

BẢO ĐẢM KINH PHÍ BỒI THƯỜNG TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

• ThS. Nguyễn Đăng Huy*

Tóm tắt: Kể từ khi có Bộ luật Dân sự năm 1995 đến nay, kinh phí bồi thường luôn là một nội dung được điều chỉnh trong pháp luật về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra. Nhìn chung, kinh phí bồi thường luôn được bố trí là một mục chi của kinh phí dự phòng trong ngân sách nhà nước và được quy định chặt chẽ về loại kinh phí được cấp, nguồn bố trí và cấp ngân sách bảo đảm. Đến nay, pháp luật chỉ còn quy định 2 cấp ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí bồi thường là cấp trung ương và cấp tỉnh để bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật ngân sách nhà nước cũng như tính khả thi của việc chi trả tiền bồi thường.

Từ khóa: Kinh phí bồi thường; trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; bảo đảm kinh phí bồi thường; pháp luật về bồi thường của Nhà nước.

Abstract: Since the introduction of Civil Code of 1995, compensation funding has always been an adjusted content in the law on compensation for damage caused by official duty persons. In general, compensation funding is always arranged as an expenditure item of the contingency fund within the state budget and is strictly regulated in terms of the types of funding provided, the source of allocation and the guaranteed budget allocation. Up to now, the law only stipulates 2 levels of state budget to ensure compensation funding, including central level and provincial level to ensure compliance with regulations of law on state budget as well as feasibility of compensation payments.

Keywords: Compensation expenses; compensation liability of the State; guarantee funding for compensation; law on the State's compensation.

Ngày nhận: 18/8/2021

Ngày phản biện, đánh giá: 29/8/2021

Ngày duyệt: 15/9/2021

1. Mở đầu

Kinh phí bồi thường là một trong những quy định phản ánh rõ nét nhất đặc thù của chế định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người

thi hành công vụ gây ra so với trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thông thường trong pháp luật dân sự. Đó là pháp luật luôn quy định Nhà nước thực hiện trách

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

nhệm bồi thường thiệt hại của mình bằng tiền mà chưa bao giờ quy định trách nhiệm ấy bằng bất kỳ hình thức tài sản nào khác. Diễn hình là quy định về nguyên tắc giải quyết bồi thường tại Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) năm 2009, theo đó, *“Được trả một lần bằng tiền, trừ trường hợp các bên có thoả thuận khác”*. Vậy kinh phí bồi thường là bao gồm những khoản tiền nào? Nguồn kinh phí nào được bố trí để chi trả? Cơ quan nào có trách nhiệm lập dự toán, chi trả và quyết toán kinh phí bồi thường và phương thức chi trả tiền bồi thường được thực hiện ra sao...? Trả lời được những câu hỏi nêu trên chính là giải đáp được các vấn đề cơ bản về kinh phí bồi thường trong pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Theo quan điểm phổ biến trong các nghiên cứu lịch sử, TNBTCNN ở Việt Nam đã hình thành ngay từ thời phong kiến, cụ thể là vấn đề trách nhiệm bồi thường thiệt hại do quan lại phong kiến gây ra đã được đặt ra đối với cá nhân từng quan lại có hành vi sai trái - mà chưa đặt ra vấn đề trách nhiệm của triều đình phong kiến. Quan điểm này cũng phân chia quá trình hình thành và phát triển của chế định TNBTCNN ở Việt Nam theo tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật. Theo đó, kể từ khi thành lập nước Việt Nam Dân

chủ Cộng hòa đến nay thì có thể phân chia các giai đoạn hình thành và phát triển của pháp luật TNBTCNN thành các giai đoạn: (1) giai đoạn trước khi có Luật TNBTCNN năm 2009; (2) giai đoạn từ khi có Luật TNBTCNN năm 2009 đến trước khi có Luật TNBTCNN năm 2017 và (3) giai đoạn từ khi có Luật TNBTCNN năm 2017 cho đến nay¹.

Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi phân tích và đánh giá vấn đề bảo đảm kinh phí bồi thường trong pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) tính kể từ thời điểm bắt đầu có Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995 cho đến nay.

2. Kinh phí bồi thường nhà nước trong quy định pháp luật kể từ khi có Bộ luật Dân sự năm 1995 đến trước khi có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009

Để cụ thể hóa các quy định về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong BLDS năm 1995, các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành các văn bản: Nghị định số 47/CP ngày 03/5/1997 của Chính phủ 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) và Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17/3/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội 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*).

Hướng dẫn quy định của Nghị định số 47/CP, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 38/1998/TT-BTC ngày 30/3/1998 hướng dẫn việc lập dự toán, sử dụng và quyết toán ngân sách nhà nước cho bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước, cơ quan tiến hành tố tụng gây ra.

Hướng dẫn quy định của Nghị quyết số 388, liên ngành trung ương đã ban hành Thông tư liên tịch số 01/2004/TTLT-VKSNDTC-BCA-TANDTC-BTP-BQP ngày 25/3/2004 hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 388, trong đó có nội dung về kinh phí bồi thường - Mục VI (*sau này được thay thế bởi Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BQP-BTC ngày 22/11/2006 - Mục VI*).

Về cơ bản, các quy định của pháp luật ở giai đoạn này quy định về kinh phí bồi thường như sau:

Thứ nhất, kinh phí bồi thường được quy định trong mục về kinh phí dự phòng trong ngân sách nhà nước các cấp. Riêng với các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan ngành dọc thì bố trí kinh phí trong mục về kinh phí dự phòng ở trung ương. Pháp luật không quy định một quỹ riêng để thực hiện việc cấp phát kinh phí

bồi thường. Việc xác định mục chi thuộc kinh phí dự phòng là bồi thường thể dự liệu được khả năng phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Thứ hai, kinh phí bồi thường là kinh phí để chi trả tiền bồi thường.

Thứ ba, trách nhiệm lập dự toán thuộc về từng cơ quan nhà nước cụ thể và dự toán được trình cơ quan tài chính có thẩm quyền để tổng hợp dự toán. Riêng các cơ quan thuộc hệ thống cơ quan ngành dọc thì các cơ quan nhà nước chủ quản cấp trên sẽ tổng hợp dự toán chung để trình Bộ Tài chính xem xét, tổng hợp trình cơ quan có thẩm quyền.

Thứ tư, từng cơ quan nhà nước đã chi trả tiền bồi thường có trách nhiệm thực hiện việc quyết toán với cơ quan tài chính có thẩm quyền.

3. Kinh phí bồi thường nhà nước theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009

Quá trình xây dựng Luật TNBTCNN năm 2009 đã có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề kinh phí bồi thường, trong đó, chủ yếu là 2 quan điểm: *một là*, thành lập một quỹ riêng để bảo đảm kinh phí bồi thường; *hai là*, không thành lập một quỹ riêng về bồi thường nhà nước. Tổng hợp kinh nghiệm các nước ở giai đoạn xây dựng dự án Luật Bồi thường nhà nước cho thấy, khi đặt ra vấn đề kinh phí bồi thường đòi hỏi

một số vấn đề liên quan đến ngân sách nhà nước. Theo đó, vấn đề có xây dựng một quỹ bồi thường chung hay chỉ dành một mục trong ngân sách hàng năm cho kinh phí bồi thường phụ thuộc vào quan điểm của từng nước. Đa số các nước đều không quy định việc thành lập một quỹ bồi thường tập trung mà kinh phí bồi thường được dành một mục riêng trong ngân sách nhà nước hàng năm. Đơn cử là pháp luật Nhật Bản không quy định việc thành lập một quỹ riêng về bồi thường nhà nước bởi vì Nhật Bản là quốc gia thừa nhận trách nhiệm bồi thường nhà nước trên nguyên tắc bồi thường cho mọi thiệt hại thực tế và mức bồi thường là 100%. Do đó, nếu thành lập một quỹ bồi thường chung thì định mức tài chính của quỹ luôn bị giới hạn và không thể điều chỉnh, vì vậy nếu có trường hợp mà kinh phí bồi thường phải bỏ ra lớn hơn khoản tiền mà quỹ đang quản lý thì sẽ không thực hiện được đầy đủ việc chi trả cho người bị thiệt hại². Một số ít nước thì quy định cơ chế bảo hiểm trách nhiệm công vụ hay bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp cho công chức. Chẳng hạn, pháp luật của Cộng hoà liên bang Đức quy định trường hợp công chức có bảo hiểm công vụ thì bảo hiểm sẽ thanh toán cho khoản bồi thường này, do đó công chức không cần phải thực hiện việc hoàn trả cho Nhà nước³.

Trên cơ sở tổng kết thực tiễn và tham khảo kinh nghiệm pháp luật nước ngoài, quan điểm cuối cùng được lựa chọn là không thành lập một quỹ riêng về bồi thường nhà nước. Kinh phí bồi thường tiếp tục được đề xuất quy định là một mục chi trong ngân sách nhà nước và sẽ được sử dụng để chi trả mỗi khi phát sinh yêu cầu sử dụng kinh phí từ các vụ việc giải quyết bồi thường.

Luật TNBTCNN năm 2009 quy định vấn đề kinh phí bồi thường tại Chương VI và các vấn đề cụ thể về lập dự toán, sử dụng và quyết toán kinh phí về bồi thường nhà nước được quy định tại Thông tư liên tịch số 71/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 09/5/2012 của liên Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp. Về cơ bản, vấn đề kinh phí bồi thường trong Luật TNBTCNN năm 2009 và văn bản quy định chi tiết được quy định tương tự như các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn Nghị định số 47/CP và Nghị quyết số 388. Tuy nhiên, có 2 điểm khác biệt quan trọng cụ thể như sau:

Thứ nhất, về cấp ngân sách để bố trí kinh phí bồi thường thì có 02 cấp ngân sách bảo đảm kinh phí bồi thường. *Một là*, đối với các cơ quan nhà nước hưởng kinh phí hoạt động từ ngân sách trung ương thì kinh phí bồi thường sẽ do Bộ Tài chính cấp; *hai là*, đối với các cơ quan nhà nước hưởng kinh phí hoạt động từ ngân

sách địa phương thì kinh phí bồi thường sẽ được bố trí tập trung tại ngân sách cấp tỉnh và cơ quan cấp kinh phí là Sở Tài chính. Điều này được hiểu là đối với các cơ quan ở địa phương dù ở cấp nào - cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã - thì nếu phát sinh trách nhiệm bồi thường thì sẽ đều được bảo đảm kinh phí bồi thường từ ngân sách cấp tỉnh.

Thứ hai, quy định rõ việc đề nghị cấp kinh phí bồi thường và thành phần hồ sơ đề nghị cấp kinh phí bồi thường.

Thứ ba, về cách thức sử dụng kinh phí, pháp luật cho phép 02 cách thức sử dụng kinh phí. *Một là quy trình thông thường*, theo đó, cơ quan nhà nước phải bồi thường khi phát sinh nhu cầu sử dụng kinh phí thì lập hồ sơ đề nghị cơ quan tài chính có thẩm quyền cấp; *hai là quy trình chủ động*, theo đó, cơ quan nhà nước phải bồi thường khi phát sinh nhu cầu sử dụng kinh phí mà xét thấy kinh phí hoạt động của cơ quan đủ để chi trả tiền bồi thường thì có thể ứng trước để chi trả cho người bị thiệt hại và sau đó lập đề nghị gửi cơ quan tài chính có thẩm quyền cấp bổ sung kinh phí sau.

4. Kinh phí bồi thường nhà nước theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017

Trong quá trình xây dựng Luật TNBTCNN năm 2017 cũng có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề kinh

phí bồi thường qua từng giai đoạn.

Ở giai đoạn làm việc cấp chuyên gia, trong các phương án đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định về kinh phí bồi thường thì đa số ý kiến nhất trí với phương án thành lập Quỹ bồi thường và nguồn hình thành kinh phí bồi thường được trích một phần từ nguồn thu từ tiền xử phạt vi phạm hành chính. Một số ý kiến khác cho rằng, không nên quy định cho cơ quan tài chính có thẩm quyền thẩm định hồ sơ cấp kinh phí bồi thường mà nên quy định cho cơ quan có trách nhiệm bồi thường vừa là cơ quan quản lý kinh phí bồi thường và đồng thời cũng là cơ quan thực hiện việc chi trả tiền bồi thường, vì đây là cơ quan có chuyên môn trong lĩnh vực bồi thường nhà nước. Cơ quan tài chính chỉ có thẩm quyền cấp kinh phí và kiểm tra tính hợp pháp, đúng đắn của việc quản lý, sử dụng kinh phí bồi thường chứ không thực hiện việc thẩm định hồ sơ cấp kinh phí bồi thường⁴.

Tuy nhiên, quá trình thảo luận ở giai đoạn tiếp theo, cơ quan chủ trì soạn thảo giữ quan điểm như quy định của Luật TNBTCNN năm 2009, theo đó, không thành lập quỹ riêng về bồi thường nhà nước. Mặc dù vậy, để bảo đảm nguồn kinh phí sẵn sàng cho bồi thường, Luật TNBTCNN (sửa đổi) sẽ quy định về kinh phí bồi thường theo hướng, trong mục lục ngân sách nhà nước

có một mục riêng về kinh phí thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Hằng năm, Bộ Tài chính thực hiện phân bổ, cấp kinh phí thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo dự toán của cơ quan bồi thường nhà nước của Bộ Tư pháp và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Việc quản lý, chi trả và quyết toán kinh phí được thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Cơ quan Kiểm toán nhà nước, cơ quan Tài chính thực hiện kiểm tra, giám sát theo quy định của pháp luật⁵.

Luật TNBTCNN năm 2017 quy định vấn đề kinh phí bồi thường tại Chương VI của Luật TNBTCNN năm 2017, và về cơ bản, vấn đề kinh phí bồi thường cũng được quy định trên cơ sở kế thừa một số quy định của Luật TNBTCNN năm 2009. Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN năm 2017 cũng có nhiều quy định mới như sau:

Thứ nhất, về kinh phí bồi thường.

Kinh phí bồi thường trong Luật TNBTCNN năm 2017 không chỉ là kinh phí chi trả tiền bồi thường mà bao gồm 2 loại kinh phí là (1) tiền chi trả cho người bị thiệt hại và (2) chi phí cho việc định giá tài sản, giám định thiệt hại. Quy định “*Chi phí cho việc định giá tài sản, giám định thiệt hại*” được coi là kinh phí bồi thường là quy định mới được bổ sung. Theo quy định này thì “*Chi phí cho việc định giá tài sản, giám định thiệt hại*” sẽ được ngân sách

nhà nước cấp bổ sung mà không lấy vào kinh phí hoạt động của cơ quan giải quyết bồi thường như quy định của Thông tư liên tịch số 71/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 09/5/2012 của Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Điều này có ý nghĩa quan trọng bởi sẽ không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước.

Thứ hai, trách nhiệm lập dự toán và quyết toán kinh phí bồi thường.

Luật TNBTCNN năm 2017 đã quy định trách nhiệm lập dự toán và quyết toán kinh phí bồi thường theo hướng “chuyên giao” trách nhiệm này từ từng cơ quan nhà nước cụ thể về cho cơ quan tài chính có thẩm quyền mà cụ thể là cho Bộ Tài chính và Sở Tài chính. Việc sửa đổi như vậy là nhằm thống nhất đầu mối lập dự toán, quyết toán kinh phí bồi thường ở trung ương và cấp tỉnh, tránh tình trạng tất cả các cơ quan đều phải lập dự toán, quyết toán kinh phí bồi thường, trong khi bồi thường nhà nước không phải là công việc thường xuyên, chỉ phát sinh khi có vụ việc cụ thể. Mặt khác, hàng năm, căn cứ vào thực tế cấp phát kinh phí bồi thường của năm trước thì cơ quan tài chính có cơ sở và thuận lợi hơn trong việc lập dự toán kinh phí bồi thường. Như vậy, từng

cơ quan nhà nước cụ thể không phải lập dự toán kinh phí bồi thường như Luật TNBTCNN năm 2009 và cũng không phải thực hiện trách nhiệm quyết toán kinh phí bồi thường. Trách nhiệm của cơ quan đã chi trả tiền bồi thường chỉ là gửi các giấy tờ, tài liệu có liên quan đến việc chi trả tiền bồi thường cho cơ quan tài chính đã cấp phát kinh phí để quyết toán theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, trách nhiệm phối hợp hoàn thiện hồ sơ đề nghị cấp kinh phí bồi thường.

Để khắc phục tình trạng hồ sơ đề nghị cấp kinh phí không chặt chẽ, đầy đủ, Luật TNBTCNN năm 2017 đã quy định bổ sung trách nhiệm cho cơ quan tài chính trong việc phối hợp hoàn thiện hồ sơ đề nghị cấp kinh phí bồi thường. Theo đó, trường hợp có căn cứ rõ ràng cho rằng hồ sơ không đáp ứng yêu cầu luật định hoặc mức bồi thường không đúng quy định của pháp luật thì cơ quan tài chính có trách nhiệm phối hợp với cơ quan giải quyết bồi thường để hoàn thiện hồ sơ, cấp phát kinh phí bồi thường. Đối với việc giải quyết bồi thường tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự, trường hợp có căn cứ rõ ràng cho rằng mức bồi thường trong bản án, quyết định của Tòa án về giải quyết bồi thường (bao gồm bản án, quyết định của Tòa án được ban hành trong thủ tục tố tụng hình sự hoặc tố tụng dân sự

hoặc tố tụng hành chính) không đúng quy định của pháp luật thì cơ quan tài chính kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục tố tụng. ■

Tài liệu trích dẫn

(1) Cục Bồi thường nhà nước (2018), *Tìm hiểu Pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*, ThS. Nguyễn Văn Bốn (chủ biên), NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2018, trang 71-89.

(2) Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 105/BC-BTP ngày 10/7/2008 của Bộ Tư pháp tham khảo kinh nghiệm pháp luật nước ngoài về trách nhiệm bồi thường nhà nước*, trang 13-14.

(3) Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 105/BC-BTP ngày 10/7/2008*, đđ, trang 15.

(4) Cục Bồi thường nhà nước, *Báo cáo số 148/BC-BTNN ngày 19/10/2015 về Kết quả Hội thảo “Định hướng trong việc sửa đổi, bổ sung Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước”*, trang 5.

(5) Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 47/BC-BTP ngày 14/3/2016 trình Chính phủ những định hướng lớn xây dựng dự án Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (sửa đổi)*, trang 6.