

THỦ TỤC GIẢI QUYẾT YÊU CẦU BỒI THƯỜNG TẠI CƠ QUAN TRỰC TIẾP QUẢN LÝ NGƯỜI THI HÀNH CÔNG VỤ GÂY THIẾT HẠI

• ThS. Nguyễn Thị Tươi*

Tóm tắt: Bảo đảm minh bạch, công bằng và bình đẳng trong thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại là một yêu cầu đặt ra trong quá trình xây dựng, hoàn thiện thể chế về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Kể từ khi có Bộ luật Dân sự năm 1995 đến nay, với việc áp dụng Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017, các quy định về trình tự, thủ tục thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ ngày càng được hoàn thiện, bảo đảm minh bạch, công bằng, bình đẳng, qua đó giúp cho việc giải quyết bồi thường được kịp thời, đúng pháp luật, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại cũng như lợi ích của Nhà nước.

Từ khóa: Thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại; cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ; minh bạch; công bằng; bình đẳng; trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Abstract: Ensuring transparency, fairness and equality in procedures relating to settlement of compensation claims at agencies directly managing damage-causing official duty persons is a requirement set forth in the process of building and completing institution of the State's compensation liability. Since the Civil Code was issued in 1995, with the application of the Law on Compensation Liability of the State 2017, regulations on the order and procedures for compensation settlement at the agency directly managing public duty performers are increasingly improved, ensuring transparency, fairness and equality, thereby helping to timely and lawfully settle compensation, ensuring the legitimate rights and interests of the victims as well as the interests of the State.

Keywords: Procedures for settlement of claims for damage; the agency directly managing the official duty performer; transparent; equal; Equality; State liability for compensation.

Ngày nhận: 18/8/2021 Ngày phản biện, đánh giá: 30/8/2021 Ngày duyệt: 15/9/2021

Một trong những mục tiêu đặt ra khi xây dựng dự án Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) đó là “tạo cơ chế Bồi thường nhà nước trước đây (nay là pháp lý mới, đồng bộ, hiệu quả để người

(*) Cục Bồi thường nhà nước, Bộ Tư pháp. Email: tuoint@moj.gov.vn.

bị thiệt hại thực hiện tốt hơn quyền được bồi thường của mình đối với những thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra; Nhà nước thực hiện tốt hơn trách nhiệm của mình trước công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”¹. Trong chế định pháp luật về TNBTCNN, việc bảo đảm tính minh bạch, công bằng và bình đẳng trong thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường cũng là một trong những yêu cầu đặt ra cần phải được thể chế hóa nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp của người bị thiệt hại. Vì vậy, trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại trong chế định pháp luật về TNBTCNN ở Việt Nam.

1. Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại trước khi có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Quyền được Nhà nước bồi thường của công dân lần đầu tiên được ghi nhận tại Điều 29 Hiến pháp năm 1959: *“Công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có quyền khiếu nại và tố cáo với bất cứ cơ quan nhà nước nào về những hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước. Những việc khiếu nại và tố cáo phải được xét và giải quyết nhanh chóng. Người bị thiệt hại vì hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền*

được bồi thường”. Quyền này tiếp tục được khẳng định trong Hiến pháp năm 1980 (Điều 70 và Điều 73), Hiến pháp năm 1992 (Điều 72 và Điều 74).

Trên cơ sở nguyên tắc chung của Hiến pháp năm 1992, Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995 đã quy định trách nhiệm bồi thường tại Điều 623 về bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước gây ra và Điều 624 về bồi thường thiệt hại do người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra. Tuy nhiên, cũng giống như các bản Hiến pháp, mặc dù BLDS năm 1995 đã quy định quyền được bồi thường của công dân và trách nhiệm bồi thường thiệt hại của cơ quan nhà nước nhưng lại chưa quy định cơ chế để thực hiện quyền này, đặc biệt là quy định về trình tự, thủ tục để giải quyết yêu cầu bồi thường cho người bị thiệt hại.

Chính vì vậy, ngày 03/5/1997, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 47/CP về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra (Nghị định số 47/CP). Việc ban hành Nghị định số 47/CP là một bước tiến lớn trong việc hướng dẫn chi tiết, cụ thể và để triển khai thực hiện có hiệu quả Điều 623 và Điều 624 của BLDS năm 1995, đặc biệt là quy định cụ thể trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường thiệt hại. Để hướng dẫn một số quy định tại Nghị định số 47/CP, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) đã ban hành Thông tư số 54/1998/TT-TCCP

ngày 04/6/1998 (Thông tư số 54). Theo Nghị định số 47/CP và Thông tư số 54, việc giải quyết bồi thường tại cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng công chức, viên chức gây thiệt hại được thực hiện thông qua cơ chế Hội đồng xét giải quyết bồi thường thiệt hại. Hội đồng xét giải quyết bồi thường thiệt hại do Thủ trưởng cơ quan nhà nước, cơ quan tiến hành tố tụng có công chức, viên chức, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây thiệt hại thành lập.

Như vậy, có thể thấy rằng, mặc dù các quy định còn khá đơn giản nhưng xét về mặt pháp luật thực định, Nghị định số 47/CP đã bước đầu tạo thiết lập cơ chế pháp lý để người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình cũng như để cơ quan có trách nhiệm bồi thường có cơ sở để giải quyết yêu cầu bồi thường cho người bị thiệt hại. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện các quy định về bồi thường nhà nước nói chung và thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại Nghị định số 47/CP nói riêng cho thấy, các quy định về giải quyết bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính còn rườm rà, không bảo đảm quyền của bên bị thiệt hại. Nghị định số 47/CP cũng không quy định đầy đủ về thủ tục giải quyết bồi thường tại Tòa án trong trường hợp bên bị thiệt hại quyết định bảo vệ lợi ích của mình bằng con đường Tòa án. Ngoài ra, cơ chế giải quyết bồi thường theo Nghị định số 47/CP cũng đã không tạo ra được sự bình đẳng thực sự về mặt pháp lý giữa

người bị thiệt hại và cơ quan trực tiếp quản lý công chức đã có hành vi gây thiệt hại bởi vì không quy định rõ những điều kiện mà khi hội đủ thì bên bị thiệt hại được quyền khởi kiện ngay ra Tòa án để yêu cầu giải quyết bồi thường². Chính vì vậy, tổng kết thực tiễn cho thấy, Nghị định số 47/CP hầu như không phát huy tác dụng, chưa được áp dụng để giải quyết bồi thường thiệt hại trong các lĩnh vực tố tụng hình sự, dân sự và hành chính. Trong hoạt động quản lý hành chính, kết quả thi hành Nghị định này cũng rất hạn chế. Tổng hợp báo cáo của các Bộ, ngành và địa phương cũng chỉ ra rằng: việc giải quyết bồi thường của các cơ quan hành chính nhà nước chủ yếu được thực hiện gắn với thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính mà không trực tiếp áp dụng Nghị định số 47/CP; số lượng vụ việc được giải quyết bồi thường không tương xứng so với yêu cầu thực tế, cụ thể trong khoảng thời gian từ năm 1997 đến 2007 chỉ có khoảng 170 vụ việc được giải quyết, với số tiền bồi thường là hơn 16 tỷ đồng; ở một số Bộ, ngành, địa phương chưa có trường hợp nào áp dụng Nghị định số 47/CP để giải quyết yêu cầu bồi thường³.

Cùng với những hạn chế, bất cập trong tổ chức thi hành của Nghị định số 47/CP trước đây, yêu cầu đặt ra phải thực hiện nghiêm và đúng quy định pháp luật đối với các cơ quan tư pháp, ngày 02/01/2002, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 08 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời

gian tới, trong đó, yêu cầu phải “*khẩn trương ban hành và tổ chức thực hiện nghiêm túc các văn bản pháp luật về bồi thường thiệt hại đối với những trường hợp oan, sai trong hoạt động tố tụng*”. Thực hiện chỉ đạo này, ngày 17/03/2003, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra (Nghị quyết số 388). Nghị quyết số 388 là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của Nhà nước ta quy định cụ thể về các trường hợp được bồi thường thiệt hại do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra⁴. Để hướng dẫn áp dụng các quy định của Nghị quyết số 388, các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành 05 văn bản hướng dẫn việc bồi thường thiệt hại⁵.

Khác với Nghị định số 47/CP, Nghị quyết 388 không quy định việc giải quyết bồi thường thông qua cơ chế Hội đồng mà thực hiện thông qua thương lượng giữa cơ quan có trách nhiệm bồi thường với người bị oan hoặc thân nhân của người đó. Trường hợp thương lượng thành thì Thủ trưởng cơ quan có trách nhiệm bồi thường ra quyết định bồi thường. Trường hợp cơ quan có trách nhiệm bồi thường không tiến hành thương lượng hoặc trong trường hợp thương lượng không thành thì người bị oan hoặc thân nhân của họ có quyền yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết bồi thường thiệt hại. Như vậy, với việc quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi

thường được tiến hành thông qua thương lượng giữa cơ quan có trách nhiệm bồi thường và người bị oan hoặc thân nhân của họ đã bước đầu thể hiện sự bình đẳng, công bằng về địa vị pháp lý giữa hai bên. Hai bên có quyền ngồi với nhau để thương lượng, trao đổi về việc bồi thường thiệt hại, qua đó góp phần bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại. Đồng thời, các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại Nghị quyết số 388 đã tạo tiền đề để các nhà lập pháp sau này căn cứ vào đó để phát triển, hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại nhằm bảo đảm tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại.

Kết quả tổng kết thi hành Nghị quyết số 388 cho thấy, tính đến hết năm 2007 (sau 04 năm thi hành), các cơ quan tiến hành tố tụng đã giải quyết được gần 200 vụ, với số tiền phải bồi thường là gần 15 tỷ đồng. Việc ban hành Nghị quyết số 388 đã được dư luận nhân dân ủng hộ và đồng tình cao. Tuy nhiên, do phạm vi điều chỉnh hẹp (chỉ bồi thường cho các trường hợp bị oan trong tố tụng hình sự), cho nên tác động của Nghị quyết này còn hạn chế⁶.

Như vậy, có thể thấy rằng, trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong các lĩnh vực hoạt động nhà nước khác nhau được áp dụng các văn bản pháp luật khác nhau (bồi thường trong hoạt động

hành chính chủ yếu được điều chỉnh bởi Nghị định số 47/CP; bồi thường trong hoạt động tổ tụng hình sự được điều chỉnh bằng Nghị quyết số 388) và trình tự, thủ tục cũng khác nhau. Tình trạng này đã làm cho việc giải quyết bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực này thiếu tính thống nhất và gặp nhiều khó khăn.

Từ thực trạng pháp luật về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra và thực tiễn thi hành cho thấy pháp luật trong lĩnh vực này còn nhiều bất cập; chưa đầy đủ và đồng bộ, thiếu cụ thể, thiếu tính khả thi, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đặt ra yêu cầu phải *“khẩn trương ban hành Luật về bồi thường nhà nước”*.

2. Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009

Thể chế hóa Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị, ngày 18/6/2009, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2010. Đây là lần đầu tiên, vấn đề bồi thường Nhà nước được điều chỉnh bằng một luật riêng. Luật này đã nhất thể hoá pháp luật về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra; thiết lập cơ chế pháp lý mới để thực hiện đồng thời hai mục tiêu là bảo vệ quyền, lợi ích

hợp pháp của người bị thiệt hại trong hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng và thi hành án; nâng cao ý thức trách nhiệm trong thi hành công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức.

Về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng như trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong từng lĩnh vực khác nhau tại các Chương khác nhau. Tuy nhiên, các bước trong trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường cơ bản là giống nhau.

So với trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường quy định tại Nghị định số 47/CP và Nghị quyết 388 thì trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường theo Luật TNBTCNN năm 2009 đã có nhiều điểm mới, tiến bộ để bảo đảm minh bạch, công bằng và bình đẳng giữa các bên trong quá trình giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường, cụ thể:

Thứ nhất, về căn cứ để thực hiện tiếp nhận và giải quyết bồi thường. Để bảo đảm tính khả thi của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, tránh tình trạng người bị thiệt hại làm đơn yêu cầu Nhà nước bồi thường một cách không có căn cứ, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định, trước khi yêu cầu Nhà nước bồi thường, người bị thiệt hại phải thực hiện các thủ tục pháp lý như khiếu nại hành chính, khởi kiện hành chính để có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi của người thi hành công vụ

là trái pháp luật hoặc phải có bản án, quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự xác định người bị thiệt hại thuộc các trường hợp được bồi thường theo quy định của Luật. Riêng trong lĩnh vực quản lý hành chính, Luật TNBTCNN năm 2009 cũng quy định việc giải quyết bồi thường có thể được thực hiện kết hợp trong quá trình khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính.

Thứ hai, về phân công trách nhiệm giải quyết bồi thường, Luật quy định việc giải quyết bồi thường do người đại diện thực hiện việc giải quyết bồi thường với những tiêu chuẩn và điều kiện cụ thể về vị trí, kinh nghiệm công tác và phải là người không liên quan đến người thi hành công vụ gây thiệt hại và người bị thiệt hại⁷. Cơ chế này sẽ bảo đảm sự linh hoạt trong việc giải quyết bồi thường hơn so với cơ chế giải quyết qua hội đồng xét giải quyết bồi thường thiệt hại trước đây trong Nghị định số 47/CP, đồng thời, phát huy trách nhiệm của cá nhân người đại diện giải quyết bồi thường, qua đó thúc đẩy tiến độ giải quyết bồi thường.

Thứ ba, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định cụ thể, rõ ràng về thời hạn của các bước trong quá trình giải quyết bồi thường.

Thứ tư, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định việc thương lượng giữa cơ quan có trách nhiệm bồi thường với người bị thiệt hại hoặc đại diện hợp pháp của họ là một công đoạn bắt buộc trong trình tự,

thủ tục giải quyết bồi thường. Cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải thương lượng với bên bị thiệt hại về mức bồi thường, phương thức bồi thường và các vấn đề khác có liên quan.

Thứ năm, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định điều kiện khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường theo thủ tục tố tụng dân sự. Theo đó, người bị thiệt hại có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường theo thủ tục tố tụng dân sự trong trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết bồi thường hoặc hết thời hạn quy định mà cơ quan có trách nhiệm bồi thường không ra quyết định giải quyết bồi thường. Việc quy định rõ ràng và đầy đủ điều kiện khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường đã khắc phục được tình trạng chung chung, không chặt chẽ như trước đây, giúp bảo vệ tốt hơn quyền yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại và tránh tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm giải quyết bồi thường tại Tòa án của cơ quan có trách nhiệm bồi thường.

Với những quy định mới về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường nói riêng, các quy định mới của Luật TNBTCNN năm 2009 nói chung và sự nỗ lực, triển khai thực hiện hiệu quả Luật TNBTCNN của các Bộ, ngành và địa phương nên hoạt động giải quyết bồi thường đã được các cơ quan có trách nhiệm bồi thường thực hiện nghiêm túc hơn, kịp thời thụ lý các vụ việc yêu cầu bồi thường khi có đủ căn cứ; giải quyết

bồi thường đúng pháp luật; một số vụ việc phức tạp, kéo dài phát sinh đã được giải quyết dứt điểm, như vụ việc của ông Nguyễn Thanh Chấn (Bắc Giang), ông Lương Ngọc Phi (Thái Bình); bà Đặng Thị Thông (Bình Định), ông Phan Văn Lát (Long An), ông Nguyễn Khắc Công (Nam Định)... Tuy nhiên, qua thực tiễn thực hiện cho thấy, các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường theo Luật TNBTCNN năm 2009 cũng bộc lộ nhiều hạn chế, thủ tục hành chính rườm rà, thời hạn giải quyết không phù hợp⁸ chưa tạo thuận lợi cho người bị thiệt hại cũng như cơ quan có trách nhiệm bồi thường. Cụ thể như sau:

- *Về hồ sơ yêu cầu bồi thường:* Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định hồ sơ yêu cầu bồi thường phải có những giấy tờ, tài liệu chứng minh nhân thân của người bị thiệt hại cũng như giấy tờ, tài liệu chứng minh nhân thân của người yêu cầu bồi thường trong trường hợp người yêu cầu bồi thường không phải là người bị thiệt hại. Do đó, dẫn đến thực tế có nhiều trường hợp cơ quan có trách nhiệm bồi thường không thụ lý yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại vì cho rằng không đúng đối tượng. Mặt khác, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định, khi nộp hồ sơ yêu cầu bồi thường phải có các tài liệu, chứng cứ có liên quan đến việc yêu cầu bồi thường, điều này gây khó khăn cho người bị thiệt hại bởi có thể tại thời điểm nộp hồ sơ, người bị thiệt hại không

thể ngay lập tức xuất trình các tài liệu, chứng cứ có liên quan. Ngoài ra, Luật TNBTCNN năm 2009 quy định thủ tục tiếp nhận và xử lý hồ sơ còn chưa chặt chẽ, chưa quy định cụ thể quy trình tiếp nhận, xử lý hồ sơ, cách thức nộp hồ sơ và hồ sơ, tài liệu tương ứng với từng cách thức nộp hồ sơ để tạo thuận lợi cho người yêu cầu bồi thường.

- *Về việc xác minh thiệt hại:* Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định về việc thỏa thuận kéo dài thời hạn xác minh thiệt hại giữa người yêu cầu bồi thường và người giải quyết bồi thường, do đó, trên thực tế, với thời hạn quy định của Luật TNBTCNN năm 2009 thì đa số các vụ việc phức tạp, tài sản phải xác minh tại nhiều địa điểm thì không đảm bảo đúng tiến độ về thời gian xác minh thiệt hại. Ngoài ra, Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định cụ thể về cách thức xác minh thiệt hại cũng như sự tham gia của cơ quan nhà nước, cơ quan tài chính trong quá trình xác minh thiệt hại, không quy định sản phẩm của quá trình xác minh thiệt hại là báo cáo xác minh thiệt hại... Điều này gây khó khăn cho các cơ quan trong quá trình thực hiện xác minh thiệt hại.

- *Về thương lượng việc bồi thường:* Cũng giống như quá trình xác minh thiệt hại, Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định việc thỏa thuận kéo dài thời gian thương lượng, các nội dung thương lượng và không quy định đại diện cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường là một thành phần bắt buộc nên

thực tiễn thực hiện cho thấy, nhiều trường hợp người bị thiệt hại thiếu tin tưởng vào cơ quan giải quyết. Từ đó, hiệu quả của việc thương lượng không đạt được như mong muốn.

- Luật TNBTCNN năm 2009 chưa có quy định để tạo điều kiện cho cơ quan giải quyết bồi thường chủ động ra quyết định giải quyết bồi thường đối với thiệt hại đã rõ ràng, tính được ngay theo quy định của pháp luật nên chưa kịp thời bảo đảm quyền lợi của người bị thiệt hại.

- Luật TNBTCNN năm 2009 chưa quy định về việc tạm dừng hay chấm dứt việc giải quyết bồi thường. Do đó, có nhiều vụ việc không thể chấm dứt dù cho người bị thiệt hại có yêu cầu tạm dừng, chấm dứt hoặc do người bị thiệt hại bất hợp tác trong quá trình giải quyết bồi thường. Bên cạnh đó, Luật cũng chưa quy định việc thu hồi, sửa chữa, bổ sung, hủy bỏ quyết định giải quyết bồi thường trong một số trường hợp.

- Đối với việc phục hồi danh dự, Luật TNBTCNN năm 2009 mới chỉ quy định việc phục hồi danh dự đối với người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự. Luật chưa quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, trách nhiệm của cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong việc xin lỗi, cải chính công khai. Vì vậy, việc xin lỗi, cải chính công khai và đăng báo của cơ quan có trách nhiệm bồi thường đối với người bị thiệt hại thực hiện chưa thống nhất, còn qua loa, chiếu lệ, gây bức xúc cho người bị thiệt hại và xã hội.

3. Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017

Nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật TNBTCNN năm 2009 nói chung và khắc phục những hạn chế, bất cập trong trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường nói riêng, ngày 20/6/2017, tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thay thế Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009.

Luật TNBTCNN năm 2017 quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan giải quyết bồi thường có nhiều điểm mới và cụ thể hơn, bảo đảm minh bạch, công bằng và bình đẳng trong trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường. Theo đó, Luật đã đơn giản hóa các thủ tục từ thụ lý hồ sơ, cử người đại diện, xác minh thiệt hại, tổ chức thương lượng, ra quyết định giải quyết bồi thường, chi trả tiền bồi thường; quy định cụ thể thủ tục làm căn cứ để cơ quan giải quyết bồi thường tạm ứng kinh phí bồi thường đối với những thiệt hại đã rõ ràng, tính được ngay trên cơ sở quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Cụ thể như sau:

(1) Về bố cục: Luật TNBTCNN năm 2017 quy định trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại một Chương riêng (Chương V) và áp dụng chung cho việc giải quyết bồi thường trong các lĩnh

vực quản lý hành chính, tổ tụng và thi hành án.

(2) Về thời hạn giải quyết yêu cầu bồi thường được rút ngắn từ 95 ngày - 125 ngày xuống còn từ 41 ngày - 71 ngày.

(3) Về hồ sơ yêu cầu bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi toàn diện các quy định về hồ sơ yêu cầu bồi thường (Điều 41) theo hướng:

- Quy định rõ hồ sơ yêu cầu bồi thường trong trường hợp người bị thiệt hại trực tiếp yêu cầu bồi thường (khoản 1 Điều 41), người yêu cầu bồi thường là người thừa kế hoặc là người đại diện của người bị thiệt hại (khoản 2 Điều 41).

- Quy định “tài liệu, chứng cứ liên quan đến việc yêu cầu bồi thường” là tài liệu không bắt buộc phải có khi nộp hồ sơ yêu cầu bồi thường, đây chỉ là tài liệu “nếu có” (điểm d khoản 1 Điều 41). Quy định này được xây dựng dựa trên thực tiễn là nhiều trường hợp người bị thiệt hại không thể ngay lập tức xuất trình các tài liệu, chứng cứ khi yêu cầu bồi thường. Bên cạnh đó, quy định nêu trên trong Luật TNBTCNN năm 2009 còn mâu thuẫn với quy định về trách nhiệm xác minh thiệt hại của cơ quan có trách nhiệm bồi thường. Do đó, quy định mới trong Luật TNBTCNN 2017 đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người bị thiệt hại khi yêu cầu bồi thường, đồng thời, cũng giảm bớt được nghĩa vụ trong thủ tục hành chính của người yêu cầu bồi thường cũng như phù hợp với quy định về trách nhiệm xác minh thiệt hại của người giải quyết bồi thường.

- Bổ sung quy định về các phương thức gửi hồ sơ và giấy tờ, tài liệu yêu cầu bồi thường (khoản 4 và 5 Điều 41);

- Bổ sung quy định về việc gửi hồ sơ tới Sở Tư pháp có thẩm quyền trong trường hợp người yêu cầu bồi thường chưa xác định được ngay cơ quan giải quyết bồi thường và trách nhiệm của Sở Tư pháp trong việc xác định cơ quan giải quyết bồi thường (khoản 4 Điều 41).

(4) Về tiếp nhận và xử lý hồ sơ yêu cầu bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã bổ sung 01 điều mới quy định về tiếp nhận và xử lý hồ sơ yêu cầu bồi thường (Điều 42), trong đó quy định rõ trách nhiệm của cơ quan giải quyết bồi thường khi nhận được hồ sơ yêu cầu bồi thường.

(5) Về thụ lý hồ sơ và cử người giải quyết bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi, bổ sung toàn diện quy định về thụ lý hồ sơ yêu cầu bồi thường và bổ sung quy định về cử người giải quyết bồi thường (Điều 43), trong đó quy định rõ trách nhiệm thụ lý hồ sơ, các trường hợp không thụ lý hồ sơ, việc cử người giải quyết bồi thường.

(6) Về tạm ứng kinh phí bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã bổ sung 01 điều mới quy định về tạm ứng kinh phí bồi thường (Điều 44), trong đó quy định rõ các loại thiệt hại mà người yêu cầu bồi thường có quyền đề nghị tạm ứng, trách nhiệm của cơ quan giải quyết bồi thường, cơ quan tài chính có thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện việc tạm ứng và mức tạm ứng (tối thiểu là

50% giá trị các thiệt hại). Việc bổ sung quy định về tạm ứng kinh phí bồi thường nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, theo đó, trong nhiều vụ việc, một số loại thiệt hại đã rõ ràng, có thể tính toán được ngay để bồi thường trước cho người bị thiệt hại, nhưng cơ quan giải quyết bồi thường không có cơ sở để thực hiện bởi Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định.

(7) Về xác minh thiệt hại, Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi, bổ sung toàn diện quy định về xác minh thiệt hại (Điều 45), trong đó:

- Rút ngắn thời hạn xác minh thiệt hại so với Luật TNBTCNN năm 2009;

- Bổ sung quy định về thỏa thuận kéo dài thời hạn xác minh thiệt hại giữa người yêu cầu bồi thường với người giải quyết bồi thường (khoản 2 Điều 45);

- Bổ sung quy định về báo cáo xác minh thiệt hại để làm căn cứ thương lượng việc bồi thường (khoản 3 Điều 45);

- Bổ sung quy định về việc tham gia xác minh thiệt hại của cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước và cơ quan tài chính có thẩm quyền khi có đề nghị của cơ quan giải quyết bồi thường trong trường hợp vụ việc phức tạp (khoản 4 Điều 45).

(8) Về thương lượng việc bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi, bổ sung toàn diện quy định về thương lượng việc bồi thường (Điều 46), trong đó:

- Rút ngắn thời hạn thương lượng việc bồi thường so với Luật TNBTCNN năm 2009;

- Bổ sung quy định về thỏa thuận kéo dài thời hạn thương lượng giữa người yêu cầu bồi thường với người giải quyết bồi thường (khoản 1 Điều 46);

- Bổ sung quy định về nguyên tắc thương lượng (khoản 2 Điều 46));

- Sửa đổi quy định về thành phần thương lượng, trong đó, bổ sung thành phần thương lượng bắt buộc là đại diện cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền; đối với yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự, thành phần thương lượng bắt buộc là Viện kiểm sát có thẩm quyền; trường hợp cần thiết thì có thể mời cơ quan tài chính cùng cấp tham gia (khoản 3);

- Bổ sung quy định về nội dung thương lượng (khoản 5 Điều 46);

- Bổ sung quy định về các bước tiến hành thương lượng (khoản 6 Điều 46);

- Bổ sung quy định về biên bản kết quả thương lượng để làm căn cứ thực hiện việc ra quyết định giải quyết bồi thường hoặc là căn cứ để người bị thiệt hại khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường theo thủ tục tố tụng dân sự tại Tòa án (khoản 7, 8 Điều 46).

(9) Về quyết định giải quyết bồi thường: Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi toàn diện quy định về Quyết định giải quyết bồi thường (Điều 47), trong đó:

- Việc ra quyết định giải quyết bồi thường phải được thực hiện ngay sau khi có biên bản kết quả thương lượng thành và quyết định phải được trao tại buổi thương lượng (khoản 1 Điều 47).

Quy định này mặc dù tăng áp lực hơn cho cơ quan giải quyết bồi thường nhưng đã giảm đáng kể thời gian giải quyết bồi thường, qua đó, bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại.

- Bổ sung quy định về hậu quả pháp lý của việc người yêu cầu bồi thường không nhận quyết định giải quyết bồi thường (khoản 1 Điều 47). Theo đó, nếu hết thời hạn 30 ngày kể từ ngày có biên bản về việc không nhận quyết định giải quyết bồi thường mà người yêu cầu bồi thường không nhận quyết định thì cơ quan giải quyết bồi thường sẽ đình chỉ việc giải quyết bồi thường. Và trong trường hợp này, người yêu cầu bồi thường sẽ không có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết yêu cầu bồi thường theo quy định tại Điều 52 của Luật.

(10) Luật TNBTCNN năm 2017 đã bổ sung 04 điều mới quy định về: hủy, sửa chữa, bổ sung quyết định giải quyết bồi thường (Điều 48), hoãn giải quyết yêu cầu bồi thường (Điều 49), tạm đình chỉ giải quyết yêu cầu bồi thường (Điều 50) và đình chỉ giải quyết yêu cầu bồi thường (Điều 51) và hậu quả pháp lý của các trường hợp nêu trên. Việc bổ sung các quy định này là do thực tiễn đã phát sinh nhiều trường hợp giải quyết yêu cầu bồi thường chưa bảo đảm đúng trình tự, thủ tục hoặc có căn cứ theo quy định của pháp luật nhưng Luật TNBTCNN năm 2009 lại chưa có quy định về việc xử lý hậu quả

pháp lý của việc ban hành Quyết định giải quyết bồi thường trái pháp luật. Ngoài ra, trong không ít vụ việc, xuất phát từ yêu cầu của người bị thiệt hại về việc tạm dừng việc giải quyết yêu cầu bồi thường hoặc do người bị thiệt hại có thái độ bất hợp tác trong quá trình giải quyết yêu cầu bồi thường hoặc vì lý do khác mà việc giải quyết yêu cầu bồi thường buộc phải tạm dừng hay có đủ căn cứ để chấm dứt. Tuy nhiên, Luật TNBTCNN năm 2009 cũng chưa có quy định về việc hoãn, tạm đình chỉ hay đình chỉ giải quyết yêu cầu bồi thường. Điều này khiến cho nhiều vụ việc bị bế tắc, cơ quan có trách nhiệm bồi thường không thể tiếp tục giải quyết bồi thường mà cũng không thể chấm dứt việc giải quyết yêu cầu bồi thường.

(11) Về phục hồi danh dự: Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi toàn diện quy định về phục hồi danh dự theo hướng mở rộng đối tượng được phục hồi danh dự, đồng thời, sửa đổi quy định về phục hồi danh dự theo yêu cầu thành chủ động phục hồi danh dự, cụ thể:

- Luật quy định không áp dụng quy định về thời hiệu yêu cầu bồi thường đối với trường hợp yêu cầu phục hồi danh dự (khoản 1 Điều 6).

- Bổ sung đối tượng được phục hồi danh dự là: (1) công chức bị xử lý kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; (2) người bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc trái pháp luật.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về hình thức phục hồi danh dự (Điều 56), trong đó, quy định rõ các hình thức phục hồi danh dự tương ứng với từng đối tượng được bồi thường.

- Bổ sung 03 điều mới quy định về: chủ động phục hồi danh dự (Điều 57); trực tiếp xin lỗi và cải chính công khai (Điều 58); đăng báo xin lỗi và cải chính công khai (Điều 59).

Như vậy, cùng với sự phát triển, hoàn thiện của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại cũng ngày càng được hoàn thiện và bảo đảm minh bạch, công bằng và bình đẳng. Điều này đã giúp cho hoạt động giải quyết bồi thường của các cơ quan có trách nhiệm bồi thường được thực hiện nghiêm túc, kịp thời giải quyết các yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại, góp phần đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại cũng như lợi ích của Nhà nước. Tuy nhiên, bên cạnh đó, trong quá trình triển khai thi hành, cùng với sự thay đổi của các quy định của pháp luật có liên quan thì pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nói chung cũng như các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường nói riêng cũng cần tiếp tục được nghiên cứu, hoàn thiện để đảm bảo sự phù hợp, thống nhất với pháp luật hiện hành cũng như bảo đảm tốt hơn nữa quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại. ■

Tài liệu trích dẫn

(1) Chính phủ (2008), *Tờ trình số 161/TTr-CP ngày 13/10/2008 của Chính phủ trình Quốc hội dự án Luật Bồi thường nhà nước*.

(2) PGS.TS Dương Đăng Huệ (2008), *Những nội dung cơ bản của Luật Bồi thường nhà nước*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề “Pháp luật Bồi thường nhà nước”, Hà Nội, trang 8.

(3) Chính phủ, *Tờ trình số 161/TTr-CP ngày 13/10/2008 của Chính phủ trình Quốc hội về dự án Luật Bồi thường nhà nước*, trang 2.

(4) Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 104/BC-BTP ngày 10/7/2008 của Bộ Tư pháp tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra*, trang 15.

(5) Thông tư liên tịch số 01/2004/TTLT-VKSNDTC-BCA-TANDTC-BTP-BQP-BTC ngày 25/03/2004 hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 388 và TTLT số 04/2006/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BQP-BTC (thay thế TTLT số 01); Chi thị số 04/CT-VKSNDTC ngày 13/5/2004 của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; Công văn số 72/2004/KHXX ngày 21/4/2004 của Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn cụ thể hơn về thẩm quyền và các thủ tục bồi thường của ngành Tòa án theo quy định của Nghị quyết số 388; Thông tư số 18/2004/TT-BCA ngày 09/11/2004 hướng dẫn bồi thường thiệt hại cho các trường hợp bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động TTHS thuộc Công an nhân dân gây ra.

(6) Chính phủ, *Tờ trình số 161/TTr-CP ngày 13/10/2008 của Chính phủ trình Quốc hội về dự án Luật Bồi thường nhà nước*, trang 2.

(7) ThS. Lê Thị Thu Hằng (2016), *Sửa đổi các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề “Dự án Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước”, Hà Nội, trang 131.

(8) Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 181/BC-BTP ngày 15/7/2016 của Bộ Tư pháp tổng kết 06 năm thi hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009*, trang 26.