

MỘT SỐ QUAN ĐIỂM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

• TS. Lê Thái Phương*

Tóm tắt: Pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tại Việt Nam đã có một quá trình phát triển lâu dài. Từ những đặc thù của quan hệ pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng như với mục tiêu bảo đảm tính khả thi trên thực tiễn, pháp luật trên lĩnh vực này đã được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở những quan điểm lập pháp lớn, hướng tới việc định hình khuôn khổ pháp lý riêng, có tính độc lập tương đối với Bộ luật Dân sự; bảo đảm cân bằng về lợi ích và điều chỉnh toàn diện các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể là Nhà nước, người bị thiệt hại và người thi hành công vụ gây thiệt hại khi thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Từ khóa: Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; quan điểm lập pháp; Xây dựng pháp luật.

Abstract: The law on State compensation liability in Vietnam has had a long development process. From the peculiarities of the legal relationship of the State's compensation liability as well as with the goal of ensuring the feasibility in practice, the law in this field has been developed and improved on the basis of established legislative viewpoints, aiming to shape its own legal framework, with relative independence from the Civil Code; ensuring the balance of interests and comprehensive adjustment of the relations arising between the State, the victims and the damage-causing official duty persons when it comes to the State's compensation.

Keywords: Compensation liability of the State; legislative opinion; Law making.

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

Trong xây dựng pháp luật, từ những mong muốn của mình, hay nói cách khác là từ mục tiêu ban hành một đạo luật, các nhà lập pháp sẽ đề ra những quan điểm lập pháp mang tính nguyên tắc, tác động và chi phối tới tổng thể nội dung của đạo luật đó. Trong lĩnh vực pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) cũng vậy, bối cảnh và những yêu cầu đặt ra của thực tiễn đã hình thành nên những

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

mục tiêu của chế định pháp luật để từ đó đề ra những quan điểm trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

1. Quan điểm về việc cần có một khuôn khổ pháp lý riêng điều chỉnh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Có thể nói pháp luật về TNBTCNN có một quá trình phát triển lâu dài. Nếu tính từ thời điểm thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa đến nay thì TNBTCNN cũng đã hình thành rất sớm. Ngay từ bản Hiến pháp năm 1959, quyền được Nhà nước bồi thường đã được quy định tại Điều 29. Tiếp đó, tại bản Hiến pháp năm 1980, quyền này tiếp tục được quy định (Điều 73) và là nền tảng cho quy định đầu tiên về quyền được bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự (TTHS) tại Bộ luật TTHS năm 1988 (Điều 24). Bản Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) tiếp tục quy định quyền được bồi thường của người dân do người thi hành công vụ gây ra (các Điều 72 và 74) và là cơ sở cho Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995 cụ thể hóa thành các quy định về bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước gây ra (Điều 623) và bồi thường thiệt hại do người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra (Điều 624). Như vậy, ngay cả ở văn bản quy phạm pháp luật tối cao là Hiến pháp cũng như tại một trong những đạo

luật rường cột của đất nước là BLDS thì quyền được Nhà nước bồi thường đã được ghi nhận.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, ngay cả khi được quy định trong Hiến pháp cũng như BLDS thì quyền được Nhà nước bồi thường vẫn gần như không đi vào cuộc sống. Thực trạng vi phạm pháp luật trong một bộ phận cán bộ, công chức vẫn xảy ra và quyền được bồi thường của người bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra vẫn không được bảo đảm, nhất là trong hoạt động tố tụng hình sự. Chính vì vậy, vấn đề phòng, chống oan, sai nói chung và khắc phục các quyền, lợi ích hợp pháp của người bị oan, sai nói riêng vẫn là một trong những nhiệm vụ trọng tâm được Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm. Đơn cử, chỉ 01 năm sau khi Hiến pháp năm 1992 được thông qua thì năm 1993, tại Chỉ thị số 29-CT/TW ngày 08/11/1993 của Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật đã nêu rõ: “*Đối với người phạm tội phải xử lý chính xác, nghiêm minh, kịp thời (...) bắt, giam giữ đúng pháp luật và xét xử đúng người, đúng tội; chấm dứt tình trạng bắt oan người vô tội; không trấn áp tràn lan, đồng thời không để lọt tội phạm...*”¹. Chỉ thị số 53-CT/TW ngày 21/3/2000 của Bộ Chính trị cũng đã chỉ rõ: “*...Cùng với việc phát hiện và chú trọng giải quyết kịp thời các vụ án có dấu hiệu oan, sai, cần khẩn trương*

ngiên cứu xây dựng cơ chế, chính sách để bồi thường thiệt hại với các trường hợp bị oan, sai do cơ quan tiến hành tố tụng gây ra...".

Như vậy, khuôn khổ pháp lý riêng điều chỉnh về TNBTCNN là một yêu cầu bức thiết của thực tiễn, bởi nếu “*quyền được Nhà nước bồi thường*” được ghi nhận nhưng cơ chế “*bảo đảm thực hiện quyền*” chưa được xác lập đầy đủ thì khó đảm bảo tính khả thi. Do vậy, cần phải có một khuôn khổ pháp lý riêng điều chỉnh vấn đề TNBTCNN với những đặc thù riêng cũng như mục tiêu hài hòa, cụ thể. Quyết tâm này đã được thể hiện rất rõ trong nhiều văn bản của Đảng với những chỉ đạo hết sức cụ thể. Ngày 02/01/2002, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 08-NQ/TW 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*”. Ngày 24/5/2005, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, trong đó yêu cầu “*khẩn trương ban hành Luật về bồi thường nhà nước*”.

Tính đúng đắn và phù hợp của quan điểm nêu trên đã được minh chứng qua việc ban hành 2 văn bản

quy phạm pháp luật, cụ thể là: 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), trong đó, Nghị quyết số 388 đã thực sự đi vào cuộc sống, nhận được nhiều hưởng ứng tích cực từ phía người dân. Mặc dù thời điểm ban hành là khác nhau và mức độ hiệu quả trong thực hiện cũng khác nhau nhưng 02 văn bản quy phạm pháp luật nêu trên là minh chứng rõ nét nhất cho quan điểm về việc cần phải có một khuôn khổ pháp lý riêng điều chỉnh vấn đề TNBTCNN. Sau này, trong quá trình xây dựng dự án Luật Bồi thường nhà nước thì tại Báo cáo đánh giá dự báo tác động pháp luật của Luật Bồi thường nhà nước, trong 06 phương án về phạm vi điều chỉnh của Luật Bồi thường nhà nước mà cơ quan chủ trì soạn thảo đưa ra thì cũng có tới 5 phương án ủng hộ quan điểm phải ban hành luật riêng để điều chỉnh TNBTCNN². Quá trình xây dựng dự án BLDS (sửa đổi) (mà sau đó là BLDS năm 2015), quan điểm này cũng được khẳng định một cách chắc chắn thông qua quy định tại

Điều 598 về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra, theo đó Điều 598 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 theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*”. Với quy định này, BLDS năm 2015 đã dẫn chiếu áp dụng Luật TNBTCNN khi quy định TNBTCNN nhưng thực chất đằng sau đó là “*gián tiếp*” thừa nhận khuôn khổ pháp lý riêng để điều chỉnh TNBTCNN.

2. Quan điểm về điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể có liên quan trong lĩnh vực trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

So sánh với pháp luật về TNBTCNN của nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới cho thấy, đặc thù của pháp luật TNBTCNN của Việt Nam là không chỉ quy định vấn đề bồi thường thiệt hại của Nhà nước đối với tổ chức, cá nhân bị thiệt hại mà điều chỉnh khá toàn diện các vấn đề pháp lý phát sinh trong mối quan hệ giữa các chủ thể là: Nhà nước, từng cơ quan nhà nước cụ thể, người thi hành công vụ gây thiệt hại và người bị thiệt hại. Trong đó: (1) giữa Nhà nước với người bị thiệt hại, pháp luật điều chỉnh các vấn đề về quyền yêu cầu bồi thường, trách nhiệm giải quyết bồi thường và chi trả tiền bồi thường; (2) giữa Nhà nước với người thi hành công vụ gây thiệt hại, pháp

luật điều chỉnh các vấn đề về trách nhiệm hoàn trả, trách nhiệm kỷ luật; (3) trong nội bộ Nhà nước hay giữa các cơ quan nhà nước cụ thể với nhau, pháp luật điều chỉnh các vấn đề về liên quan đến kiểm soát việc thực hiện TNBTCNN (như theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, thanh tra...) giữa cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước với cơ quan có phát sinh vụ việc giải quyết bồi thường hoặc xác định trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại³. Đặc thù này xuất phát từ việc các nhà làm luật có nhiều mong muốn khi xây dựng pháp luật về TNBTCNN. Mong muốn trước hết và quan trọng nhất đó là phải khôi phục lại những quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm của người bị thiệt hại, bù đắp những tổn thất về vật chất và mất mát về tinh thần cho người bị thiệt hại. Tiếp theo đó là mong muốn có tính “lâu dài” đó là thông qua quy định pháp luật về TNBTCNN để “nhắc nhở” người thi hành công vụ rằng nếu họ không cẩn trọng và tuân thủ pháp luật trong thực thi công vụ thì sẽ luôn có khả năng xảy ra vi phạm làm phát sinh TNBTCNN cũng như họ phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Nhà nước vì đã để xảy ra việc Nhà nước phải bồi thường.

Từ mong muốn như vậy, quan điểm về phạm vi điều chỉnh của pháp luật TNBTCNN là phải điều chỉnh

mối quan hệ phát sinh giữa Nhà nước, các cơ quan nhà nước, người bị thiệt hại và người thi hành công vụ gây thiệt hại. Với quan điểm như trên, dù mức độ hoàn thiện có sự khác nhau ở nhiều cấp độ nhưng trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật quy định về TNBTCNN kể từ khi có BLDS năm 1995 đến nay, pháp luật TNBTCNN khi quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước với người bị thiệt hại thì cũng quy định cả các vấn đề khác có liên quan phát sinh giữa các chủ thể nêu trên.

Nghị định số 47/CP quy định vấn đề bồi thường thiệt hại ở Mục 1 của Chương II (*các Điều từ 6 đến 11*), quy định vấn đề hoàn trả ở Mục 2 của Chương II (*các Điều từ 2 đến 18*). So với Nghị định số 47/CP, ngoài vấn đề bồi thường thiệt hại (*các Điều từ 1 đến 15 Nghị quyết số 388*), trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ (*các Điều 16 và 17 Nghị quyết số 388*), văn bản hướng dẫn Nghị quyết số 388 của liên ngành trung ương đã bắt đầu quy định về việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước với nhau trong kiểm soát việc thực hiện TNBTCNN. Cụ thể là, trong trường hợp có sự không thống nhất về cơ quan có trách nhiệm bồi thường thì việc này sẽ được giải quyết thông qua quy định giải quyết tranh chấp về trách nhiệm bồi thường thiệt hại giữa các cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự (*Mục VII Thông*

tư liên tịch số 01/2004/TTLT-VKSNDTC-BCA-TANDTC-BTP-BQP ngày 25/3/2004 của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng và *Mục VII* Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BQP-BTC ngày 22/11/2006 của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính).

Luật TNBTCNN năm 2009 là văn bản đầu tiên ở tầm luật quy định toàn diện nhất các quan hệ phát sinh liên quan đến việc thực hiện TNBTCNN, bao gồm:

Thứ nhất, quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước đối với người bị thiệt hại.

Nhóm quy định này bao gồm các quy định về: đối tượng được bồi thường, quyền yêu cầu bồi thường, thời hiệu yêu cầu bồi thường, văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ để làm căn cứ yêu cầu bồi thường (*ở Luật TNBTCNN năm 2017, văn bản này được quy định là văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường*), căn cứ xác định TNBTCNN, phạm vi TNBTCNN, thiệt hại được bồi thường, trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường, kinh phí bồi thường và thủ tục chi trả.

Thứ hai, quy định trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại đối với Nhà nước.

Nhóm quy định này bao gồm: nghĩa vụ hoàn trả, căn cứ xác định mức hoàn trả, trình tự, thủ tục xem xét trách nhiệm hoàn trả và phương thức hoàn trả. Ngoài ra, văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật TNBTCNN năm 2009 còn quy định thêm: mức hoàn trả tương ứng với các trường hợp xác định lỗi và trách nhiệm hoàn trả trong một số trường hợp cụ thể.

Thứ ba, quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước giữa cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương với các cơ quan có phát sinh vụ việc giải quyết bồi thường, xem xét trách nhiệm hoàn trả và giữa các cơ quan quản lý nhà nước với nhau.

Ở giai đoạn thực hiện Luật TNBTCNN năm 2009, quản lý nhà nước về công tác bồi thường mới được xác lập là một lĩnh vực quản lý nhà nước độc lập, do đó, để bảo đảm cho công tác này đi vào nền nếp, các cơ quan có thẩm quyền đã phải ban hành tới 12 văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết về lĩnh vực này. Trong số đó có 05 văn bản có một phần nội dung quy định về quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước, bao gồm: Nghị định số 16/2010/NĐ-CP ngày 03/3/2010; Thông tư liên tịch số 01/2012/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BTP ngày 18/9/2012 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ Tư pháp hướng dẫn thực

hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động tố tụng dân sự, tố tụng hành chính; Thông tư liên tịch số 05/2012/TTLT-VKSNDTC-BCA-TANDTC-BTP-BQP-BTC-BNN&PTNT ngày 02/11/2012 của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động tố tụng hình sự; Thông tư liên tịch số 11/2013/TTLT-BCA-BQP-BTP-VKSNDTC-TANDTC ngày 06/11/2013 của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động thi hành án hình sự; Thông tư số 01/2015/TT-BTP ngày 15/01/2015 của Bộ Tư pháp hướng dẫn về nghiệp vụ thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức pháp chế và có 07 văn bản chỉ quy định về quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước, bao gồm: Thông tư liên tịch số 18/2011/BTP-BNV ngày 19/10/2011 của Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ hướng dẫn nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức và biên chế của Sở Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Phòng Tư pháp thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện về bồi thường nhà nước; Thông tư số 55/2012/TT-BCA ngày 17/9/2012 của Bộ Công an quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về

công tác bồi thường trong Công an nhân dân; Thông tư số 03/2013/TT-BTP ngày 31/01/2013 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính; Thông tư liên tịch số 04/2013/TTLT-BTP-BQP ngày 01/02/2013 của Bộ Tư pháp và Bộ Quốc phòng hướng dẫn thực hiện quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự; Thông tư liên tịch số 22/2014/TTLT-BTP-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT ngày 21/11/2014 của Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn thực hiện quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động tố tụng; Thông tư số 13/2015/TT-BTP ngày 29/9/2015 của Bộ Tư pháp sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2013/TT-BTP ngày 31/01/2013 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính; Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTP-BQP ngày 19/11/2015 của Bộ Tư pháp và Bộ Quốc phòng sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư liên tịch số 04/2013/TTLT-BTP-BQP ngày 01/02/2013 của Bộ Tư pháp và Bộ Quốc phòng hướng dẫn thực hiện quản lý nhà nước về công tác bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự.

Thứ tư, quy định về hỗ trợ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với người bị thiệt hại.

Đây là quy định mới và không được quy định trong Luật TNBTCNN năm 2009 mà được quy định trong các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật. Quy định này được xác lập nhằm mục tiêu tạo thuận lợi hơn cho người bị thiệt hại khi thực hiện quyền yêu cầu bồi thường. Vậy có cần thiết phải có một cơ chế hỗ trợ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường không khi mà quan hệ pháp luật TNBTCNN được xác định là một quan hệ pháp luật dân sự? Câu trả lời đã có ngay từ khi xác định quan điểm phải có một khuôn khổ pháp lý riêng để điều chỉnh vấn đề TNBTCNN. Nếu việc thực hiện quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường tương tự như thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại trong pháp luật dân sự thông thường thì đã không có sự đòi hỏi phải có một cơ chế pháp lý đặc thù về bồi thường nhà nước.

Mặc dù không được quy định trong Luật mà chỉ được quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật, tuy nhiên, những quy định này đã tạo tiền đề để sau này chính thức được luật hóa trong Luật TNBTCNN năm 2017.

Tiếp sau Luật TNBTCNN năm 2009, Luật TNBTCNN năm 2017 được ban hành đã sửa đổi, bổ sung toàn diện các quy định về TNBTCNN.

Có chung cách tiếp cận và quan điểm xây dựng như Luật TNBTCNN năm 2009, Luật TNBTCNN năm 2017 tiếp tục quy định toàn diện các quan hệ phát sinh liên quan đến việc thực hiện TNBTCNN, bao gồm:

Thứ nhất, Luật tiếp tục quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước đối với người bị thiệt hại, trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại đối với Nhà nước và trách nhiệm quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước.

Thứ hai, “luật hóa” các quy định về nội dung quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước và các quy định về hỗ trợ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường lên thành một nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước.

Thứ ba, bổ sung các quy định về trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có liên quan trong quản lý và chỉ đạo việc thực hiện công tác bồi thường nhà nước giữa các cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước với cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực của cơ quan phát sinh vụ việc yêu cầu bồi thường và xem xét trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại.

3. Quan điểm về cân bằng lợi ích giữa các chủ thể

Pháp luật suy cho cùng là những quy tắc xử sự của các chủ thể và biểu hiện dưới các hình thức quyền, nghĩa

vụ và trách nhiệm của chủ thể đó, trong đó, chủ yếu là các xử sự về quyền và nghĩa vụ. Quyền của chủ thể này sẽ tương ứng với nghĩa vụ của chủ thể khác và ngược lại. Trong pháp luật về TNBTCNN cũng vậy, đơn cử, trong giải quyết bồi thường thì quyền yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại sẽ tương ứng với nghĩa vụ phải giải quyết bồi thường của Nhà nước... Tuy nhiên, mặc dù về nguyên tắc thì quyền của chủ thể này sẽ tương ứng với nghĩa vụ của chủ thể khác và ngược lại nhưng trách nhiệm của các nhà làm luật là phải bảo đảm sự cân bằng của “*cán cân điều chỉnh*” là pháp luật, trong đó, quyền và nghĩa vụ đều phải ở một mức độ nhất định để bảo đảm sự hài hòa. Bởi vì, nếu một chủ thể có quá nhiều quyền mà bên chủ thể có nghĩa vụ không thể đáp ứng nổi thì vô hình trung pháp luật đã mất đi tính khả thi, các nhà làm luật cũng không đạt được mong muốn của mình. Thực tiễn thi hành Nghị quyết số 388 là câu trả lời rất thuyết phục cho vấn đề này. Ở thời điểm khi được ban hành, mặc dù Nghị quyết số 388 đã nhận được nhiều phản hồi tích cực từ phía người dân, tuy nhiên, cũng gần như ngay sau đó là sự phản ánh về những biểu hiện “*chùn tay*” của một bộ phận cơ quan tiến hành tố tụng trong thực thi nhiệm vụ, công vụ.

Từ mục tiêu phải bảo đảm tính khả thi của chế định TNBTCNN, các

nhà làm luật đã thống nhất quan điểm phải bảo đảm sự cân bằng về lợi ích giữa các chủ thể trong quan hệ pháp luật TNBTCNN. Có thể nhận diện sự cân bằng đó thông qua nhìn nhận từ vị trí của từng chủ thể trong mối liên hệ với các chủ thể khác, cụ thể như sau:

Thứ nhất, từ vị trí của Nhà nước sẽ phải xét tới 2 chủ thể trong các mối liên hệ sau đây:

- Trong mối liên hệ với người dân thì điều mà người dân quan tâm cũng như Nhà nước sẽ phải cân nhắc đó chính là Nhà nước có cam kết sẽ bồi thường hay không và cam kết đó có được thực hiện triệt để hay không? Chính vì vậy, Nhà nước sẽ phải cân nhắc khả năng của mình đến đâu trước khi quyết định việc cam kết với người dân. Để Nhà nước có thể bảo đảm rằng cam kết của mình được thực hiện thì Nhà nước phải cân nhắc những vấn đề có liên quan đến chính mình, bao gồm: Hiện tại, đội ngũ người thi hành công vụ của mình có trình độ và năng lực đến đâu? Những sai phạm nào là điển hình và phổ biến mà người thi hành công vụ hay mắc phải trong thi hành công vụ, phản ứng của người dân đối với những sai phạm đó và tiền lệ đã được pháp luật quy định như thế nào? Ngân sách nhà nước có đủ khả năng đáp ứng việc chi trả các khoản bồi thường trong phạm vi cam kết của mình hay không...?

- Trong mối liên hệ với người thi hành công vụ nói riêng và nền công

vụ nói chung thì điều mà người thi hành công vụ quan tâm cũng như Nhà nước mong muốn là sự vận hành ổn định và bình thường của nền công vụ cũng như tâm lý ổn định công việc của chính người thi hành công vụ. Để Nhà nước có thể bảo đảm được những điều này thì Nhà nước cũng phải cân nhắc các vấn đề: Có đặt ra trách nhiệm đối với người thi hành công vụ có vi phạm hay không? Nếu đặt ra trách nhiệm đối với họ thì sẽ quy định những loại hình trách nhiệm nào và mức độ nặng hay nhẹ của trách nhiệm sẽ đến đâu? Việc đặt ra trách nhiệm của người thi hành công vụ có ảnh hưởng hay không tới tâm lý cá nhân của họ và hiệu quả chung của nền công vụ hay không...?

Thứ hai, từ vị trí của người dân, trong mối liên hệ với Nhà nước, điều mà người dân quan tâm đó là trường hợp họ bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra thì Nhà nước có bồi thường hay không? Nếu trường hợp của họ được Nhà nước bồi thường thì những loại thiệt hại nào sẽ được bồi thường? Quá trình thực hiện quyền yêu cầu bồi thường họ có nhận được sự hỗ trợ nào từ phía Nhà nước hay không...?

Như vậy, để quyết định một chính sách bồi thường thiệt hại thì các nhà làm luật sẽ phải đứng ở nhiều góc nhìn của với những cân nhắc thận trọng. Đơn cử, nếu quy định phạm vi TNBTCNN quá rộng mà không cân nhắc đến khả năng chi trả

tiền bồi thường dẫn tới việc không xem xét, giải quyết bồi thường hoặc giải quyết bồi thường không thấu đáo thì tất yếu sẽ dẫn tới tâm lý ở người dân cho rằng pháp luật quy định chỉ để cho có chứ không khả thi... Hoặc nếu quy định trách nhiệm hoàn trả hay trách nhiệm kỷ luật quá nặng đối với công chức, không tương xứng với mức độ vi phạm của họ thì có thể dẫn tới tâm lý “sợ trách nhiệm” của người thi hành công vụ làm giảm tính tích cực, chủ động trong thi hành công vụ hoặc nghiêm trọng hơn là né tránh, đùn đẩy trách nhiệm khi phát sinh vụ việc yêu cầu bồi thường...

Với quan điểm nhất quán như vậy, quá trình xây dựng dự án Luật Bồi thường nhà nước trước đây (sau đổi tên là Luật TNBTCNN năm 2009 và hiện nay là Luật TNBTCNN năm 2017) đã xác định phạm vi TNBTCNN phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội; khả năng của ngân sách nhà nước; năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước và yêu cầu phải bảo đảm sự kết hợp hài hoà giữa mục tiêu bảo vệ lợi ích của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại và lợi ích của Nhà nước, bảo vệ lợi ích của cá nhân, tổ chức bị người thi hành công vụ gây thiệt hại nhưng đồng thời cũng phải bảo đảm sự hoạt động ổn định, có hiệu quả của các cơ quan công quyền, đặc biệt là giữ vững sự ổn định chính trị - xã hội của đất nước⁴.

Dưới góc độ luật thực định, quan điểm này biểu hiện rõ nét nhất ở những nhóm quy định sau đây trong Luật TNBTCNN năm 2009 và Luật TNBTCNN năm 2017:

Một là, quy định về phạm vi TNBTCNN.

Các trường hợp được bồi thường là các trường hợp thiệt hại phát sinh trong các hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng (gồm tổ tụng hình sự, tổ tụng dân sự và tổ tụng hành chính) và thi hành án (gồm thi hành án hình sự và thi hành án dân sự). Trong từng lĩnh vực hoạt động thì Luật cũng liệt kê cụ thể từng trường hợp được bồi thường.

Hai là, quy định về thiệt hại được bồi thường.

Các thiệt hại được bồi thường và cách tính toán từng loại thiệt hại được bồi thường được Luật quy định cụ thể, bao gồm: thiệt hại do tài sản bị xâm phạm, thiệt hại do thu nhập thực tế bị mất hoặc bị giảm sút, thiệt hại do sức khỏe bị xâm phạm, thiệt hại do người bị thiệt hại chết và thiệt hại về tinh thần. Riêng tại Luật TNBTCNN năm 2017 thì so với Luật năm 2009, Luật năm 2017 đã bổ sung thêm 01 loại thiệt hại là chi phí khác được bồi thường.

Ba là, quy định về trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ.

Trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ chỉ đặt ra nếu họ có lỗi trong khi thi hành công vụ. Luật

TNBTCNN năm 2009 thậm chí còn không quy định trách nhiệm hoàn trả của người tiến hành tố tụng hình sự nếu có lỗi vô ý gây thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự bởi các nhà làm luật lo ngại những tác động tiêu cực đến tâm lý của người thi hành công vụ trong hoạt động tố tụng hình sự. Mức hoàn trả cũng được Luật quy định cụ thể để bảo đảm thuận lợi khi xác định mức hoàn trả. Hiện nay trong Luật TNBTCNN năm 2017 thì đặt ra đồng thời 02 giới hạn để xác định mức theo 02 tiêu chí là tháng lương được trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại cũng như số tiền bồi thường Nhà nước đã chi trả cho người bị thiệt hại.

Kết luận

Cũng giống như việc xây dựng bất kỳ một đạo luật nào, quá trình xây dựng pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được các nhà làm luật tính toán, cân nhắc kỹ lưỡng để bảo đảm đích đến cuối cùng là tính khả thi của đạo luật trên thực tiễn. Từ đích đến này, các nhà làm luật sẽ xác định các mục tiêu cụ thể để đề ra các quan điểm lập pháp phù hợp có tính nguyên tắc để định hướng, chi phối từng nội dung quy định cụ thể. Hiện nay, pháp luật TNBTCNN ở Việt Nam bao gồm Luật TNBTCNN năm 2017 và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành được xây dựng trên cơ sở những quan điểm lập pháp đó là định hình một khuôn khổ pháp lý riêng điều chỉnh trách nhiệm bồi

thường của Nhà nước, điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể có liên quan trong lĩnh vực trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và bảo đảm cân bằng lợi ích giữa các chủ thể. ■

Tài liệu tham khảo

1. Chỉ thị số 29-CT/TW ngày 08/11/1993 của Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật.
2. Chỉ thị số 53-CT/TW ngày 21/3/2000 của Bộ Chính trị.
3. Nghị quyết số 08-NQ/TW năm 2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới.
4. Nghị quyết số 48-NQ/TW năm 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.
5. Nghị quyết 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.
6. 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.
7. Bộ luật Dân sự năm 1995; Bộ luật Dân sự năm 2005; Bộ luật Dân sự năm 2015.
8. Luật TNBTCNN năm 2009.
9. Hiến pháp năm 2013.
10. Luật TNBTCNN năm 2017.