệt hại xảy ra do hoạt động của pháp nhân công pháp thì toàn bộ thiệt hại sẽ được bồi thường. Trong thực tiễn xét xử, tòa án công

nhận cho pháp nhân công pháp quyền được miễn bồi thường một phần thiệt hại nếu như thiệt hại xảy ra một phần là do lỗi của người bị thiệt hại, chẳng hạn lỗi bất cẩn.

Chế độ trợ cấp thương tật cho cán bộ, công chức

Chế độ trợ cấp thương tật cho cán bộ, công chức làm hạn chế khả năng của cán bộ, công chức trong việc yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường những thiệt hại mà công chức này phải gánh chịu *trong quá trình thực thi công vụ*.

Trong bài viết có tiêu đề "*Trợ cấp cố định và quy định chung của pháp luật về trách nhiệm hành chính*" (J.C.P. 1956.I.1290), giáo sư F.-P. BENOIT đưa ra một định nghĩa về quy tắc trợ cấp cố định như sau: "*Trong trường hợp thiệt hại xảy ra đối với cán bộ, công chức trong quá trình thực thi công vụ mà có thể bồi thường cho bản thân cán bộ, công chức đó hoặc cho người có quyền lợi liên quan trên cơ sở áp dụng một chế độ trợ cấp dân sự hoặc quân sự, thì hình thức bồi thường này sẽ thay thế cho hình thức trả tiền bồi thường cho cán bộ, công chức đó hoặc cho người có quyền lợi liên quan theo chế độ chung về bồi thường nhà nước*".

Án lệ đã khẳng định nguyên tắc trợ cấp thương tật cố định dựa trên nguyên tắc theo đó, nghĩa vụ của cơ quan hành chính chỉ được quy định trong các đạo luật chuyên ngành quy định quyền được trợ cấp thương tật, đối với quân nhân, đó là Luật năm 1831 và đối với công chức dân sự, đó là Luật năm 1853, và quyền này không có phạm vi khác với phạm vi mà các luật trên quy định. Có hai hệ quả chính phát sinh từ đó:

✓ Nguyên tắc trợ cấp cố định được áp dụng đối với tất cả nhân viên thuộc đối tượng điều chỉnh của chế độ trợ cấp. Đương nhiên đó là các nhân viên của Nhà nước, nghĩa là các công chức được áp dụng Bộ luật trợ cấp hưu trí trong lĩnh vực quân sự và dân sự, các quân nhân được áp dụng Bộ luật trợ cấp thương tật quân nhân và các thương dân là nạn nhân chiến tranh. Đó cũng là nhân viên của các cơ quan hành chính địa phương và các tổ chức sự nghiệp công. Khi một nhân viên thuộc đối tượng điều chỉnh của chế độ trợ cấp thì việc áp dụng nguyên tắc trợ cấp cố định có nghĩa là nhân viên đó không có các quyền bồi thường khác, ngoài các quyền được hưởng theo chế độ này;

✓ Hệ quả thứ hai là hiệu lực áp dụng của nguyên tắc trợ cấp cố định không xuất phát từ việc thừa nhận quyền được trợ cấp mà xuất phát từ việc đương

sự thuộc đối tượng điều chỉnh của chế độ trợ cấp, tùy thuộc vào việc chế độ này có cho đương sự hưởng quyền trợ cấp hay không. Nói cách khác, người yêu cầu không được hưởng các quyền khác, ngoài các quyền được quy định trong chế độ trợ cấp cố định. Do đó, nguyên tắc trợ cấp cố định được áp dụng đối với tất cả những đối tượng thuộc chế độ trợ cấp, ngay cả khi những người này không đáp ứng các điều kiện hưởng trợ cấp.

Chế độ này được áp dụng với điều kiện thiệt hại xảy ra trong khi thực thi công vụ. Khi thiệt hại xảy ra trong quá trình thực thi công vụ, quyền được trợ cấp được thừa nhận hai tính chất là *trợ cấp cố định* và *trợ cấp đương nhiên*, có nghĩa là, một mặt, quyền của người bị thiệt hại phát sinh từ căn cứ duy nhất là thiệt hại xảy ra trong quá trình thực thi công vụ, mặt khác, quyền này được thực hiện dựa trên các căn cứ khách quan được pháp luật quy định và tùy trường hợp, có tính đến thu nhập của nhân viên hoặc mức độ thương tật của nhân viên.

Điều đó có nghĩa là, nếu nhân viên không hoạt động công vụ hoặc thôi hoạt động công vụ thì không được áp dụng chế độ trợ cấp cố định nữa, trong trường hợp này, họ được áp dụng các quy định chung về trách nhiệm bồi thường nhà nước, như bất kỳ công dân khác.

Nguyên tắc trợ cấp cố định không chỉ được áp dụng đối với bản thân nhân viên mà còn được áp dụng đối với những người thế quyền của nhân viên thuộc đối tượng điều chỉnh của một chế độ trợ cấp. Ví dụ người vợ còn sống hoặc con cháu của nhân viên. Tuy nhiên, điều đó có thể kéo theo những hệ quả khắt khe đối với những người này vì nếu họ không có các quyền khác ngoài các quyền được hưởng theo chế độ trợ cấp thì có thể sẽ không nhận được gì nếu không đáp ứng được các điều kiện mà chế độ đó quy định.

Nhưng cần phải phân biệt những người thế quyền có thể được hưởng trợ cấp với những người thế quyền không thuộc chế độ trợ cấp. Ví dụ, trường hợp một nữ công chức chết, chế độ trợ cấp cố định được áp dụng đối với các con có quyền được trợ cấp của người đó nhưng không được áp dụng đối với người chồng không thuộc chế độ trợ cấp. Tương tự như vậy, trường hợp một quân nhân chết khi thực thi công vụ, vợ, con và cha mẹ của người đó được áp dụng chế độ trợ cấp nếu có quyền được trợ cấp, trong khi anh chị em của quân nhân đó có thể được bồi thường theo các quy định chung của pháp luật nếu Bộ luật

trợ cấp thương tật quân nhân và nạn nhân chiến tranh không quy định quyền trợ cấp nào cho những người đó.

Để giảm bớt một số hệ quả khắt khe của chế độ này, chủ yếu liên quan đến tính chất cố định của khoản trợ cấp, trái với nguyên tắc bồi thường toàn bộ thiệt hại, Tham chính viện đã ra bản án *Moya-Caville* ngày 04/07/2003 thiết lập một quy định mới để chấm dứt hiệu lực áp dụng của chế độ trợ cấp cố định khi có một số điều kiện được đáp ứng.

Trong bản án này, Tham chính viện xử rằng, các quy định điều chỉnh việc cấp trợ cấp thương tật cho công chức bị tai nạn hoặc bị mắc bệnh khi thực thi công vụ « *không ảnh hưởng đến việc công chức bị đau đớn về thể chất, tinh thần và bị thiệt hại về mặt thẩm mỹ do tai nạn hoặc do bệnh tật gây ra, được cơ quan sử dụng mình, ngay cả khi cơ quan này không có lỗi, trả một khoản trợ cấp bổ sung để bồi thường cho các thiệt hại đó, khác với trường hợp xâm phạm sự toàn vẹn thân thể ; cũng không ảnh hưởng đến việc yêu cầu cơ quan liên quan bồi thường theo quy định chung của pháp luật để được bồi thường toàn bộ thiệt hại, đặc biệt trong trường hợp tai nạn xảy ra hoặc bệnh tật mắc phải là do lỗi có thể làm phát sinh trách nhiệm của cơ quan đó, hoặc do tình trạng của công tình công cộng mà cơ quan đó có trách nhiệm bảo dưỡng* ».

Bản án này không hủy bỏ nhưng làm giảm nhẹ nguyên tắc trợ cấp cố định trên cơ sở quy định không áp dụng nguyên tắc đó trong hai trường hợp :

- Mặc dù cơ quan nhà nước không có lỗi nhưng công chức có thể được hưởng một khoản trợ cấp bổ sung đối với những đau đớn về thể xác hoặc tinh thần, hoặc các thiệt hại về mặt thẩm mỹ mà mình phải chịu;
- Trong trường hợp cơ quan nhà nước có lỗi, người bị thiệt hại có thể yêu cầu bồi thường theo quy định chung của pháp luật để được bồi thường toàn bộ thiệt hại.

Hệ quả của án lệ này đã được rút ra trong việc áp dụng Bộ luật thương tật quân nhân và nạn nhân chiến tranh sau năm sau đó. Từ đó, Tham chính viện có quan điểm như sau :

- Việc chế độ bồi thường cho quân nhân ưu đãi hơn chế độ bồi thường cho công chức dân sự không ảnh hưởng đến việc quân nhân bị đau đớn về thể xác hoặc tinh thần hoặc bị thiệt hại về mặt thẩm mỹ do tai nạn hoặc bệnh tật gây

ra, được cơ quan sử dụng mình, trả một khoản trợ cấp bổ sung đối với các thiệt hại đó, ngay cả khi cơ quan này không có lỗi ;

- Quân nhân hoặc người thế quyền của quân nhân có quyền yêu cầu bồi thường theo quy định chung của pháp luật để được bồi thường toàn bộ thiệt hại trong trường hợp tai nạn xảy ra hoặc bệnh tật mắc phải là do lỗi của Nhà nước ;

- Việc cha mẹ của quân nhân bị chết khi thực thi công vụ có quyền yêu cầu trợ cấp theo một số điều kiện nhất định, không ảnh hưởng đến việc họ được quyền yêu cầu bồi thường một khoản tiền riêng biệt để đền bù đau đớn tinh thần mà họ phải gánh chịu. Ví dụ, một khoản tiền 15.000 σ-rô đã được cấp để đền bù đau đớn tinh thần cho một người mẹ bị mất một người con trai 21 tuổi.



SOURCE: HỘI THẢO QUỐC TẾ “PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG NHÀ NƯỚC”. NHÀ PHÁP LUẬT VIỆT – PHÁP, Hà Nội, 10- 11/09/2007