

XÂY DỰNG LUẬT BỒI THƯỜNG NHÀ NƯỚC – TÍNH CẤP THIẾT VÀ MỘT SỐ SUY NGHĨ BAN ĐẦU

*Đinh Mai Phương**

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của dân, do dân, vì dân. Các cơ quan Nhà nước, cán bộ, viên chức Nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng - đó là nguyên tắc và cũng là nội dung đã được ghi nhận cụ thể trong Hiến pháp 1992 của nhà nước ta.

Ngoài ra, các điều 71, 72 và 74 Hiến pháp còn nhấn mạnh: “*Công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm, nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự nhân phẩm của công dân*” và “*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. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử trái pháp luật người khác phải bị xử lý nghiêm minh*”.

“*Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể, 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*”.

Như vậy, về cơ sở pháp lý, Nhà nước ta đã có những quy định hết sức rõ ràng mang tính hiến định trong việc đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và trong hoạt động quản lý xã hội của mình, trong mối quan hệ với công dân, nếu Nhà nước làm trái pháp luật và gây thiệt hại thì phải có trách nhiệm bồi thường. Ngược lại, được bồi thường khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm

hại là quyền hiến định của công dân được pháp luật và Nhà nước Việt Nam bảo vệ.

Trên thực tế, thiệt hại là mặt trái, mặt tiêu cực của đời sống kinh tế xã hội mà không ai mong muốn, tuy nhiên, trong mọi hoạt động nó vẫn tồn tại và tiềm tàng như một thực tế khách quan. Thực tiễn những năm qua đã cho thấy sự tiến bộ rõ nét trong hoạt động quản lý xã hội, phát triển nền kinh tế, đảm bảo tốt quyền và lợi ích của công dân từ phía các cơ quan Nhà nước. Tuy nhiên, không thể phủ nhận những hạn chế đã và đang tồn tại: Vẫn còn nhiều trường hợp cố tình làm sai và vi phạm pháp luật từ phía các cơ quan quản lý hành chính Nhà nước gây thiệt hại cho dân, nhiều oan sai trong hoạt động tố tụng của các cơ quan tiến hành tố tụng như bắt oan, bắt sai, khởi tố, truy tố, xét xử không đúng người đúng tội, hiện tượng bức cung, ép cung, mớm cung, dùng nhục hình, áp dụng các biện pháp ngăn chặn trong hoạt động tố tụng một cách tùy tiện, thiếu căn cứ còn phổ biến đã xâm hại nghiêm trọng tới quyền tự do dân chủ, quyền nhân thân và tài sản của công dân. Hơn nữa, những thiệt hại, oan sai đó trong nhiều trường hợp chưa được làm sáng tỏ, chưa được quan tâm đúng mức để giải quyết, khắc phục một cách kịp thời và thoả đáng đã ảnh hưởng tiêu cực tới uy tín của Nhà nước, gây nên những lo lắng và bất bình sâu sắc trong đông đảo quần chúng nhân dân.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng trên, nhưng một trong những nguyên nhân cơ bản phải kể đến là pháp luật của ta chưa có quy định thống nhất, rõ ràng và cụ thể về trách nhiệm bồi thường Nhà nước nên ý thức của các cơ quan trong việc giải quyết bồi thường cho dân còn chưa cao hoặc nếu có thì còn gặp nhiều lúng túng và vướng mắc. Thậm chí, trong hệ thống văn bản pháp

* Chuyên viên, Bộ Tư pháp

luật của chúng ta cho đến nay vẫn chưa có một văn bản nào xác định cụ thể và rõ ràng các tiêu chí đánh giá các trường hợp được bồi thường, chưa quy định một phương thức thống nhất nào để xác định mức bồi thường thiệt hại cho dân trong những trường hợp như vậy. Trên thực tế, có rất ít các cơ quan Nhà nước làm trái pháp luật gây thiệt hại đã tiến hành bồi thường cho dân hoặc nếu có thì phần lớn đều phụ thuộc vào sự "tự nguyện" của các cơ quan này. Thực trạng đó đang là một vấn đề bức xúc, là nỗi băn khoăn, lo lắng của nhiều người dân trong mối quan hệ với Nhà nước và cũng là nguyên nhân dẫn đến sự giảm sút lòng tin của nhân dân vào sự nghiêm minh của Nhà nước, sự công bằng của pháp luật.

Chính vì vậy, trong thời gian tới, pháp luật cần phải quy định cụ thể trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, các trường hợp phải bồi thường cũng như quy định rõ căn cứ xác định trách nhiệm, phương thức, thời hạn giải quyết bồi thường, cách xác định thiệt hại, tính mức bồi thường... để làm cơ sở pháp lý cho việc bồi thường những thiệt hại gây ra do các cơ quan Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình trước nhân dân.

Tham khảo pháp luật các nước về vấn đề này cho thấy: Từ năm 1995, Trung Quốc đã ban hành Luật Nhà nước bồi thường thiệt hại trong đó quy định rõ phạm vi, trình tự bồi thường, xác lập cụ thể trách nhiệm bồi thường của cơ quan, cá nhân gây thiệt hại trong các lĩnh vực tố tụng hình sự và quản lý hành chính. Cộng hoà Pháp tuy không có Luật bồi thường Nhà nước một cách toàn diện và đặc thù như Trung Quốc nhưng riêng trong hoạt động tố tụng hình sự cũng đã có quy định cụ thể về các tiêu chí oan sai, cách giải quyết cũng như chính sách, thủ tục bồi thường cho từng trường hợp oan sai trong Bộ luật Tố tụng Hình sự của nước này. Nhà nước Nhật Bản cũng đã sớm có Luật bồi thường thiệt hại trong vụ án hình sự từ 1950 và các quy định về bồi thường thiệt hại cho người bị tình nghi phạm tội. Như vậy, có thể

thấy ở các phạm vi khác nhau, những hầu hết các nước đều có quy định vấn đề bồi thường Nhà nước ở cấp độ văn bản pháp luật cao nhất là luật.

Hiện nay, về vấn đề này, Bộ luật Dân sự 1995 (BLDS) của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực ngày 01/7/1996 cũng đã quy định tại Điều 623 và Điều 624, theo đó, cơ quan Nhà nước nói chung và cơ quan tiến hành tố tụng nói riêng phải bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng của mình gây ra trong khi thi hành công vụ hoặc thực hiện nhiệm vụ điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án.

Điều 24 Bộ luật Tố tụng Hình sự (TTHS) cũng quy định: "*Cơ quan làm oan phải khôi phục danh dự, quyền lợi và bồi thường cho người bị thiệt hại. Cá nhân có hành vi trái pháp luật thì tùy trường hợp mà bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự*".

Ngoài ra, còn có Nghị định số 47/CP ban hành ngày 03/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức Nhà nước, người có thẩm quyền của các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra. Đây được xem là văn bản quan trọng để giải quyết bồi thường thiệt hại cho các trường hợp bị oan sai.

Tuy nhiên, các quy định này còn hết sức chung chung, chưa toàn diện và chưa thật sự phản ánh được tầm quan trọng cũng như đáp ứng được yêu cầu khách quan của vấn đề bồi thường Nhà nước trên thực tế.

Trước tình hình đó, Bộ Chính trị đã có Nghị quyết số 08- NQ/TW yêu cầu: "*Khẩn trương ban hành và tổ chức thực hiện nghiêm túc các văn bản pháp luật về bồi thường thiệt hại đối với các trường hợp bị oan, sai trong hoạt động tố tụng*". Ngày 17/3/2003 UBTVQH đã ra Nghị quyết số 388/2003/ NQ - UBTVQH11 về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra. Với sự ra đời của Nghị quyết 388/2003/ NQ - UBTVQH11, cùng sự quan tâm và chính sách của Đảng và Nhà nước trong vấn

đề này thì việc giải quyết bồi thường thiệt hại do oan sai trong TTHS chắc chắn sẽ đạt được những hiệu quả cao hơn trước đây, đảm bảo tốt hơn quyền dân chủ của công dân.

Tuy nhiên, để đảm bảo cơ sở pháp lý cao hơn, toàn diện hơn và cụ thể hơn về vấn đề bồi thường thiệt hại phát sinh từ hoạt động của Nhà nước không chỉ trong lĩnh vực tố tụng hình sự mà trong tất cả các lĩnh vực khác như quản lý hành chính và tố tụng phi hình sự thì cần thiết phải có một văn bản riêng biệt và hoàn chỉnh ở cấp độ Luật điều chỉnh một cách đặc thù về vấn đề bồi thường Nhà nước. Điều này trước hết xuất phát từ yêu cầu, đòi hỏi của thực tế khách quan, từ lẽ công bằng cần thiết trong từng mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân để tạo lòng tin trong nhân dân, sau đó, là sự cụ thể hoá của các nguyên tắc hiến định về quyền dân chủ của công dân nhằm nâng cao hơn nữa trách nhiệm và năng lực của hệ thống các cơ quan Nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, đồng thời cũng tạo ra một cơ sở pháp lý thống nhất, rõ ràng, minh bạch cho việc giải quyết bồi thường một cách kịp thời và thoả đáng những thiệt hại phát sinh từ hoạt động của cơ quan Nhà nước nếu có để đảm bảo tốt nhất cho quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Có thể nói, trách nhiệm bồi thường Nhà nước là một vấn đề quan trọng không chỉ riêng đối với pháp luật Việt Nam mà là một vấn đề được quan tâm ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nó một mặt phản ánh trình độ phát triển và tính dân chủ của một quốc gia, mặt khác, là công cụ góp phần đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa. Nhìn chung trách nhiệm bồi thường Nhà nước là một vấn đề phức tạp và có nội hàm rất rộng mà việc nghiên cứu về mặt lý luận cũng như quy định như thế nào trong pháp luật thực định là một vấn đề hoàn toàn không đơn giản. Trong phạm vi của mình, tối thiểu, Luật bồi thường Nhà nước cần phải làm rõ được một số khái niệm và vấn đề cụ thể sau:

- Về khái niệm “trách nhiệm bồi thường Nhà nước”:

Như chúng ta đã biết, khái niệm “trách nhiệm bồi thường Nhà nước” nếu hiểu theo nghĩa rộng thì bao gồm:

Trách nhiệm bồi thường trong quan hệ hợp đồng (không mang tính quyền lực) mà Nhà nước là một trong các bên chủ thể – trong mối quan hệ này trách nhiệm bồi thường của Nhà nước như trách nhiệm của cá nhân.

Trách nhiệm bồi thường trong trường hợp vì lợi ích công mà Nhà nước xâm phạm đến quyền và lợi ích chính đáng của người dân (trách nhiệm đền bù). VD: Quốc hữu hóa, quy hoạch, giải phóng mặt bằng...

Và cuối cùng là trách nhiệm bồi thường trong hoạt động theo Luật công (VD: Hoạt động quản lý hành chính, hoạt động tố tụng...)

Như vậy, khi xây dựng Luật bồi thường Nhà nước, cần thiết chúng ta phải làm rõ mục đích của Luật này là nhằm điều chỉnh vấn đề gì cụ thể, quy định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong những trường hợp nào và phạm vi của nó đến đâu.

Qua nghiên cứu sơ bộ, có thể thấy, hầu hết Luật bồi thường Nhà nước ở các nước đều giới hạn quy định việc bồi thường trong hoạt động theo Luật công bao gồm: Bồi thường do hoạt động quản lý hành chính và hoạt động tố tụng.

- Thứ hai, cần phải làm rõ khái niệm “người thi hành công vụ”:

Theo quy định tại Điều 623 BLDS thì “cơ quan Nhà nước phải bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức của mình gây ra trong khi thi hành công vụ”. Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 47/CP ngày 03/5/1997 về giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức Nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng gây ra quy định rõ: “Công chức, viên chức nhà nước là người trong biên chế nhà nước và hưởng lương do ngân sách nhà nước cấp”. Tuy nhiên, hiện nay, một số lượng lớn những người thi hành công vụ lại không thuộc biên chế Nhà nước mà chỉ có

quan hệ hợp đồng lao động. Như vậy, thiệt hại do những người này gây ra trong khi thi hành công vụ thì Nhà nước có phải bồi thường hay không?

Từ cơ sở thực tiễn và tham khảo luật một số nước cho thấy, thông thường khái niệm này ngoài những đối tượng thuộc biên chế (cán bộ, công chức Nhà nước) còn bao gồm cả những người làm công ăn lương trong nền công vụ và bất kỳ cá nhân, tổ chức nào ngoài Bộ máy Nhà nước nhưng được giao đảm nhiệm các nhiệm vụ thuộc nhiệm vụ của Nhà nước.

- Thứ ba, vấn đề căn cứ phát sinh trách nhiệm bồi thường Nhà nước: Thông thường theo quy định chung của BLDS thì trách nhiệm bồi thường chỉ phát sinh khi có đầy đủ các yếu tố: Có thiệt hại thực tế xảy ra, có hành vi trái pháp luật, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và hậu quả và cuối cùng là yếu tố lỗi. Tuy nhiên, điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước có nhất thiết phải yêu cầu đầy đủ các yếu tố trên hay không và nếu không thì trong những trường hợp nào.

VD: Trong quá trình thi hành công vụ, truy bắt tên cướp nguy hiểm, công an đã nổ súng nhưng đạn lạc gây thiệt hại cho dân thường – trong trường hợp này giả sử mọi điều kiện khách quan và chủ quan đều cho thấy việc bắn của đồng chí công an là hoàn toàn đúng pháp luật và như vậy không thể xét đến vấn đề lỗi. Tuy nhiên, người bị thiệt hại trong trường hợp này cũng có quyền được Nhà nước bồi thường.

Ngoài ra, hiện nay vấn đề bồi thường cho những trường hợp “oan sai” trong hoạt động tố tụng hình sự đang được quan tâm và khái niệm này được sử dụng khá phổ biến. Vậy hiểu thế nào là “oan sai” và trường hợp nào sẽ thuộc đối tượng được Nhà nước bồi thường. Nếu một trường hợp bị oan mà không có yếu tố sai trong đó thì có được bồi thường không? Còn nếu có hành vi sai (trái pháp luật) nhưng lại không dẫn đến oan phải giải quyết ra sao?

VD: Điều tra viên mớm cung, dụ cung thậm chí ép cung bị can – là hành vi trái pháp luật - nhưng lại cho một kết quả đúng thì trường hợp này không thể quy trách nhiệm bồi thường được vì chưa phát sinh hậu quả.

Như vậy, căn cứ làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước dựa trên cơ sở nào? Chỉ cần có thiệt hại xảy ra trong quá trình thực thi công vụ và quyền lực của Nhà nước hay cần phải xuất phát từ hành vi trái pháp luật và yếu tố lỗi. Tất cả vấn đề này cần phải được quy định cụ thể nhằm làm cơ sở pháp lý và khoa học cho việc xem xét và giải quyết các trường hợp cụ thể trên thực tế nhằm làm rõ trách nhiệm của Nhà nước và đảm bảo quyền, lợi ích chính đáng của những người bị thiệt hại.

- Thứ tư: Luật bồi thường Nhà nước cần quy định cụ thể căn cứ xác định thiệt hại và mức bồi thường thiệt hại cũng như phương thức hợp lý để giải quyết bồi thường thiệt hại Nhà nước để đảm bảo yếu tố hợp lý, kịp thời và khả thi.

Như vậy, xuất phát từ yêu cầu, đòi hỏi của thực tế khách quan, từ lẽ công bằng cần thiết trong từng mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, trong pháp luật cần giải quyết các vấn đề sau: cụ thể hoá các nguyên tắc hiến định về quyền dân chủ của công dân nhằm nâng cao hơn nữa trách nhiệm và năng lực của hệ thống các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình; tạo ra một cơ sở pháp lý thống nhất, rõ ràng, minh bạch cho việc giải quyết bồi thường một cách kịp thời và thoả đáng những thiệt hại phát sinh từ hoạt động của cơ quan nhà nước nếu có để đảm bảo tốt nhất cho quyền và lợi ích hợp pháp của người dân; vấn đề bồi thường thiệt hại phát sinh từ hoạt động của Nhà nước cần phải được quy định và điều chỉnh một cách đặc thù ở cấp độ pháp lý cao hơn, toàn diện hơn và cụ thể hơn không chỉ trong lĩnh vực tố tụng hình sự mà trong tất cả các lĩnh vực khác như quản lý hành chính và tố tụng phi hình sự.