

CHỦ THỂ THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

• ThS. Nguyễn Thị Oanh*

Tóm tắt: Chủ thể thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là một trong những quy định trong cơ chế bồi thường nhà nước và liên tục được hoàn thiện trong pháp luật Việt Nam thời gian qua. Những quy định ngày càng cụ thể, rõ ràng về chủ thể thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước sẽ tạo thuận lợi cho người bị thiệt hại khi thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, giúp cơ quan nhà nước nhận thức rõ trách nhiệm của mình nếu có phát sinh yêu cầu bồi thường, qua đó, góp phần thúc đẩy hiệu quả công tác bồi thường nhà nước nói chung, hiệu quả hoạt động giải quyết bồi thường nói riêng trên thực tiễn.

Từ khóa: Chủ thể thực hiện trách nhiệm; bồi thường nhà nước; hiệu quả công tác bồi thường nhà nước.

Abstract: The subject of the State's compensation liabilities is one of the provisions in the state compensation mechanism and has been continuously improved in Vietnamese law over the past time. The increasingly specific and clear regulations on the subject of the State's compensation liabilities will facilitate the victims when they exercise the right to claim compensation, helping state agencies to be aware of their responsibilities in case a claim for compensation appears, thereby, contributing to promoting the effectiveness of the state compensation work in general and the efficiency of compensation settlement in particular in practice.

Keywords: The subject of liability; state compensation; effectiveness of state compensation work.

Ngày nhận: 18/8/2021 Ngày phản biện, đánh giá: 10/9/2021 Ngày duyệt: 15/9/2021

Quy định về chủ thể thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) là một trong những quy định có nhiều tranh luận trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN. Nhiều năm qua, kể từ khi có Nghị định số 47/CP ngày 03/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có

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

thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra (Nghị định số 47/CP) đến nay, dù có thời điểm ít hoặc nhiều, vẫn xảy ra tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm giải quyết bồi thường giữa hai hoặc nhiều cơ quan nhà nước. Trong bài viết này, tác giả nêu và phân tích các quy định về chủ thể thực hiện TNBTCNN theo tiến trình hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước kể từ khi có Nghị định 47/CP cho đến nay.

1. Quy định về chủ thể thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trước khi có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009

Trên cơ sở các Điều 623 và 624 của Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 1995, ngày 03/5/1997 Chính phủ ban hành Nghị định số 47/CP, với quy định người bị thiệt hại có các quyền sau: (i) yêu cầu cơ quan nhà nước, cơ quan tiến hành tố tụng bồi thường cho mình thiệt hại do công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra hoặc (ii) yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, do Nghị định 47/CP vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập nên chưa phát huy hiệu quả trên thực tiễn.

Nhằm khắc phục những tồn tại, hạn chế của Nghị định số 47/CP, đồng thời, từ những đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống về việc phải khắc phục tình trạng án oan, sai cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng, ngày 17/3/2003, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số

388/2003/NQ-UBNTVQH11 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). Dù phạm vi điều chỉnh hẹp - chỉ quy định việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự - nhưng việc ban hành Nghị quyết số 388 là bước “đột phá” trong tiến trình phát triển của pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Nghị quyết số 388 đã quy định rõ hơn về các cơ quan có trách nhiệm bồi thường thiệt hại gồm: cơ quan đã ra lệnh khởi tố bị can; cơ quan đã ra lệnh tạm giữ, tạm giam; Viện kiểm sát; Tòa án; cơ quan thi hành án tương ứng với từng giai đoạn trong hoạt động tố tụng hình sự... Với việc quy định cụ thể các cơ quan có trách nhiệm bồi thường, Nghị quyết 388 đã giúp người bị thiệt hại dễ dàng đối chiếu, xác định cơ quan nào chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho mình, đồng thời khắc phục được phần nào tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm của các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, ở giai đoạn này, giải quyết các vụ việc yêu cầu bồi thường nhà nước phát sinh trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, cụ thể:

Một là, chế định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước giai đoạn này còn rời rạc, chưa thống nhất, hiệu lực pháp lý chưa cao. Mặc dù được ghi nhận trang trọng trong Hiến pháp và một số văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao, tuy nhiên, tất cả các quy

định về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong giai đoạn này mới chỉ dừng lại ở việc đưa ra điều khoản khái quát, khẳng định quyền được bồi thường thiệt hại do các hành vi sai phạm của công chức, viên chức nhà nước, người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng vụ gây ra và trách nhiệm bồi thường các thiệt hại đó của cơ quan nhà nước. Trong khi đó, các quy định hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục, các trường hợp được bồi thường, cơ quan có trách nhiệm bồi thường... lại chỉ được hướng dẫn tại các văn bản pháp luật dưới luật, hiệu lực pháp lý không cao như Nghị quyết 388, Nghị định 47/CP nên chưa đủ cơ sở để áp dụng giải quyết nhiều vụ việc yêu cầu bồi thường phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau trên thực tiễn.

Hai là, việc tồn tại nhiều văn bản hướng dẫn giải quyết bồi thường nhà nước¹ (Nghị định 47/CP và Nghị quyết 388) dẫn đến tình trạng chồng chéo trong áp dụng, đồng thời gây nên tình trạng né tránh, đùn đẩy không tiếp nhận yêu cầu giải quyết bồi thường của các cơ quan có trách nhiệm, đặc biệt trong lĩnh vực tố tụng. Nghị định 47/CP mặc dù quy định thống nhất trong các lĩnh vực, song do chưa đưa ra được các hướng dẫn cụ thể về các trường hợp được bồi thường, thiệt hại được bồi thường, đặc biệt chưa xác định rõ các cơ quan có trách nhiệm bồi thường... nên gần như chưa phát huy nhiều hiệu quả trên thực tiễn. Nghị quyết 388 mặc dù đã khắc phục được những hạn chế, bất

cập của Nghị định 47/CP song chỉ được áp dụng trong hoạt động tố tụng mà không có giá trị áp dụng trong các lĩnh vực khác nên dẫn đến hệ quả nhiều yêu cầu bồi thường bị cơ quan có thẩm quyền từ chối tiếp nhận², gây bức xúc trong nhân dân và dư luận.

Thứ ba, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi sai phạm của công chức, viên chức theo quy định của pháp luật trong giai đoạn này được cá thể hóa thành trách nhiệm của cá nhân³ hoặc của cơ quan nhà nước trực tiếp quản lý công chức đã gây thiệt hại mà chưa xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại thuộc về Nhà nước⁴. Điều này đã dẫn đến tình trạng quy định pháp luật gần như chưa được áp dụng và phát huy hiệu quả trên thực tiễn; phía cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có tâm lý né tránh, đùn đẩy không giải quyết bồi thường, làm ảnh hưởng đến quyền của người bị thiệt hại. Phía người bị thiệt hại, khi có phát sinh thiệt hại, họ không biết nên đến đâu để thực hiện quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường của mình, gây nên tình trạng khiếu nại, yêu cầu bồi thường kéo dài hoặc gửi đơn yêu cầu bồi thường đến khắp các cơ quan từ trung ương đến địa phương. Thậm chí, có vụ việc đã phải yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường⁵...

Thứ tư, mặc dù văn bản pháp luật trong giai đoạn này quy định hai cơ chế giải quyết bồi thường cơ bản là

yêu cầu cơ quan nhà nước, cơ quan tiến hành tố tụng hoặc yêu cầu Tòa án giải quyết⁷, song do một số trường hợp chưa xác định rõ cơ quan có trách nhiệm bồi thường nên thực tế cơ chế giải quyết bồi thường tại Tòa án gần như khó thực hiện. Nghị quyết 388 quy định người bị oan có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết nếu cơ quan có trách nhiệm bồi thường không tiến hành thương lượng hoặc thương lượng không thành, trong khi Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BTP-BQP-BTC hướng dẫn Nghị quyết 388 lại quy định chỉ trường hợp thương lượng không thành mới có quyền yêu cầu Tòa giải quyết⁷.

2. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 ra đời - xác định và thống nhất quan điểm “Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm bồi thường đối với các thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra”

Khắc phục những tồn tại, hạn chế của các văn bản quy phạm pháp luật trước đó, ngày 18/6/2009, Quốc hội thông qua Luật TNBTCNN với 67 điều, 8 chương, trong đó xác định rõ Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm bồi thường đối với các thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra. Theo đó, cơ quan có trách nhiệm bồi thường lúc này có vai trò là cơ quan đại diện cho Nhà nước đứng ra tiếp nhận và giải quyết yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại.

Căn cứ trên nguyên tắc này, khoản 4 Điều 3 Luật TNBTCNN năm 2009 xác định quy tắc “*cơ quan có trách nhiệm bồi thường là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại hoặc cơ quan khác theo quy định của Luật*”, đồng thời việc xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường được chia theo các lĩnh vực cụ thể: cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong lĩnh vực quản lý hành chính (Điều 14); tố tụng hình sự (Điều 29, 30, 31, 32); tố tụng dân sự, tố tụng hành chính (Điều 33); thi hành án (Điều 40). Ngoài ra, để xác định các trường hợp cụ thể, Luật TNBTCNN năm 2009 còn xác định rõ cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong các trường hợp: (i) cơ quan có trách nhiệm bồi thường chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, giải thể...; (ii) trường hợp tại thời điểm thụ lý đơn yêu cầu bồi thường mà người thi hành công vụ gây ra thiệt hại không còn làm việc tại cơ quan quản lý người đó; (iii) trường hợp có sự ủy quyền hoặc ủy thác thực hiện công vụ; (iv) trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan cùng gây ra thiệt hại và (v) trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc cơ quan trung ương và cơ quan địa phương cùng gây ra thiệt hại.

Như vậy, Luật TNBTCNN năm 2009 ra đời đã tạo cơ chế đồng bộ, hiệu quả giải quyết triệt để những khó khăn, hạn chế còn tồn tại của hệ thống văn bản pháp luật trước đó trong việc xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường, cụ thể:

Một là, nhất thể hoá và luật hóa các quy định pháp luật về TNBTCNN đang được quy định rải rác, chồng chéo trong các văn bản quy phạm có hiệu lực pháp lý khác nhau, trở thành văn bản pháp luật có giá trị pháp lý thống nhất áp dụng trong tất cả các lĩnh vực trên phạm vi cả nước. Từ đó, chấm dứt tình trạng không xác định được cơ quan có trách nhiệm bồi thường theo nguyên tắc: cơ quan có trách nhiệm bồi thường là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại. Việc đưa ra các quy định xác định TNBTCNN trong các lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án; các quy định cụ thể về xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong trường hợp chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, giải thể; trường hợp có sự ủy quyền, ủy thác thực hiện công vụ hay trường hợp nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan khác nhau cùng gây thiệt hại đã giúp hạn chế tình trạng né tránh, đùn đẩy của các cơ quan có trách nhiệm bồi thường, đồng thời tạo điều kiện cho người bị thiệt hại dễ dàng xác định đâu là cơ quan có trách nhiệm giải quyết yêu cầu bồi thường của mình, từ đó góp phần giảm thiểu tình trạng khiếu nại, khiếu kiện tràn lan, kéo dài, góp phần ổn định trật tự xã hội.

Hai là, xác định cụ thể cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong các lĩnh vực, đa dạng phương thức thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, tạo điều kiện

cho người bị thiệt hại dễ dàng thực hiện quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường. Theo quy định của Luật TNBTCNN năm 2009 (khoản 2 Điều 4) thì người bị thiệt hại có thể kết hợp thực hiện quyền yêu cầu bồi thường trong quá trình khiếu nại hoặc kết hợp thực hiện quyền yêu cầu bồi thường trong quá trình khởi kiện vụ án hành chính hoặc yêu cầu cơ quan có trách nhiệm bồi thường khi đã có văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ. Theo các phương thức này, cơ quan có trách nhiệm giải quyết bồi thường có thể là (i) cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại; (ii) Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính; (iii) cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại; hoặc (iv) Tòa án theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự nếu trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày hết thời hạn ra quyết định giải quyết bồi mà cơ quan có trách nhiệm bồi thường không ra quyết định hoặc kể từ ngày người bị thiệt hại nhận được quyết định nhưng không đồng ý. Việc đa dạng hóa các phương thức thực hiện quyền yêu cầu bồi thường là quy định tiến bộ nhằm bảo đảm quyền của người bị thiệt hại trong quá trình thực hiện quyền của mình. Tuy nhiên, dù giải quyết bằng phương thức nào thì cơ quan cuối cùng có trách nhiệm đứng ra đại diện Nhà nước thực hiện trách nhiệm bồi thường vẫn là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây

thiệt hại. Đây chính là điểm độc đáo của Luật TNBTCNN năm 2009 khi vừa đảm bảo quyền của người bị thiệt hại với việc đa dạng phương thức thực hiện quyền yêu cầu bồi thường nhưng cũng vừa đảm bảo yêu cầu nhất quán quan điểm: Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm bồi thường thiệt hại, cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại là cơ quan chịu trách nhiệm giúp Nhà nước đứng ra bồi thường thiệt hại, đồng thời qua đó góp phần nâng cao trách nhiệm, đạo đức công vụ của mỗi cán bộ, công chức nhà nước.

Ba là, Luật TBNTCNN năm 2009 cũng quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan có trách nhiệm bồi thường (Điều 8) làm căn cứ quan trọng giúp cơ quan có trách nhiệm bồi thường dễ dàng xác định được các nhiệm vụ trong quá trình giải quyết bồi thường, đồng thời cũng là chế tài quan trọng nhằm hạn chế tình trạng né tránh, đùn đẩy giải quyết bồi thường. Đặc biệt, để hạn chế tình trạng người bị thiệt hại không xác định được cơ quan có trách nhiệm bồi thường hoặc không có sự thống nhất về trách nhiệm bồi thường giữa các cơ quan, Nghị định số 16/2020/NĐ-CP hướng dẫn Luật TNBTCNN năm 2009 đã quy định cụ thể cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường là cơ quan có thẩm quyền xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường. Các cơ quan này gồm có: Bộ Tư pháp, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện hoặc xác định cơ quan có trách nhiệm

bồi thường theo hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và Bộ Tư pháp.

3. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 đổi mới quy định về cơ quan giải quyết bồi thường nhưng vẫn luôn xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thông qua trách nhiệm của cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại

Ngày 20/6/2017, tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIV, Luật TNBTCNN năm 2017 đã chính thức được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ 01/07/2018. Việc ban hành Luật TNBTCNN năm 2017 có ý nghĩa hết sức quan trọng bởi đây là một bước hoàn thiện về mặt thể chế điều chỉnh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, tiếp tục cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền công dân, đồng thời, thể hiện rõ trách nhiệm của Nhà nước đối với việc củng cố, hoàn thiện hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, nền công vụ cũng như trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân.

So với Luật TNBTCNN năm 2009, cơ quan giải quyết bồi thường được Luật TNBTCNN năm 2017 sửa đổi, bổ sung toàn diện và quy định tập trung tại Chương III (Điều 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 và 40), cụ thể: bổ sung 09 quy định về cơ quan giải quyết bồi thường trong các hoạt động quản lý hành chính (Điều 33); bổ sung 02 quy định về cơ quan giải

quyết bồi thường trong hoạt động tố tụng dân sự, tố tụng hành chính (Điều 37); bổ sung 02 quy định về cơ quan giải quyết bồi thường trong hoạt động thi hành án hình sự và thi hành án dân sự (Điều 38, Điều 39) theo hướng quy định rõ hơn các trường hợp cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại là cơ quan giải quyết bồi thường trong từng lĩnh vực⁸. Riêng trong hoạt động tố tụng hình sự (các Điều 34, 35 và 36), bổ sung và quy định cụ thể hơn về cơ quan giải quyết bồi thường theo hướng xác định rõ trường hợp nào thì thuộc trách nhiệm của cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, trường hợp nào thì thuộc trách nhiệm của Viện kiểm sát. Đối với việc xác định cơ quan giải quyết bồi thường trong một số trường hợp cụ thể (Điều 40), Luật quy định rõ thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước trong việc xác định cơ quan giải quyết bồi thường trong trường hợp cơ quan giải quyết bồi thường bị giải thể mà cơ quan đã ra quyết định giải thể là Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và trường hợp không có sự thống nhất về cơ quan giải quyết bồi thường; trường hợp người yêu cầu bồi thường đồng thời yêu cầu cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại và Tòa án có thẩm quyền giải quyết yêu cầu bồi thường thì cơ quan đã thụ lý yêu cầu bồi thường trước là cơ quan giải quyết bồi thường.

Như vậy, tiếp tục kế thừa những ưu điểm về phương thức thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của Luật TNBTCNN năm 2009, Luật TNBTCNN năm 2017 có nhiều điểm mới như:

Thứ nhất, sử dụng thuật ngữ “*cơ quan giải quyết bồi thường*” thay cho thuật ngữ “*cơ quan có trách nhiệm bồi thường*” nhằm tiếp tục nhấn mạnh quan điểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại là trách nhiệm của Nhà nước, đồng thời xác định sự đa dạng các phương thức thực hiện quyền yêu cầu bồi thường và cơ quan giải quyết bồi thường tương ứng. Theo đó, cơ quan giải quyết bồi thường gồm: (1) cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại, (2) Tòa án giải quyết bồi thường theo thủ tục tố tụng dân sự (trong trường hợp họ chưa yêu cầu cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại giải quyết yêu cầu bồi thường; rút yêu cầu bồi thường trước khi cơ quan giải quyết bồi thường tiến hành xác minh thiệt hại; không đồng ý với quyết định giải quyết bồi thường; hoặc kể từ ngày có biên bản kết quả thương lượng thành mà cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại không ra quyết định giải quyết bồi thường hoặc kể từ ngày có biên bản kết quả thương lượng không thành)⁹; (3) Tòa án trong quá trình kết hợp giải quyết yêu cầu bồi thường trong quá trình tố tụng hình sự, (4) hoặc Tòa án có thẩm quyền trong quá trình khởi kiện vụ án hành chính¹⁰.

Thứ hai, bỏ quy định kết hợp yêu cầu bồi thường trong quá trình giải quyết khiếu nại nhằm chấm dứt tình trạng tồn tại nhiều cơ chế giải quyết bồi thường trong hoạt động quản lý hành chính nhưng không phát huy hiệu quả do thiếu văn bản hướng dẫn cụ thể đối với trường hợp kết hợp yêu cầu bồi thường trong quá trình khiếu nại, tố cáo, gây khó khăn cho cả cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo và người bị thiệt hại.

Thứ ba, mở rộng các trường hợp yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường theo thủ tục tố tụng, đặc biệt là việc kết hợp yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường trong quá trình giải quyết vụ án hình sự. Trước kia, theo quy định của Luật TNBTCNN năm 2009, người bị thiệt hại buộc phải thực hiện việc thương lượng với cơ quan có trách nhiệm bồi thường trước khi khởi kiện ra Tòa án nhằm đảm bảo phù hợp với các quy định về trình tự, thủ tục của các văn bản pháp luật có liên quan đang có hiệu lực pháp luật giai đoạn đó, đồng thời nhằm giảm tải áp lực về số lượng vụ việc cho Tòa án. Tuy nhiên, quy định này cũng dẫn đến nhiều hạn chế bất cập khi nhiều trường hợp người bị thiệt hại có tâm lý không tin tưởng vào việc giải quyết bồi thường của cơ quan có trách nhiệm bồi thường, dẫn đến tình trạng không hợp tác của người bị thiệt hại trong quá trình giải quyết bồi thường..., theo quy định của Luật TNBTCNN năm 2017, người yêu cầu bồi thường có thể kết hợp yêu cầu bồi thường trong quá trình khởi kiện

tại Tòa án. Quy định này nhằm làm giảm áp lực cho người bị thiệt hại lựa chọn phương thức yêu cầu bồi thường thiệt hại phù hợp khi chưa thể có được văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường, bảo vệ hơn nữa quyền của người yêu cầu bồi thường trong quá trình yêu cầu Nhà nước giải quyết bồi thường.

Thứ tư, xác định rõ việc giải quyết bồi thường là *trách nhiệm* của các cơ quan có thẩm quyền chứ không còn là nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định cũ của Luật TNBTCNN năm 2009. Đồng thời, Luật TNBTCNN năm 2017 cũng bổ sung nhiều quy định mới về trách nhiệm của cơ quan giải quyết bồi thường với 15 nhóm nhiệm vụ được giao (tăng thêm 8 nhóm nhiệm vụ so với Luật TNBTCNN năm 2009). Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN năm 2017 cũng quy định 6 nhóm hành vi bị cấm (Điều 16) thay vì chỉ 4 nhóm như quy định của Luật TNBTCNN năm 2009 trước kia. Những thay đổi trong các quy định này cho thấy sự quan tâm, quyết liệt của Nhà nước ta trong việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người bị thiệt hại, đồng thời cũng là chế tài quan trọng nhằm buộc các cơ quan nhà nước phải nghiêm chỉnh thực hiện việc giải quyết yêu cầu bồi thường khi có phát sinh.

Thứ năm, Luật TNBTCNN 2017 quy định việc xác định cơ quan giải quyết bồi thường trong trường hợp nhiều người thi hành công vụ tại nhiều cơ quan cùng gây thiệt hại thống nhất trong tất

cả các lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án. Đây là quy định quan trọng nhằm khắc phục điểm hạn chế của Luật TNBTCNN năm 2009 khi theo quy định cũ, việc xác định cơ quan giải quyết bồi thường trong trường hợp nhiều người thi hành công vụ tại nhiều cơ quan cùng gây thiệt hại chỉ được đặt ra trong hoạt động quản lý hành chính và thi hành án mà chưa được thống nhất áp dụng trong hoạt động tố tụng, trong khi trên thực tế, chủ yếu các vụ việc yêu cầu bồi thường khó xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường là phát sinh trong hoạt động tố tụng, nhất là trách nhiệm liên đới giữa các cơ quan như Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án...

Như vậy, theo quy định mới của Luật TNBTCNN năm 2017, cơ quan giải quyết bồi thường không chỉ là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ mà sẽ bao gồm cả hệ thống Tòa án. Quy định mới này một mặt buộc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiếp nhận, thụ lý giải quyết bồi thường nhằm hạn chế tình trạng khiếu nại, khiếu kiện kéo dài, nêu cao vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng đồng thời cũng tạo điều kiện cho người yêu cầu bồi thường có thể tự do lựa chọn cơ chế giải quyết bồi thường phù hợp nhất. Đặc biệt, dù giải quyết với cơ chế nào, tại cơ quan nào thì cuối cùng chủ thể thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước vẫn là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại. ■

Tài liệu tham khảo

(1) Nghị định 47/CP quy định 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 quyết 388 hướng dẫn về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra.

(2) Bộ Tư pháp (2008), Báo cáo 104/BC-BTP ngày 10/7/2008 về tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại so cán bộ, công chức nhà nước gây ra, trang 19.

(3) Nguyễn Công Long, *Phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động thi hành án, Hội thảo pháp luật về bồi thường nhà nước*, Quảng Ninh ngày 18, 19 tháng 12 năm 2008, Bộ Tư pháp, trang 12.

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

(5) Nguyễn Thái Bình (2011), *Những nội dung cơ bản của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Hà Nội, trang 24.

(6) Điều 3 Nghị định 47/CP.

(7) Bộ Tư pháp (2008), Báo cáo 104/BC-BTP ngày 10/7/2008 về tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường thiệt hại so cán bộ, công chức nhà nước gây ra, trang 16.

(8) Xem thêm Trần Thị Thu Hằng (2018), *Quy định mới về cơ quan giải quyết bồi thường trong Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề triển khai thi hành Luật TNBTCNN năm 2017, Hà Nội, trang 124.

(9) Điều 52 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.

(10) Điều 55 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.