

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI BỊ THIẾT HẠI TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

• ThS. Phạm Trường Hải*

Tóm tắt: Quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã có một quá trình phát triển và hoàn thiện cùng với sự phát triển của chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước dưới góc độ sự đồng bộ giữa việc ghi nhận quyền được Nhà nước bồi thường trong pháp luật thực định và bảo đảm thực hiện quyền này trên thực tiễn. Quá trình này đã có bước chuyển từ sự ghi nhận quyền mang tính nguyên tắc đến sự phát triển thành các quyền và nghĩa vụ trong tương quan với Nhà nước để thực hiện hiệu quả quyền yêu cầu bồi thường cũng như trách nhiệm của Nhà nước trong giải quyết bồi thường khi thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Từ khóa: Quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; pháp luật về bồi thường của Nhà nước.

Abstract: The regulation on the rights and obligations of the victims under the law on the State's compensation liability has had a process of development and completion along with the development of the legal institution of the State's compensation liability from the perspective of the synchronization between the recognition of the right to be compensated by the State in the positive law and the assurance of the implementation of this right in practice. This process has moved from the recognition of principled rights to the development of rights and obligations in relation to the State in order to effectively exercise the right to claim as well as the State's responsibilities in settlement of claiming compensation when performing the State's compensation liabilities.

Keywords: Rights and obligations of the person suffering damage, the State's responsibility for compensation; The law on compensation of the State.

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

1. Nhận thức chung về quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong lĩnh vực trách nhiệm bồi thường của Nhà nước Có thể nói, quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại là những quy định đã có sự phát triển liên tục trong suốt quá

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

trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Trong tương quan với một hoặc nhiều chủ thể khác trong một quan hệ pháp luật thì “quyền” và “nghĩa vụ” của chủ thể này sẽ tương ứng với “nghĩa vụ” và “quyền” của chủ thể khác. Cụ thể hơn, trong chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) thì tùy theo từng quan hệ pháp luật, “quyền” và “nghĩa vụ” của người bị thiệt hại sẽ tương ứng với “nghĩa vụ” và “quyền” của cơ quan giải quyết bồi thường hoặc cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường hoặc cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại...

Trong chế định pháp luật TNBTCNN, nếu xem xét về nội dung và phạm vi của quyền và nghĩa vụ thì “quyền” và “nghĩa vụ” của người bị thiệt hại có thể có cách hiểu theo nghĩa hẹp và cách hiểu theo nghĩa rộng. Theo nghĩa hẹp, đó là toàn bộ các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong tương quan với cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại - với tư cách là cơ quan giải quyết bồi thường - khi người bị thiệt hại tham gia vào các quan hệ pháp luật về yêu cầu bồi thường, giải quyết bồi thường. Theo nghĩa rộng, đó là toàn bộ các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong tương quan với các cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền khi người bị thiệt hại tham gia vào các quan hệ pháp luật không chỉ về yêu cầu bồi thường, giải quyết bồi thường mà cả đối với quản lý nhà nước về công tác

bồi thường nhà nước nhằm mục đích buộc bên có trách nhiệm phải bồi thường những tổn thất về vật chất và tinh thần mà người bị thiệt hại đã phải gánh chịu. Trong bài viết này, tác giả tiếp cận các quy định về “quyền” và “nghĩa vụ” của người bị thiệt hại theo nghĩa rộng.

Với cách tiếp cận về quyền và nghĩa vụ theo nghĩa rộng như trên thì nội dung và phạm vi các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong chế định TNBTCNN được xác định trên cơ sở xác định các nhóm quan hệ pháp luật trong chế định pháp luật TNBTCNN mà người bị thiệt hại là một bên chủ thể.

Có thể nói, khác với nhiều nước trên thế giới, pháp luật TNBTCNN ở Việt Nam “*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*”¹ chứ không chỉ quan hệ pháp luật về bồi thường thiệt hại giữa Nhà nước với người bị thiệt hại. Chỉ riêng các quan hệ phát sinh giữa người bị thiệt hại với các chủ thể khác thì có những nhóm quan hệ pháp luật sau đây:

Thứ nhất, nhóm quan hệ pháp luật về yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường. Nhóm quan hệ pháp luật này gồm các quan hệ pháp luật giữa người bị thiệt hại với Nhà nước (cụ thể là các cơ quan giải quyết bồi thường) khi họ yêu cầu Nhà nước bồi thường và khi cơ quan hoặc người có thẩm quyền thực hiện giải quyết yêu cầu bồi thường.

Thứ hai, nhóm quan hệ pháp luật về việc người bị thiệt hại “*phản ứng*” đối với việc giải quyết bồi thường. Nhóm quan hệ pháp luật này gồm các quan hệ pháp luật giữa người bị thiệt hại với cơ quan hoặc người có thẩm quyền khi họ khiếu nại, tố cáo, khởi kiện hoặc đơn giản chỉ là kiến nghị, phản ánh đối với các quyết định hoặc hành vi của các cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết bồi thường mà họ cho rằng là trái pháp luật.

Như vậy, tương ứng với các nhóm quan hệ pháp luật nêu trên thì có thể xác định được nội dung quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong chế định pháp luật TNBTCNN bao gồm: *một là*, các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại về yêu cầu bồi thường và giải quyết yêu cầu bồi thường; *hai là*, các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong việc phản ứng lại các quyết định, hành vi trong quá trình giải quyết bồi thường.

2. Quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong quá trình phát triển các quy định pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Kể từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa tới nay, xuyên suốt qua các bản Hiến pháp (từ bản Hiến pháp năm 1959) thì “*quyền được bồi thường của người dân luôn là một quyền hiến định*”² và quyền này có sự phát triển từ “*hình hài là những quy định “mang tính nguyên tắc” cho tới sự định hình thực sự của một chế định pháp luật toàn diện*”³. Theo đó, từ những quy định ghi nhận quyền trong

các bản Hiến pháp và một số Luật, Bộ luật, tiến tới việc cụ thể hóa các quyền hiến định về bồi thường nhà nước thành các quyền dân sự trong Bộ luật Dân sự (BLDS) và tiếp theo đó là sự ra đời của các văn bản quy phạm pháp luật riêng điều chỉnh vấn đề TNBTCNN⁴.

Trên cơ sở tiêu chí về mức độ hoàn thiện của quy định về quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong pháp luật TNBTCNN thì có thể xem xét, đánh giá qua các giai đoạn chính sau đây:

Thứ nhất, giai đoạn trước khi ban hành BLDS năm 1995.

Thứ hai, giai đoạn từ khi ban hành BLDS năm 1995 đến trước khi ban hành Luật TNBTCNN năm 2009.

Thứ ba, giai đoạn từ khi ban hành Luật TNBTCNN năm 2009 đến trước khi ban hành Luật TNBTCNN năm 2017.

Thứ tư, giai đoạn từ khi ban hành Luật TNBTCNN năm 2017 đến nay.

2.1. Giai đoạn trước khi ban hành Bộ luật Dân sự năm 1995

Như đã nêu trên, ở giai đoạn trước khi có BLDS năm 1995 thì quyền được Nhà nước bồi thường mới chỉ được ghi nhận ở tầm cao nhất là tại các bản Hiến pháp và ở cấp độ thấp hơn là các quy định mang tính nguyên tắc về quyền được bồi thường trong một số luật⁵ mà chưa có cơ chế cụ thể để người bị thiệt hại thực hiện quyền của mình trên thực tiễn.

2.2. Giai đoạn từ khi ban hành Bộ luật Dân sự năm 1995 đến trước khi ban hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009

Đây có thể coi là giai đoạn mà chế định TNBTCNN bắt đầu được định hình “*một cách đồng bộ*” giữa “*quy định về ghi nhận quyền về mặt luật thực định*” với “*cơ chế để bảo đảm thực hiện quyền trên thực tiễn*”.

Trước hết, quyền được Nhà nước bồi thường của người bị thiệt hại đã được cụ thể hóa từ quyền hiến định thành quyền dân sự về bồi thường nhà nước trong BLDS. Cụ thể, Hiến pháp năm 1992 đã dành ra 02 điều để quy định về quyền được Nhà nước bồi thường, trong đó, Điều 72 quy định về quyền được bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự nói riêng: “*Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự...*” và Điều 74 quy định về quyền được bồi thường nói chung: “*Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự*”. Căn cứ các quy định nêu trên, BLDS năm 1995 cũng dành 02 điều để quy định về quyền được Nhà nước bồi thường nói chung và quyền được Nhà nước bồi thường nói riêng trong tố tụng hình sự. Điều 623 quy định về quyền được bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước gây ra và Điều 624 quy định về quyền được bồi thường thiệt hại do người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra.

Tiếp theo đó, quyền này tiếp tục

được bảo đảm cơ chế thực hiện thông qua các văn bản quy phạm ở cấp độ thấp hơn 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 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.

Chính bởi sự đồng bộ giữa “*quyền*” với “*cơ chế để bảo đảm quyền*” mà ở giai đoạn này, các quy định về “*quyền và nghĩa vụ*” của người bị thiệt hại đã được xác định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó, bao gồm các quyền và nghĩa vụ trong việc yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường. **Về quyền**, người bị thiệt hại có các quyền: (1) quyền yêu cầu cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hoặc quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường; (2) các quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự, trong trường hợp việc bồi thường được giải quyết tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự; (3) quyền được thương lượng với cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại trong quá trình giải quyết bồi thường; (4) quyền được nhận kinh phí bồi thường sau khi việc bồi thường được giải quyết xong. **Về nghĩa vụ**, người bị thiệt hại có các nghĩa vụ: (1) chứng minh các thiệt hại đã xảy ra; (2) các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp

luật về tố tụng dân sự, trong trường hợp việc bồi thường được giải quyết tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự.

2.3. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 đến trước khi ban hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017

Đây là giai đoạn mà các “quyền và nghĩa vụ” của người bị thiệt hại đã được định hình rõ ràng. Theo đó, “quyền và nghĩa vụ” của người bị thiệt hại được quy định chi tiết, đầy đủ và bao gồm 2 nhóm quyền và nghĩa vụ, cụ thể:

a) Trong yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường

Trong giai đoạn này, người bị thiệt hại có các quyền chủ yếu sau đây:

(1) Quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường thiệt hại (điểm a khoản 1 Điều 9, Điều 16, khoản 3 Điều 18, Điều 22, Điều 24 Luật TNBTCNN năm 2009);

(2) Quyền yêu cầu khôi phục danh dự (Luật TNBTCNN năm 2009);

(3) Quyền được cơ quan có thẩm quyền giải quyết và thông báo việc giải quyết bồi thường (điểm b khoản 1 Điều 9, các Điều 17, 18, 19, 20, 23 và 25 Luật TNBTCNN năm 2009);

(4) Quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của mình (điểm đ khoản 1 Điều 9 Luật TNBTCNN năm 2009).

Trong giai đoạn này, người bị thiệt hại có các nghĩa vụ chủ yếu sau đây: (1) cung cấp kịp thời, đầy đủ và trung thực tài liệu, chứng cứ có liên quan đến yêu

cầu giải quyết bồi thường và (2) chứng minh về thiệt hại thực tế đã xảy ra (khoản 2 Điều 9 Luật TNBTCNN năm 2009).

b) Trong “phản ứng” lại các quyết định, hành vi của cơ quan, người có thẩm quyền trong giải quyết bồi thường

Luật TNBTCNN năm 2009 cũng đã quy định rõ, theo đó, người bị thiệt hại có quyền khiếu nại, tố cáo quyết định, hành vi trái pháp luật của người có thẩm quyền trong việc giải quyết bồi thường theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo cũng như khiếu nại, kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng. Tương ứng với các quyền thì người bị thiệt hại sẽ phải thực hiện các nghĩa vụ cụ thể của người khiếu nại, người tố cáo và nguyên đơn dân sự theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và tố tụng (điểm c và điểm d khoản 1 Điều 9 Luật TNBTCNN và Thông tư liên tịch số 06/2014/TTLT-BTP-TTCT-BQP ngày 14/02/2014 của Bộ Tư pháp, Thanh tra Chính phủ và Bộ Quốc phòng hướng dẫn khiếu nại, giải quyết khiếu nại về bồi thường nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án dân sự).

2.4. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 đến nay

a) Trong yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường

Người bị thiệt hại có các quyền chủ yếu sau đây:

(1) Quyền yêu cầu một trong cơ quan có thẩm quyền giải quyết yêu cầu

bồi thường và được thông báo kết quả giải quyết yêu cầu bồi thường (điểm a khoản 1 Điều 13 Luật TNBTCNN năm 2017);

(2) Quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp khác của mình theo quy định của pháp luật (điểm c khoản 1 Điều 13 Luật TNBTCNN năm 2017);

(3) Quyền nhờ người khác bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình (điểm d khoản 1 Điều 13 Luật TNBTCNN năm 2017);

(4) Quyền được cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước, cơ quan giải quyết bồi thường hướng dẫn thủ tục yêu cầu bồi thường (điểm đ khoản 1 Điều 13 Luật TNBTCNN năm 2017 và Thông tư số 09/2019/TT-BTP);

(5) Quyền ủy quyền theo quy định của BLDS cho cá nhân, pháp nhân khác thực hiện quyền yêu cầu bồi thường (điểm e khoản 1 Điều 13 Luật TNBTCNN năm 2017);

(6) Quyền được xác định cơ quan giải quyết bồi thường để thực hiện yêu cầu bồi thường (các Điều 40, 41 và 73 Luật TNBTCNN năm 2017);

(7) Quyền yêu cầu Thủ trưởng cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hủy quyết định giải quyết bồi thường trong trường hợp người giải quyết bồi thường không đáp ứng điều kiện luật định hoặc việc thương lượng được thực hiện không đúng thành phần, nội dung, thủ tục luật định (Điều 48 Luật TNBTCNN năm 2017);

(8) Quyền khác theo quy định của pháp luật (đơn cử là các quyền với tư cách là nguyên đơn dân sự trong trường hợp vụ việc được giải quyết tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự...).

Các nghĩa vụ của người bị thiệt hại bao gồm:

(1) Cung cấp kịp thời, chính xác, trung thực tài liệu, chứng cứ có liên quan đến yêu cầu bồi thường và chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ của mình (điểm a khoản 2 Điều 13 Luật TNBTCNN);

(2) Tham gia đầy đủ vào quá trình giải quyết yêu cầu bồi thường theo yêu cầu của cơ quan giải quyết bồi thường (điểm b khoản 2 Điều 13 Luật TNBTCNN);

(3) Chứng minh những thiệt hại thực tế của mình được bồi thường theo quy định tại Luật TNBTCNN và mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại thực tế và hành vi gây thiệt hại (điểm c khoản 2 Điều 13 Luật TNBTCNN);

(4) Nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật (đơn cử là các nghĩa vụ với tư cách là nguyên đơn dân sự trong trường hợp vụ việc được giải quyết tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự...).

b) Trong “phản ứng” lại các quyết định, hành vi của cơ quan, người có thẩm quyền trong giải quyết bồi thường

Luật TNBTCNN năm 2017 quy định người bị thiệt hại có các quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện quyết định, hành vi trái pháp luật của người có thẩm quyền trong việc giải quyết yêu cầu bồi thường

theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và pháp luật về tổ tụng hành chính; khiếu nại, kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án theo quy định của pháp luật về tổ tụng. Tương ứng với các quyền thì người bị thiệt hại sẽ phải thực hiện các nghĩa vụ cụ thể của người khiếu nại, người tố cáo và nguyên đơn dân sự theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và tổ tụng.

Như vậy, trong Luật TNBTCNN năm 2017 thì về cơ bản, các quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại được quy định trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật TNBTCNN năm 2009 và được bổ sung thêm một số quyền mới.

Trong số các quyền mới được bổ sung thì các quyền quan trọng nhất được bổ sung đó là quyền được hỗ trợ, hướng dẫn thủ tục yêu cầu bồi thường từ cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước cũng như từ cơ quan giải quyết bồi thường và quyền được xác định cơ quan giải quyết bồi thường. Việc bổ sung quyền này không chỉ thể hiện quan điểm của Nhà nước trong việc hướng tới bảo đảm tốt hơn quyền được bồi thường của người bị thiệt hại mà còn là sự hoàn thiện cơ chế trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo hướng thể hiện rõ trách nhiệm của Nhà nước trước công dân trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Việt Nam Pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại là quy định phản ánh rõ nét sự tương quan giữa người bị thiệt hại với

Nhà nước, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong chế định TNBTCNN. Có thể nói, quy định này đã có một quá trình phát triển và hoàn thiện cùng với sự phát triển và hoàn thiện chung của chế định TNBTCNN. Chỉ từ những quy định đơn giản, mang tính nguyên tắc ban đầu thì tới nay, quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại đã được quy định khá đầy đủ và toàn diện với mục tiêu không chỉ là ghi nhận quyền, ràng buộc trách nhiệm mà còn nhằm bảo đảm tính khả thi của cơ chế thực hiện TNBTCNN theo quy định của pháp luật. ■

Tài liệu trích dẫn

- (1) Lê Thái Phương (2020), “*Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo pháp luật Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, trang 76-77.
- (2) Lê Thái Phương, “*Sự hình thành và phát triển của chế định pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*” (trang 54-62), Tạp chí Pháp luật và Quyền con người, Số 3, năm 2018, trang 55.
- (3) Lê Thái Phương, “*Sự hình thành và phát triển của chế định pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*”, tldđ, trang 55.
- (4) Nghị định số 47/CP năm 1997; Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11; Luật TNBTCNN năm 2009 và văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, Luật TNBTCNN năm 2017 và văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.
- (5) Đơn cử, Bộ luật Tổ tụng hình sự năm 1988 quy định: “Cơ quan đã làm oan phải khôi phục danh dự, quyền lợi và bồi thường cho người bị thiệt hại...” (Điều 24).