

CƠ CHẾ HỖ TRỢ, HƯỚNG DẪN THỰC HIỆN QUYỀN YÊU CẦU BỒI THƯỜNG TRONG LUẬT TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

• ThS. Phùng Trung Thăng*

Tóm tắt: Công tác hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường phản ánh tính hiệu quả của việc bảo đảm việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường và quá trình giải quyết bồi thường trong thực tiễn. Thúc đẩy việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường thông qua hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường là một trong những biện pháp để góp phần thực hiện quyền con người theo Hiến pháp năm 2013 cũng như các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, đồng thời thể hiện đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta luôn hướng tới mục tiêu để tất cả công dân được hưởng đầy đủ quyền con người trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Từ khóa: Quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại; trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền; giải quyết bồi thường của Nhà nước.

Abstract: The work of supporting and guiding the exercise of the right to claim compensation reflects the effectiveness of ensuring the exercise of the right to claim and the compensation settlement process in practice. Promoting the exercise of the right to claim and settling compensation through support and guidance on the exercise of the right to claim compensation is one of the measures to contribute to the realization of human rights under the 2013 Constitution as well as international treaties to which Vietnam is a signatory party, and at the same time demonstrates the lines and policies of the Party and the State, which always aim for full enjoyment of human rights by all citizens in all areas of social life.

Keywords: Right to claim compensation; compensation liability of the State; support and guide the exercise of rights; compensation settlement of the State.

Ngày nhận: 18/8/2021 Ngày phản biện, đánh giá: 06/9/2021 Ngày duyệt: 15/9/2021

Theo nguyên tắc chung của pháp luật dân sự, trong một quan hệ pháp luật về bồi thường thiệt hại giữa các tổ chức, cá nhân, bên bị thiệt hại có quyền yêu cầu bên gây thiệt hại phải bồi thường. Trong quá trình giải quyết tranh chấp, dù là tự mình hay có sự tham gia của

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

bên thứ ba, thì bên bị thiệt hại và bên gây thiệt hại hoàn toàn bình đẳng, có các quyền và nghĩa vụ trong cơ chế pháp lý giải quyết tranh chấp mà Nhà nước đã ban hành. Tuy nhiên, trong quan hệ pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) - *mặc dù cũng là một quan hệ pháp luật dân sự* - nhưng thực tế hiển nhiên là vị thế của các bên chủ thể có sự khác biệt rõ ràng. Trong quan hệ này, trước bên có trách nhiệm bồi thường là cơ quan nhà nước có tổ chức bộ máy, có quyền lực và nhân sự thì dường như cá nhân, tổ chức bị thiệt hại rơi vào tình trạng “*yếu thế*” hơn. Từ thực tế như vậy, để “*cân bằng*” vị thế, bảo đảm sự bình đẳng thực sự giữa các bên mà nhất là bên bị thiệt hại, pháp luật về TNBTCNN đã quy định một trong những biện pháp pháp lý để giúp người bị thiệt hại nâng cao nhận thức cũng như tạo ra những tác động tích cực khác để người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình một cách thuận lợi - đó chính là *hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường*.

Thực tế hiện nay, không nhiều nước trên thế giới có quy định về cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn thủ tục yêu cầu bồi thường trong một đạo luật độc lập về trách nhiệm bồi thường của nhà nước¹. Ở Việt Nam, cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường còn khá mới mẻ cả về mặt lý luận và thực tiễn.

Về mặt luật định, phải đến Luật TNBTCNN năm 2017, quyền được hỗ trợ, hướng dẫn về thủ tục yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại mới chính thức được quy định. Có thể nói, đây là một bước tiến lớn về thành tựu lập pháp, khẳng định cam kết mạnh mẽ của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong vấn đề bảo đảm, bảo vệ quyền con người nói chung cũng như bảo đảm quyền được Nhà nước bồi thường nói riêng. Với đặc điểm đặc thù về sự đa dạng dân tộc, trình độ dân trí, kinh tế, văn hóa xã hội phân bố không đồng đều tại các vùng miền khác nhau đặc biệt là đồng bào ở vùng sâu vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số v.v.. dẫn tới việc tiếp cận và thực hiện pháp luật nói chung cũng như pháp luật về TNBTCNN nói riêng ở Việt Nam hiện nay gặp rất nhiều khó khăn. Đối tượng yêu cầu bồi thường là chủ thể đặc biệt (Nhà nước) nên người có quyền yêu cầu bồi thường đa phần không tránh khỏi những tâm lý tiêu cực như lo lắng, thiếu tin tưởng, bi quan, bất mãn v.v.. Thậm chí họ có thể bị các đối tượng chống phá Nhà nước lôi kéo, dụ dỗ, kích động dẫn tới gây ra những hành vi vi phạm pháp luật, ảnh hưởng xấu tới dư luận xã hội cũng như tình hình an ninh, trật tự tại địa phương. Do vậy, việc thiết lập một cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn pháp luật cho người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường nhà nước cũng như trong quá trình giải quyết bồi thường là rất cần thiết.

1. Sự hình thành và phát triển của các quy định về hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường nhà nước ở Việt Nam

Hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường (HTHDTHQYCBT) là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ động hoặc trên cơ sở đề nghị của người bị thiệt hại thực hiện những biện pháp, cách thức mà pháp luật quy định để thực hiện hoặc/và phối hợp với các cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện để giúp cho người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường nhà nước của mình đúng quy định.

Là thủ tục pháp lý nên quá trình hình thành và phát triển quy định về HTHDTHQYCBT gắn liền với các mốc lập pháp quan trọng trong lĩnh vực TNBTCNN như sau:

1.1. Giai đoạn trước khi Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 có hiệu lực pháp luật

Cơ chế HTHDTHQYCBT được hình thành và phát triển gắn liền với sự hình thành và phát triển của cơ chế bồi thường nhà nước và cũng là một trong những nhiệm vụ quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước (BTNN) mà các cơ quan được giao nhiệm vụ này thực hiện. Trước đây, cơ chế BTNN tại các văn bản quy phạm pháp luật như 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) 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 388) chưa quy định vấn đề quản lý nhà nước về công tác BTNN. Do đó, cơ chế HTHDTHQYCBT chưa được hình thành và chưa được ghi nhận tại bất kỳ văn bản nào trong giai đoạn này.

1.2. Giai đoạn từ khi Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 có hiệu lực đến trước ngày 01/7/2018

Ngày 18/6/2009, tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XII đã thông qua Luật TNBTCNN năm 2009. Đây là lần đầu tiên, pháp luật về BTNN quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước (QLNN) về công tác BTNN mà đối tượng quản lý chính là các cơ quan có phát sinh vụ việc yêu cầu bồi thường cũng như người bị thiệt hại khi thực hiện quyền yêu cầu bồi thường. Tuy nhiên, nội dung QLNN về công tác BTNN (trong đó bao gồm công tác HTHDTHQYCBT không được quy định cụ thể tại Luật TNBTCNN năm 2009 mà được hướng dẫn tại Điều 21 Nghị định số 16/2010/NĐ-CP ngày 03/03/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TNBTCNN (Nghị định số 16/2010/NĐ-CP) và một số thông tư, thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện QLNN về công tác BTNN.

Theo quy định của Nghị định số 16/2010/NĐ-CP, một trong các nhiệm vụ mà cơ quan QLNN về công tác BTNN phải thực hiện đó là “*giải đáp vướng mắc về việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*” - điểm c khoản 1 Điều 22. Đây chính là cơ sở pháp lý đầu tiên cho công tác HTHDTHQYCBT trong pháp luật về TNBTCNN. Trên cơ sở quy định nhiệm vụ giải đáp vướng mắc về việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, sau này Quyết định số 1128/QĐ-BTP ngày 05/7/2011 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Bồi thường nhà nước đã giải nghĩa cụ thể hơn nhiệm vụ giải đáp vướng mắc về việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thành nhiệm vụ “*Cung cấp thông tin, hướng dẫn thủ tục và hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường*” (điểm đ khoản 11 Điều 2). Nhiệm vụ này do Trung tâm Hỗ trợ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thuộc Cục Bồi thường nhà nước, Bộ Tư pháp thực hiện. Công tác HTHDTHQYCBT chính thức được định hình và tiếp tục được ghi nhận tại Thông tư liên tịch số 18/2011/TTLT-BTP-BNV ngày 19/10/2011 của Bộ Tư pháp, 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 (được thay thế bằng Thông tư liên tịch số 23/2014/TTLT-BTP-BNV ngày 22/12/2014), Thông tư 03/2013/TT-BTP ngày 31 tháng 01 năm 2013 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện QLNN về công tác bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính - được sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 13/2015/TT-BTP ngày 29/9/2015; Thông tư liên tịch số 04/2013/TTLT-BTP-BQP ngày 01/02/2013 của Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng hướng dẫn thực hiện QLNN về công tác bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự - được sửa đổi, bổ sung tại Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTP-BQP ngày 19/11/2015.

Đối với trách nhiệm HTHDTHQYCBT tại các cơ quan Trung ương, quy định về thẩm quyền thực hiện công tác HTHDTHQYCBT ở các cơ quan Trung ương trong giai đoạn này là phân tán và thiếu sự đồng bộ, thống nhất về mặt thẩm quyền. Đối với Bộ Tư pháp, việc thực hiện công tác HTHDTHQYCBT chỉ được thực hiện trong lĩnh vực quản lý hành chính và thi hành án dân sự. Tuy nhiên, đối với một số Bộ, ngành QLNN về công tác bồi thường trong lĩnh vực thi hành án hình sự và công tác tố tụng (Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) lại thực hiện công tác HTHDTHQYCBT trong tất cả các lĩnh vực về bồi thường nhà nước như quản lý hành chính, thi hành án hình sự, tố tụng (khoản 7 Điều 27 TT số 01/2015/TT-BTP của Bộ Tư

pháp hướng dẫn về nghiệp vụ thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức pháp chế). Trong trường hợp Bộ Tư pháp nhận được yêu cầu HTHDTHQYCBT trong hoạt động thi hành án hình sự và tổ tụng thì phải chuyển yêu cầu đó sang cho các cơ quan khác có thẩm quyền giải quyết. Mặt khác, nếu một trong các cơ quan như Bộ Công an, Bộ Quốc phòng nhận được yêu cầu HTHDTHQYCBT trong lĩnh vực quản lý hành chính (do Bộ Tư pháp thực hiện) thì các cơ quan này có quyền thực hiện công tác HTHDTHQYCBT. Thực trạng này dẫn tới việc thực hiện công tác HTHDTHQYCBT không bảo đảm hiệu quả về mặt thời gian, tính kịp thời cũng như chồng chéo về thẩm quyền thực hiện công tác HTHDTHQYCBT. Đối với trách nhiệm HTHDTHQYCBT tại các cơ quan ở địa phương, Sở Tư pháp và Phòng Tư pháp thực hiện nhiệm vụ “*cung cấp thông tin, hướng dẫn thủ tục hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường*” trong hoạt động quản lý hành chính tại địa phương mình (Thông tư liên tịch số 23/2014/TTLT-BTP-BNV ngày 22/12/2014). Tại các Sở, ngành, tổ chức pháp chế cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan cung cấp thông tin và hướng dẫn thủ tục hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường trong phạm vi ngành, lĩnh vực QLNN ở địa phương (Thông tư số

01/2015/TT-BTP). Như vậy, có thể thấy rằng công tác HTHDTHQYCBT được thực hiện tại địa phương chỉ trong lĩnh vực quản lý hành chính bắt nguồn từ đặc thù về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN về công tác bồi thường nhà nước tại địa phương cũng như các cơ quan, đơn vị phối hợp thực hiện. Trong trường hợp yêu cầu HTHDTHQYCBT trong lĩnh vực thi hành án và tổ tụng thì Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp thì các cơ quan này không có thẩm quyền hỗ trợ nên phải chuyển yêu cầu đó lên các cơ quan Trung ương thực hiện. Điều này vô hình trung cũng gây ra tình trạng kéo dài thời gian HTHDTHQYCBT cũng như không bảo đảm việc thực hiện công tác HTHDTHQYCBT trong lĩnh vực thi hành án và tổ tụng.

1.3. Giai đoạn từ khi Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 có hiệu lực đến nay (từ ngày 01/7/2018 đến nay)

Việc Luật TNBTCNN năm 2009 không quy định thống nhất về công tác HTHDTHQYCBT mà đặt rải rác trong nhiều văn bản dưới luật đã gây ra nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện công tác này của các cơ quan có thẩm quyền. Chính việc phân định thẩm quyền HTHDTHQYCBT cho nhiều cơ quan dẫn tới tình trạng triển khai thiếu đồng bộ, một số cơ quan không thực hiện, không có thông tin báo cáo mà việc thực hiện công tác này chủ yếu do Bộ Tư pháp. Trong quá trình thực hiện công tác hỗ trợ, hướng dẫn đối với các trường hợp

yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng, Bộ Tư pháp không có thẩm quyền hướng dẫn nên đã chuyển tài liệu hồ sơ đề nghị các cơ quan có thẩm quyền hỗ trợ cho người yêu cầu bồi thường và thông tin cho Bộ Tư pháp kết quả. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp hầu như không nhận được phản hồi từ các cơ quan có thẩm quyền về kết quả giải quyết hỗ trợ cho người yêu cầu bồi thường. Do vậy, để khắc phục bất cập này, Luật TNBTCNN năm 2017 đã giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất thực hiện QLNN về công tác BTNN trong cả ba lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án (bao gồm cả công tác *“hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường”* - điểm đ khoản 2 Điều 73). Tại địa phương, Sở Tư pháp sẽ là đơn vị giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ *“hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường trong phạm vi địa phương”* - điểm c khoản 3 Điều 73. Việc chính thức được quy định trong Luật TNBTCNN năm 2017 đã khẳng định tầm quan trọng cũng như đặt ra những tiền đề để thực hiện có hiệu quả công tác HTHDTHQYCBT, bảo đảm quyền của cá nhân, tổ chức có yêu cầu BTNN.

2. Ý nghĩa của cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường đối với việc thúc đẩy, bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường nhà nước

2.1. Xác lập quyền được hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường nhà nước

Trong quá trình thực hiện pháp luật về TNBTCNN, cá nhân, tổ chức yêu cầu bồi thường - bên yếu thế - thực hiện quyền yêu cầu bồi thường đối với chủ thể đặc biệt là Nhà nước; việc giải quyết bồi thường được thực hiện bởi cơ quan cơ quan đại diện Nhà nước giải quyết bồi thường, thông qua việc thực hiện các trình tự, thủ tục do chính Nhà nước quy định. Do đặc thù của mối quan hệ này, người yêu cầu bồi thường có thể phát sinh tâm lý e ngại do những hạn chế về nhận thức hoặc chưa thực sự tin tưởng vào sự công khai, minh bạch của cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc của họ. Do đó, việc có một cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường sẽ giúp cho người yêu cầu bồi thường yên tâm, ổn định tâm lý, tin tưởng vào sự công bằng của pháp luật; bảo đảm cho họ thực hiện đầy đủ được các quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình tiến hành thủ tục yêu cầu BTNN. Do đó, Luật TNBTCNN năm 2017 đã bổ sung một số quyền, nghĩa vụ mới của người yêu cầu bồi thường so với Luật TNBTCNN năm 2009 trong đó có quyền *“được cơ quan QLNN về công tác bồi thường nhà nước, cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hướng dẫn thủ tục yêu cầu bồi thường”* (điểm đ khoản 1 Điều 13) đồng thời với quy định trách nhiệm của cơ quan giải quyết bồi thường và cơ quan QLNN về công tác BTNN (khoản 9 Điều 15, điểm đ khoản 2 và điểm c

khoản 3 Điều 73). Điều này không những thể hiện cụ thể tinh thần bảo vệ quyền con người trong Hiến pháp năm 2013 mà còn là một bước tiến lớn khẳng định cam kết mạnh mẽ của Đảng và Nhà nước ta đối với việc thực hiện các công ước quốc tế về quyền con người trong quá trình xây dựng, sửa đổi hệ thống pháp luật. Đây là một trong những điểm mới quan trọng về quyền của người yêu cầu bồi thường để bảo đảm quyền tiếp cận toàn diện và đầy đủ pháp luật về TNBTCNN cũng như các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan trong quá trình người đó thực hiện quyền yêu cầu bồi thường. Tuy nhiên, các quyền con người nói chung cũng như quyền được bồi thường được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, Luật TNBTCNN năm 2017, cũng như những cam kết ở quy mô khu vực và quốc tế chỉ có thể được hiện thực hóa khi có các cơ chế cụ thể hóa bảo đảm thực thi những quyền đó hoạt động có hiệu quả trong thực tiễn. Chính vì vậy, trên cơ sở quy định của Luật TNBTCNN năm 2017, ngày 10/12/2019 Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư số 09/2019/TT-BTP quy định biện pháp hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu BTNN. Đây là bước quan trọng đánh dấu việc hiện thực hóa quyền được “hỗ trợ, hướng dẫn” của người yêu cầu bồi thường trong lĩnh vực pháp luật về BTNN được bảo đảm thực hiện với một cơ chế cụ thể do cơ quan có thẩm quyền thực hiện.

2.2. Bảo đảm quyền tiếp cận cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường cho mọi chủ thể yêu cầu bồi thường

Các quy định về việc hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường tạo điều kiện cho mọi cá nhân, tổ chức có quyền yêu cầu bồi thường theo quy định của pháp luật về BTNN đều có thể dễ dàng tiếp cận và nhận được sự hỗ trợ, hướng dẫn kịp thời. Theo đó, việc hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường là dịch vụ công miễn phí cho mọi đối tượng có quyền yêu cầu. Có thể coi đây là một trong những tiến bộ vượt bậc của pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền con người khi mà hiện nay có rất ít quy định pháp luật trên thế giới về việc hỗ trợ pháp lý miễn phí cho người yêu cầu bồi thường trong lĩnh vực pháp luật về BTNN. Hiện nay, nhiệm vụ HTHDTHQYCBT thuộc thẩm quyền của Bộ Tư pháp, do Trung tâm Hỗ trợ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thuộc Cục Bồi thường nhà nước đảm nhận. Trong gần 10 năm hoạt động, Cục Bồi thường nhà nước đã tiếp nhận 399 lượt đơn thư của 226 trường hợp đề nghị cung cấp thông tin, hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện thủ tục yêu cầu BTNN; đã ban hành theo thẩm quyền hoặc tham mưu cho các cấp có thẩm quyền ban hành 338 văn bản hướng dẫn, hỗ trợ, trong đó, số công văn hướng dẫn, hỗ trợ là 254 văn bản, chuyển đơn là 84 lượt văn bản. Tỷ lệ yêu cầu hỗ trợ,

hướng dẫn thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường phát sinh nhiều nhất trong lĩnh vực tố tụng với 90/226 vụ việc (chiếm tỷ lệ 39,82%), số vụ việc phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính là 77/226 vụ việc (chiếm tỷ lệ 34,03%), lĩnh vực thi hành án là 41/226 vụ việc (chiếm tỷ lệ 18,15 %) và 18/226 vụ việc không thuộc phạm vi (chiếm tỷ lệ 8%). Bên cạnh đó, Cục đã thực hiện hỗ trợ cho 62 lượt người bị thiệt hại tại các địa phương². Luật TNBTCNN năm 2017 giao Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất QLNN về công tác BTNN, trong đó có nhiệm vụ *“hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường”* đối với cả ba lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án. Sở Tư pháp giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ *“hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường trong phạm vi địa phương mình”*. Điều này sẽ giúp cho việc thực hiện công tác HTHDTHQYCBT được tập trung, thống nhất về thẩm quyền, được tổ chức bài bản và triển khai đồng bộ, đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho người yêu cầu bồi thường gửi yêu cầu hỗ trợ đúng cơ quan có thẩm quyền, giảm thời gian chờ đợi, chi phí phát sinh không đáng có v.v.. Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN năm 2017 đã quy định một số cơ quan có trách nhiệm phối hợp với Chính phủ (thông qua Bộ Tư pháp) thực hiện việc hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường, cụ thể: Tòa án nhân

dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Chính phủ (thông qua Bộ Tư pháp) thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi chức năng, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường. Trên thế giới hiện nay, chỉ có Công ước về bồi thường cho nạn nhân của tội phạm của liên minh Châu Âu (Công ước Strasbourg ngày 24/11/1983) quy định về cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn. Theo đó, các quốc gia là thành viên của Công ước về bồi thường cho nạn nhân của tội phạm của liên minh Châu Âu (Công ước Strasbourg ngày 24/11/1983) sẽ phải thành lập hoặc chỉ định một hoặc các cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn cho nạn nhân của tội phạm hình sự tiếp cận các thông tin để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường tại các quốc gia thành viên (Điều 3, Điều 5 của Sắc lệnh 2004/80/EC của Hội đồng liên minh Châu Âu ngày 29/04/2004 hướng dẫn thực hiện Công ước Strasbourg). Do đó, đây cũng là một trong những điểm tiến bộ của pháp luật Việt Nam so với nhiều đất nước có lịch sử phát triển hệ thống luật pháp lâu đời trong lĩnh vực BTNN mà không phải nước nào cũng có quy định này.

2.3. Tạo lập cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của người yêu cầu bồi thường

Cơ chế HTHDTHQYCBT có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm cho người yêu cầu bồi thường thực hiện đầy đủ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Trong đó, cơ quan QLNN về công tác BTNN có thẩm quyền thực hiện việc hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu BTNN dựa trên cơ sở yêu cầu hỗ trợ, hướng dẫn của người yêu cầu bồi thường. Yêu cầu này có thể bằng hình thức văn bản hoặc trình bày trực tiếp tại cơ quan có thẩm quyền. Người tiếp nhận có trách nhiệm hướng dẫn người bị thiệt hại viết văn bản hoặc ghi lại nội dung yêu cầu hỗ trợ, hướng dẫn bằng văn bản và yêu cầu người bị thiệt hại ký tên hoặc điểm chỉ xác nhận vào văn bản. Theo quy định tại khoản 2 Điều 9 và Điều 14 Thông tư số 09/2019/TT-BTP, việc thực hiện công tác hỗ trợ, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện thủ tục yêu cầu BTNN được thực hiện theo hai hình thức: hỗ trợ, hướng dẫn bằng văn bản; hỗ trợ, hướng dẫn trực tiếp cho người bị thiệt hại (được thực hiện tại trụ sở Bộ Tư pháp hoặc trụ sở Sở Tư pháp địa phương nơi phát sinh yêu cầu hỗ trợ, hướng dẫn). Người yêu cầu bồi thường không chỉ nhận được thông tin về các quy định của pháp luật về BTNN đối với vụ việc mà còn có thể được cung cấp “thông tin về việc giải quyết yêu cầu bồi thường”

đối với vụ việc của mình. Trong một số trường hợp, cơ quan có thẩm quyền hỗ trợ, hướng dẫn cũng chính là cơ quan QLNN về công tác BTNN có ý kiến bằng văn bản đối với cơ quan có thẩm quyền để việc thực hiện thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường đúng quy định của pháp luật về trách nhiệm BTNN theo yêu cầu của người bị thiệt hại liên quan đến vụ việc yêu cầu bồi thường của mình. Trên cơ sở quy định này, người yêu cầu bồi thường sẽ được bảo đảm thực hiện đúng và đầy đủ mọi quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời ngăn chặn những sai phạm, né tránh, đùn đẩy của cơ quan có trách nhiệm giải quyết bồi thường. So với quy định về cơ quan có thẩm quyền hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của Công ước về bồi thường cho nạn nhân của tội phạm của liên minh Châu Âu (Công ước Strasbourg), quy định về cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn của Việt Nam được mở rộng và chủ động thực hiện các biện pháp bảo vệ mạnh mẽ hơn. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền hỗ trợ, hướng dẫn thực hiện quyền yêu cầu bồi thường theo Công ước Strasbourg chỉ dừng lại ở việc “cung cấp cho người nộp đề nghị các thông tin liên quan đến Điều 4 và các mẫu đề nghị bắt buộc... Dựa trên yêu cầu của người nộp đề nghị, cơ quan hỗ trợ cần cung cấp cho họ hướng dẫn chung và thông tin về cách thức hoàn thiện đề nghị và loại tài liệu hỗ trợ có thể được yêu cầu” - Điều 5. Bên

cạnh đó, cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn cũng không được đánh giá đề nghị của người yêu cầu bồi thường mà phải “chuyển tiếp đề nghị bồi thường và các tài liệu hỗ trợ nhanh nhất có thể tới cơ quan phê duyệt” - Điều 6. Điều này khiến cho vai trò của cơ quan có thẩm quyền hỗ trợ, hướng dẫn chỉ dừng lại ở khía cạnh tiếp nhận, hướng dẫn biểu mẫu, hồ sơ, cung cấp thông tin mà không có các biện pháp khi quyền và lợi ích của người yêu cầu bồi thường bị xâm phạm và không có khả năng thực hiện trong thực tế. Do đó, quy định về cơ chế hỗ trợ, hướng dẫn của Việt Nam thật sự là một bước tiến so với quy định về cơ quan hỗ trợ, hướng dẫn trong Công ước Strasbourg để bảo đảm người yêu cầu bồi thường có khả năng thực hiện đầy đủ mọi quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình thực hiện các thủ tục yêu cầu BTNN.

2.4. Bảo đảm quá trình giải quyết bồi thường diễn ra đúng quy định của pháp luật về bồi thường nhà nước

Cơ chế HTHDTHQYCBT được thiết lập tạo điều kiện thuận lợi, góp phần bảo đảm quá trình giải quyết bồi thường được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật về BTNN. Trước đây, việc nắm bắt các vụ việc yêu cầu BTNN của cơ quan QLNN về công tác BTNN gặp rất nhiều khó khăn và đa số mới chỉ nắm được thông qua người bị thiệt hại. Bên cạnh đó, một số ít vụ việc nắm bắt được thông tin do cơ quan giải quyết bồi thường vướng mắc khi

áp dụng pháp luật nên đề nghị xin ý kiến hướng dẫn nghiệp vụ. Việc không theo sát được diễn biến các vụ việc dẫn tới việc cơ quan có thẩm quyền thực hiện công tác HTHDTHQYCBT không đưa được ra các biện pháp hỗ trợ kịp thời trong một số trường hợp như cơ quan có thẩm quyền giải quyết bồi thường từ chối thụ lý vụ việc, giải quyết không đúng quy định của pháp luật về BTNN v.v.. Khó khăn này xuất phát từ việc Luật TNBTCNN năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định trách nhiệm thông báo các vụ việc đã thụ lý, không thụ lý và các hoạt động khác trong quá trình giải quyết yêu cầu bồi thường cho cơ quan QLNN về công tác BTNN. Hệ quả là các cơ quan QLNN về công tác BTNN (cũng chính là cơ quan có thẩm quyền HTHDTHQYCBT) không có cơ sở để thực hiện các hoạt động theo dõi, đôn đốc cũng như kiểm tra việc giải quyết bồi thường của cơ quan giải quyết bồi thường cũng như có các biện pháp HTHDTHQYCBT kịp thời cho người yêu cầu bồi thường. Khắc phục bất cập này, Luật TNBTCNN năm 2017 đã quy định trách nhiệm của cơ quan giải quyết bồi thường trong “*Việc thụ lý hồ sơ, không thụ lý hồ sơ và cử người giải quyết bồi thường phải được thông báo bằng văn bản cho người yêu cầu bồi thường và cơ quan QLNN về công tác BTNN*” - khoản 4 Điều 43; “*Quyết định hủy, sửa chữa, bổ sung quyết định giải quyết bồi thường phải được gửi*

ngay cho người yêu cầu bồi thường, cơ quan QLNN về công tác BTNN có thẩm quyền và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan” - khoản 5 Điều 48; “Quyết định hoãn giải quyết bồi thường phải nêu rõ lý do, thời hạn hoãn và phải được gửi cho người yêu cầu bồi thường, cơ quan QLNN về công tác BTNN có thẩm quyền và cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan” - khoản 3 Điều 49 v.v.. Do đó, việc quy định cơ chế nắm bắt thông tin để chủ động thực hiện công tác HTHDTHQYCBT là một trong những điểm mới quan trọng góp phần tạo sự chủ động cho cơ quan thực hiện công tác HTHDTHQYCBT triển khai những biện pháp cần thiết để bảo đảm việc giải quyết bồi thường cho người yêu cầu bồi thường được thực hiện kịp thời và đảm bảo đúng theo quy định của pháp luật trong thực tế. Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN năm 2017 cũng quy định sự tham gia của cơ quan QLNN về công tác BTNN trong một số giai đoạn của thủ tục giải quyết bồi thường tại cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ. Theo đó, khoản 4 Điều 45 Luật TNBTCNN năm 2017 quy định: “Trong trường hợp vụ việc phức tạp, cơ quan giải quyết bồi thường có thể đề nghị đại diện cơ quan QLNN về công tác BTNN, cơ quan tài chính có thẩm quyền tham gia vào việc xác minh thiệt hại”; điểm d khoản 3 Điều 46 Luật quy định thành phần tham gia thương lượng việc bồi thường bao gồm

“Đại diện cơ quan QLNN về công tác BTNN”; v.v.. Việc Luật TNBTCNN năm 2017 quy định cơ quan QLNN về công tác BTNN (hay cơ quan có thẩm quyền HTHDTHQYCBT) là một trong những thành phần chính tham gia việc thương lượng có ý nghĩa rất quan trọng đối với hiệu quả của việc thực hiện các thủ tục giải quyết bồi thường. Tại buổi thương lượng, cơ quan này sẽ nắm được không chỉ các thiệt hại, giá trị yêu cầu bồi thường mà còn cả tâm tư, nguyện vọng của người bị thiệt hại. Bên cạnh đó, cơ quan này cũng sẽ trình bày quan điểm về các khoản bồi thường thiệt hại có căn cứ, không có căn cứ pháp luật của người bị thiệt hại và giải thích cho người bị thiệt hại hiểu các quy định của pháp luật về BTNN. Mặt khác, cơ quan QLNN về công tác BTNN cũng đánh giá được kết quả xác minh thiệt hại mà phía cơ quan giải quyết bồi thường đã thực hiện trong giai đoạn trước đó. Trên cơ sở đó, những đánh giá, nhận định của cơ quan này sẽ giúp cho quan điểm của người bị thiệt hại, cơ quan giải quyết bồi thường tiến gần nhau hơn và dễ tạo được sự đồng thuận trên cơ sở quy định của pháp luật. ■

Tài liệu trích dẫn

(1) Đơn cử, Công ước Strasbourg ngày 24/11/1983 của Liên minh Châu Âu về bồi thường cho nạn nhân của tội phạm.

(2) Nguồn: Cục Bồi thường nhà nước.