

MỘT SỐ GIẢI PHÁP XÂY DỰNG LUẬT BỒI THƯỜNG NHÀ NƯỚC

*Phùng Trung Tập**

1. Đặt vấn đề

Dựa trên căn cứ xác định chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng là chủ thể của quan hệ pháp luật về tài sản và nhân thân. Đã như một quan niệm truyền thống, Nhà nước là “người” có quyền cao nhất vì Nhà nước là cơ quan quyền lực có sức mạnh tổng hợp trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, đối ngoại, an ninh, quốc phòng... Nhưng có một vấn đề cơ bản liên quan đến Nhà nước là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự và trách nhiệm của Nhà nước trong việc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng có nên đặt ra hay không? Nếu đặt trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước tương tự như trách nhiệm của các chủ thể khác là cá nhân, pháp nhân trong lĩnh vực dân sự thì có điều gì đó cho dù chỉ là sự cảm nhận đi chăng nữa liệu có được chăng? Trong bài viết này, chúng tôi không phân tích vai trò, vị trí, chức năng và quyền lực của Nhà nước bao gồm những gì, mà chỉ xác định tư cách chủ thể của Nhà nước trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng – Trách nhiệm bồi thường Nhà nước.

Hiện nay, Dự án Luật Bồi thường Nhà nước đã được xem xét trong Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội khoá XII, trong giai đoạn từ năm 2007 đến 2012. Trên thực tế, Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan đã chủ động chuẩn bị xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước. Hơn nữa, trong Nghị quyết số 48/NQ – TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về chiến lược hoàn thiện pháp luật giai đoạn 2005 – 2010 và định hướng đến năm 2020, cũng đã yêu cầu ban hành Luật Bồi thường Nhà nước. Đặc biệt, trong Nghị quyết Đại hội đại biểu lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: “*Các cơ quan*

có thẩm quyền phải đền bù thích đáng cho công dân và doanh nghiệp về những thiệt hại cả danh dự và vật chất do những quyết định trái pháp luật gây ra”. Tính đến thời điểm hiện nay, ở Việt Nam tuy chưa có được một đạo luật về Luật bồi thường Nhà nước, nhưng hiện đã có một số văn bản pháp luật quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng hoặc có những qui định liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Những văn bản pháp luật cụ thể như Hiến pháp năm 1992 (Điều 72, Điều 74), Bộ luật Dân sự (Điều 619, Điều 620), Bộ luật Tố tụng Hình sự (Điều 29, Điều 30), Nghị định số 47/CP ngày 3 tháng 5 năm 1997 của Chính phủ về giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra, Nghị quyết số 388/2003/NQ 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 tố tụng hình sự gây ra ... Tuy nhiên, những qui định bồi thường Nhà nước trong các văn bản pháp luật kể trên được hiểu như một giải pháp tình huống, nhằm khắc phục những hạn chế và thiếu vắng văn bản pháp luật điều chỉnh toàn diện và tổng thể loại quan hệ này. Về khách quan mà nhận định, tuy những văn bản pháp luật nói trên được ban hành như một giải pháp tình huống vì nhu cầu của xã hội hiện đại cần phải được đáp ứng phần nào, nhưng dù sao những qui định đó đã đi vào đời sống xã hội, theo đó ý thức tuân theo pháp luật không những của người dân được nâng lên đáng kể, mà ý thức trách nhiệm nghề nghiệp, công vụ của cá nhân đại diện cho các cơ quan công quyền cũng được nâng cao lên một mức, do đã hiểu được vai trò và những quyền, nghĩa vụ pháp lý của mình trong các quan hệ cụ thể, liên quan đến việc gây thiệt hại về tài sản, sức khoẻ, tính mạng, các quyền nhân thân của người khác...

* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội

Nội dung của các văn bản đó điều chỉnh quan hệ trong phạm vi rất hẹp, không thể áp dụng trong tất cả những trường hợp bồi thường thiệt hại của Nhà nước. Việc ban hành Luật Bồi thường Nhà nước là một đòi hỏi chính đáng của toàn xã hội, là nhu cầu khách quan và tất yếu của toàn xã hội cho nên cần phải có một đạo luật như vậy trong một thời gian ngắn nhất. Trên thế giới, nhiều quốc gia đã có luật bồi thường thiệt hại của Nhà nước như Nhật Bản, Trung Quốc. Trong những hoàn cảnh xã hội của các quốc gia phát triển và đang phát triển, thì Luật Bồi thường thiệt hại của Nhà nước đã được ban hành thật kịp thời (Trung Quốc ban hành Luật Bồi thường Nhà nước từ năm 1994). Đặc biệt, Luật Bồi thường Nhà nước của Nhật Bản được ban hành từ năm 1947, chỉ gồm 6 điều qui định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại xảy ra do thực hiện công quyền, bồi thường thiệt hại xảy ra do khuyết điểm trong xây dựng và quản lý công trình công cộng, những người có trách nhiệm bồi thường, và Luật này qui định nguyên tắc áp dụng và viện dẫn áp dụng các qui định của các luật khác có liên quan đến bồi thường Nhà nước theo nguyên tắc: Nhà nước phải bồi thường cho người bị gây thiệt hại không phụ thuộc vào hành vi có lỗi hay không có lỗi của người thi hành công vụ vì lợi ích quốc gia; và người đó hưởng lương từ ngân sách quốc gia. Trong khi đó, ở nước ta tuy đã có một số các văn bản dưới luật qui định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước phải bồi thường những thiệt hại do công chức, người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra trong khi thực hiện nhiệm vụ được giao, nhưng những qui định này là không đầy đủ, nội dung các văn bản này đã không thể hiện được tính nhất thể hoá về pháp luật. Những văn bản pháp luật này qui định trách nhiệm bồi thường, trình tự bồi thường theo trách nhiệm dân sự và trách nhiệm vật chất. Quan hệ giữa cơ quan nhà nước với người bị thiệt hại thuộc trách nhiệm dân sự và theo nguyên tắc bồi thường toàn bộ thiệt hại; quan hệ giữa công chức gây thiệt hại với cơ quan nhà nước là trách nhiệm vật chất được căn cứ theo hình thức lỗi của công chức có hành vi gây ra thiệt hại. Những

qui định này có phạm vi áp dụng rất hẹp, không thể thể hiện được bản chất bồi thường Nhà nước và chưa xác định được rõ ràng chủ thể có trách nhiệm, do không có qui định về phân cấp trách nhiệm của chủ thể đại diện cho Nhà nước bồi thường thiệt hại do công chức gây ra. Theo cơ chế bồi thường như qui định của pháp luật hiện hành, thì người bị thiệt hại được bồi thường theo nguyên tắc toàn bộ và kịp thời, nhưng không phải bao giờ cũng được giải quyết đầy đủ và thuận lợi...

2. Những yếu tố liên quan đến Luật Bồi thường Nhà nước và khái niệm bồi thường Nhà nước

Khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước, cần thiết phải xác định rõ những yếu tố liên quan để có căn cứ xây dựng các qui phạm của Luật Bồi thường Nhà nước. Nhà nước được hiểu là chủ thể của các quan hệ xã hội và đồng thời cũng là chủ thể của quan hệ pháp luật. Trong quan hệ pháp luật dân sự, Nhà nước tham gia với tư cách là một chủ thể đặc biệt, nhưng trong những quan hệ về tài sản thì Nhà nước có các quyền và nghĩa vụ phát sinh từ những quan hệ sở hữu, giao dịch, từ các căn cứ phát sinh nghĩa vụ khác và Nhà nước được xác định có tư cách chủ thể trong các quan hệ đó. Xét trong quan hệ pháp luật dân sự, Nhà nước tham gia với tư cách là chủ thể thì Nhà nước cũng được hưởng các quyền dân sự, đồng thời cũng phải thực hiện các nghĩa vụ dân sự của chủ thể được xác lập trong quan hệ đó. Quan hệ bình đẳng được thể hiện là một nguyên tắc trong quan hệ pháp luật dân sự. Bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ tài sản và nhân thân. Nguyên tắc ngang giá và đền bù tương đương là một trong những đặc điểm cơ bản trong quan hệ tài sản do luật dân sự điều chỉnh. Nhà nước thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình thông qua các cơ quan công quyền do Nhà nước lập ra để thực hiện những chức năng của Nhà nước trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, văn hoá, y tế, giáo dục..., mà các cá nhân của các cơ quan công quyền đó được Nhà nước đãi ngộ bằng cách trả lương, san sẻ rủi ro bằng các chính sách bảo hiểm xã hội và các lợi ích vật

chất khác từ Ngân sách Nhà nước. Như vậy, hoạt động của Nhà nước được thông qua những cơ quan chức năng cụ thể, quyền hạn và nghĩa vụ của các cơ quan công quyền này được thực hiện thông qua những cá nhân đại diện và được giao nhiệm vụ thực hiện các chức năng đó vì lợi ích của Nhà nước. Xét trong mối quan hệ xã hội và pháp luật, Nhà nước cũng tham gia vào các quan hệ xã hội và pháp luật và đóng vai trò là chủ thể của các quan hệ đó. Trách nhiệm và quyền hạn của Nhà nước trong các quan hệ thuộc các lĩnh vực khác nhau, theo đó cũng được thực hiện theo qui định của pháp luật. Nhà nước không thể thực hiện chức năng của mình cao hơn những nguyên tắc chung của pháp luật hiện hành. Như vậy, Nhà nước với tư cách là chủ thể của quan hệ pháp luật nói chung và là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự nói riêng, cũng có các quyền và nghĩa vụ như các chủ thể khác, bình đẳng trong quan hệ tài sản với các chủ thể khác trong từng quan hệ pháp luật dân sự cụ thể. Quyền được bồi thường thiệt hại khi chủ thể khác có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước và nghĩa vụ của Nhà nước cũng phải bồi thường những thiệt hại do người thực hiện nhiệm vụ vì lợi ích của Nhà nước gây ra cho các chủ thể khác là cá nhân, các tổ chức, hộ gia đình, tổ hợp tác và các pháp nhân khác bằng tài sản của Nhà nước. Xác định trách nhiệm tài sản của Nhà nước thông qua hành vi thi hành công vụ của cá nhân cụ thể. Những cá nhân đại diện cho cơ quan nhà nước và những cá nhân thực hiện nhiệm vụ của cơ quan nhà nước đã gây thiệt hại cho các chủ thể khác, Nhà nước có trách nhiệm dân sự – bồi thường toàn bộ thiệt hại.

Ngoài ra, bồi thường Nhà nước còn được xác định dựa trên các quan hệ:

- Giữa người thi hành công vụ với Nhà nước và trách nhiệm của Nhà nước với người bị gây thiệt hại.

- Mối liên hệ giữa những trở lực khách quan, những sự biến pháp lý mà các chủ thể khác đã bị gây thiệt hại trong mối liên hệ hữu cơ với các chính sách phát triển kinh tế – xã hội của Nhà nước.

Căn cứ vào các mối quan hệ trên đây, sự cần thiết phải làm rõ những trách nhiệm dân sự đối với những thiệt hại do người thi hành công vụ có hành vi cố ý hoặc vô ý gây ra.

Thứ nhất, xét mối quan hệ giữa người thi hành công vụ với Nhà nước.

Người thi hành công vụ vì lợi ích của Nhà nước có nghĩa vụ thực hiện công việc trong phạm vi và thẩm quyền được xác định. Tuy nhiên, trên thực tế, người thi hành công vụ của Nhà nước có thể có trong những trường hợp cụ thể đã gây thiệt hại cho người khác trong khi thực hiện nhiệm vụ được giao. Hành vi gây thiệt hại của người thi hành công vụ đối với người khác có mối quan hệ nhân quả, làm phát sinh trách nhiệm dân sự của Nhà nước là bồi thường thiệt hại. Trên thực tế, người bị gây thiệt hại chỉ quan tâm đến ai là người đã trực tiếp gây ra thiệt hại cho họ, mà không mấy quan tâm đến người gây thiệt hại cho mình có phải là người đang thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước giao cho hay không. Vì người gây thiệt hại trong trường hợp này luôn được xác định hiện thực, còn cơ quan của người đó ở đâu, tên là gì thì trong nhiều trường hợp người bị thiệt hại có thể chưa được biết. Như vậy, hành vi gây thiệt hại là hành vi cụ thể do cá nhân tiến hành, và theo nguyên tắc thông thường của pháp luật dân sự, ai là người gây ra thiệt hại thì người đó phải bồi thường, trừ trường hợp gây thiệt hại do phòng vệ chính đáng, trong tình thế cấp thiết, trong trường hợp bất khả kháng và trong trường hợp bất ngờ. Nhưng người gây thiệt hại là người đang thi hành công vụ, vì lợi ích quốc gia, do vậy pháp luật qui định cơ quan nhà nước phải bồi thường và bồi thường toàn bộ thiệt hại cho người bị thiệt hại. Mối quan hệ giữa cơ quan Nhà nước với người gây thiệt hại cho người khác trong khi thi hành công vụ là quan hệ hành chính, trách nhiệm vật chất của người gây thiệt hại được xác định trong việc hoàn trả toàn bộ hay hoàn trả một phần giá trị tài sản mà cơ quan nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại được dựa trên yếu tố lỗi của người trực tiếp gây thiệt hại. Theo nguyên tắc này, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được xác định và Nhà nước phải bồi thường

theo trách nhiệm dân sự cho người bị gây thiệt hại.

Thứ hai, xét mối liên hệ giữa những trở lực khách quan, những sự biến pháp lý mà các chủ thể khác đã bị gây thiệt hại trong mối liên hệ hữu cơ với các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn chú trọng đến việc ban hành những chính sách nhằm phát triển kinh tế, xã hội trên nhiều lĩnh vực nhằm không ngừng nâng cao và cải thiện chất lượng cuộc sống mọi mặt của nhân dân. Chính sách di dân để xây dựng các công trình công nghiệp, xây dựng khu kinh tế mới nhằm sắp xếp và phân công lao động theo kế hoạch phân bố dân cư, phục vụ cho những lợi ích của toàn dân không chỉ riêng trong lĩnh vực lao động sản xuất vật chất, mà còn có ý nghĩa xã hội, an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội, nâng cao dân trí và phục vụ cho những mục đích cao cả khác theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong mỗi giai đoạn lịch sử nhất định. Tuy nhiên, trên thực tế khi triển khai những chính sách kinh tế xã hội, không hẳn không gặp những trở ngại khách quan cản trở đến việc thực hiện các kế hoạch đó, có cả những nguyên nhân chủ quan và khách quan dẫn đến nhiều kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội được triển khai nhưng hiệu quả chưa cao, thậm chí đã có không ít những dự án khi triển khai nhưng không thu được kết quả như mong muốn. Những tổn thất cho người dân ít nhất về kinh tế, về chất lượng cuộc sống bị giảm sút so với trước đó, trên thực tế đã diễn ra không phải là ít và những tư tưởng tiêu cực, những hành vi trái pháp luật của một số người lạm chức, lạm quyền cũng theo đó mà phát sinh... Trách nhiệm của Nhà nước trong trường hợp này có nên đặt ra hay không? Nếu xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước trong trường hợp này thì dựa trên những căn cứ nào để xác định? Nhưng trong những hoàn cảnh tương tự này, Nhà nước đã có những chính sách hữu hiệu nhằm giảm thiểu tối đa những khó khăn cho nhân dân. Đây được xem là chính sách xã hội nhằm xoá đói, giảm nghèo của Nhà nước, mà không thuộc trách

nhiệm bồi thường Nhà nước trong những trường hợp tương tự. Tuy nhiên, Luật Bồi thường Nhà nước khi được ban hành, không thể không có những qui định khác về bồi thường Nhà nước trong những trường hợp cá biệt, cụ thể. Có như vậy, Luật Bồi thường Nhà nước mới đáp ứng được mục đích ban hành, đồng thời cũng thông qua những qui định riêng đặc thù đó để Nhà nước thể hiện vai trò chủ thể đặc biệt trong mọi quan hệ xã hội và pháp luật. Nhằm giúp đỡ nhân dân khắc phục kịp thời những khó khăn, đồng thời qua đó Nhà nước cũng thể hiện trách nhiệm của mình trong việc triển khai chính sách kinh tế, xã hội vì lợi ích của nhân dân.

Từ những phân tích trên đây, có thể nhận định: *Bồi thường Nhà nước được hiểu là việc Nhà nước dùng tài sản từ ngân sách để bồi thường cho người bị thiệt hại do hành vi cố ý hay vô ý của cá nhân, các cơ quan công quyền thuộc các lĩnh vực kinh tế, xã hội và các lĩnh vực khác được hưởng lương từ ngân sách Nhà nước, thực hiện nhiệm vụ vì lợi ích của Nhà nước mà gây thiệt hại cho người khác trong khi thi hành công vụ.*

3. Xác định những đặc điểm của Luật Bồi thường Nhà nước

Khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước, thì ngoài đối tượng và phạm vi điều chỉnh, sự cần thiết phải là xác định được các đặc điểm của Luật này. Những đặc điểm đó có sự đồng nhất hay không có sự đồng nhất với đặc điểm của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung và những đặc điểm nào mang tính đặc thù, cá biệt của Luật Bồi thường Nhà nước cần phải được xác định cho rõ. Khi đề cập đến trách nhiệm bồi thường thiệt hại là nói đến hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại đó và mối quan hệ nhân quả giữa hành vi trái pháp luật và thiệt hại. Nhưng khi xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước thì hành vi trái pháp luật có được xem là điều kiện bắt buộc hay không nên xem đó là điều kiện bắt buộc? Hơn nữa, khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước cũng cần phải phân biệt giữa trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại hay Nhà nước chỉ có nghĩa vụ đền bù tài sản? Trong khoa học pháp lý, trách

nhệm bồi thường thiệt hại và nghĩa vụ đền bù có các căn cứ phát sinh khác biệt nhau về bản chất pháp lý và hậu quả pháp lý. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại là trách nhiệm của một chủ thể bị cưỡng chế bồi thường thiệt hại do có hành vi trái pháp luật hoặc hành vi đó gây ra những thiệt hại pháp luật không cho phép. Vì hành vi đó xâm phạm đến nhóm khách thể được pháp luật bảo vệ. Nghĩa vụ đền bù phát sinh từ hành vi hợp pháp và thể hiện rõ nhất đặc điểm của quan hệ tài sản thuộc đối tượng điều chỉnh của luật dân sự. Như vậy, khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước, cũng cần phải xem xét các yếu tố khác biệt giữa trách nhiệm bồi thường thiệt hại và nghĩa vụ đền bù tài sản của Nhà nước. Đặc điểm của Luật Bồi thường Nhà nước nên được xem xét dưới góc độ trách nhiệm dân sự của Nhà nước trong việc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Trách nhiệm bồi thường Nhà nước được xác định là mối quan hệ giữa một bên là Nhà nước và bên được bồi thường là những chủ thể khác bị gây thiệt hại. Như vậy, bồi thường Nhà nước cũng hội tụ đủ các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Tuy nhiên, đặc điểm pháp lý bồi thường Nhà nước còn có những tính chất riêng do chính tư cách chủ thể của Nhà nước chi phối. Trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại có những đặc điểm sau đây:

a) Trách nhiệm Nhà nước bồi thường thiệt hại là một loại trách nhiệm dân sự về tài sản phát sinh do hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước và của cá nhân thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước mà gây thiệt hại về tài sản, sức khoẻ, tính mạng, danh dự, uy tín của tổ chức, cá nhân khác.

b) Trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại được xác định trên mối quan hệ về mặt chủ thể, giữa một bên là Nhà nước và một bên là chủ thể khác bị gây thiệt hại. Đây là đặc điểm nhằm cá biệt hoá trách nhiệm chủ thể phải bồi thường thiệt hại so với trách nhiệm bồi thường thiệt hại là cá nhân.

c) Trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại được xác định thông qua hành vi thi hành công vụ của cá nhân thuộc các cơ quan nhà nước đã gây thiệt hại cho cá nhân, pháp

nhân khác. Trách nhiệm Nhà nước bồi thường thiệt hại đối với những thiệt hại do hành vi trái pháp luật của cá nhân, cơ quan thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước, vì lợi ích của quốc gia và trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn phát sinh từ những hành vi thực hiện công vụ của cá nhân mà gây thiệt hại cho các chủ thể khác.

Khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước cần căn cứ vào những đặc điểm cơ bản trên để quy định các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước. Những điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước được quy định nhằm cá biệt hoá trách nhiệm bồi thường của Nhà nước với trách nhiệm bồi thường của các chủ thể khác trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Khi xác định được các đặc điểm của trách nhiệm bồi thường Nhà nước, sẽ xác định được hành vi của cá nhân và các tổ chức không nhân danh Nhà nước đã gây thiệt hại cho người khác, để qua đó có cơ sở pháp lý xác định trách nhiệm đó thuộc về Nhà nước hay không thuộc trách nhiệm của Nhà nước. Tuy nhiên, khi xác định được đặc điểm pháp lý của Luật Bồi thường Nhà nước sẽ có căn cứ xác định trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại trong những trường hợp nào. Nhà nước có trách nhiệm bồi thường trong trường hợp người thực hiện chức phận mà lạm dụng chức vụ, quyền hạn hoặc lạm quyền mà gây thiệt hại cho người khác.

Những vấn đề đặt ra trên đây chỉ có thể giải quyết được khi có một đạo luật điều chỉnh độc lập các mối quan hệ trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại, mà bên có trách nhiệm bồi thường là Nhà nước. Luật Bồi thường Nhà nước cần sớm được ban hành nhằm hoá giải bằng pháp luật trong việc quản lý vĩ mô và vi mô các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội nhằm kiểm soát có hiệu quả sự hoạt động của các cơ quan nhà nước, đồng thời nhằm ngăn chặn hữu hiệu và loại bỏ triệt để các hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn của công chức, viên chức trong khi thi hành công vụ mà gây thiệt hại cho người khác không chỉ là vật chất.

4. Nguyên tắc và điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường Nhà nước

a) Nguyên tắc bồi thường Nhà nước

Nhà nước là chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự, theo đó trong những quan hệ pháp luật dân sự cụ thể, Nhà nước cũng có các quyền và nghĩa vụ dân sự tương tự như các chủ thể khác. Tuy nhiên, Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm dân sự bồi thường thiệt hại cho người khác khi hội tụ đủ các điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường Nhà nước. Dựa trên các điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường Nhà nước, thì Nhà nước phải bồi thường thiệt hại bằng tài sản của mình. Nhưng Nhà nước bồi thường theo nguyên tắc nào, thì Luật Bồi thường Nhà nước cần phải qui định cụ thể. Căn cứ vào bản chất, chức năng, quyền hạn và vai trò của Nhà nước trong quan hệ kinh tế, xã hội và pháp luật, Luật Bồi thường Nhà nước cần được xây dựng theo những nguyên tắc cơ bản sau đây:

Thứ nhất, khi xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước là trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng, thì nguyên tắc bồi thường theo qui định của Bộ luật Dân sự cũng được áp dụng triệt để: Thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ và kịp thời. Tuy nhiên, hiểu như thế nào về nguyên tắc bồi thường toàn bộ và kịp thời, phải căn cứ vào những thiệt hại thực tế xác định được về tài sản. Khi xác định thiệt hại về tài sản, phải đặt thiệt hại đó trong mối liên hệ về mặt không gian và thời gian của thiệt hại. Như vậy, một tài sản nhất định bị gây thiệt hại tại các địa phương khác nhau thì xác định thiệt hại thực tế cũng khác nhau; thậm chí, một tài sản bị gây thiệt hại tại một địa phương vào các thời điểm khác nhau, thì giá trị tài sản bị gây thiệt hại cũng khác nhau. Tuy nhiên, Bộ luật Dân sự và Nghị quyết số 388/2003/NQ – UBTVQH11 có qui định người bị gây thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, danh dự, thì ngoài việc được bồi thường những thiệt hại về tài sản xác định được, còn được hưởng khoản tiền bồi thường do tổn thất về tinh thần do danh dự, sức khỏe, tính mạng bị xâm phạm (Bộ Luật Dân sự qui định khoản tiền bồi thường do tổn thất tinh thần theo thứ tự trên, tối đa là 10, 30 và 60 tháng lương tối thiểu; Nghị quyết

388/2003/NQ qui định bồi thường tổn thất về tinh thần cho những người thân thích của người bị kết tội oan mà chết tối đa 360 tháng lương tối thiểu...). Như vậy, riêng khoản tiền bồi thường do tổn thất về tinh thần của người bị gây thiệt hại hoặc những người thân thích của họ được hưởng nhiều hay ít còn phụ thuộc vào chính sách của Nhà nước và cơ chế, thủ tục giải quyết bồi thường còn do những qui định của pháp luật chi phối. Khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước, nên chăng cần phải qui định cụ thể và hài hoà giữa trách nhiệm của Nhà nước bồi thường tổn thất về tinh thần cho người bị thiệt hại về danh dự, sức khỏe, tính mạng hoặc cho gia đình họ với một mức đồng nhất giữa trách nhiệm của cá nhân gây thiệt hại cho người khác về danh dự, sức khỏe, tính mạng, không nên qui định các mức bồi thường thiệt hại về nhóm khách thể này quá chênh lệch như hiện nay (xem Bộ luật Dân sự và Nghị quyết số 388).

Thứ hai, khi xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước nên có những qui định về những hành vi liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước và hoạt động tư pháp do người đại diện của các cơ quan công quyền thực hiện, mà gây thiệt hại cho cá nhân, các chủ thể khác thì Nhà nước có trách nhiệm bồi thường. Nguyên tắc Nhà nước bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại trong những quan hệ cụ thể thuộc các lĩnh vực này, bất luận người thi hành công vụ có lỗi hay không có lỗi. Có qui định như vậy mới đảm bảo được quyền, lợi ích hợp pháp của người bị xâm phạm mà họ không thể có bất kỳ một biện pháp khắc phục nào.

Thứ ba, Luật Bồi thường Nhà nước khi được xây dựng nên có những qui định theo nguyên tắc chung của luật dân sự, là chủ sở hữu phải bồi thường những thiệt hại do tài sản của Nhà nước gây ra cho cá nhân, pháp nhân. Tuy nhiên, những qui định này cần thiết phải xác định cụ thể Nhà nước có trách nhiệm bồi thường trong những trường hợp nào và những trường hợp nào không thuộc trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Các doanh nghiệp thuộc quyền sở hữu của Nhà nước trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, làm dịch vụ mà

gây ô nhiễm môi trường xâm phạm đến tài sản, sức khỏe của cá nhân, thì Nhà nước phải bồi thường theo nguyên tắc bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

Thứ tư, trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước không áp dụng những qui định về gây thiệt hại trong trường hợp bất khả kháng, gây thiệt hại trong tình thế cấp thiết, gây thiệt hại do sự kiện bất ngờ như đối với cá nhân gây thiệt hại. Người của cơ quan công quyền trong khi thi hành công vụ mà gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức thì cho dù hành vi gây thiệt hại đó diễn ra trong tình thế cấp thiết, trong trường hợp bất khả kháng, trong sự kiện bất ngờ, Nhà nước đều có trách nhiệm bồi thường. Nguyên tắc này là nguyên tắc khác biệt so với những nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường theo qui định trong Bộ luật Dân sự. Ngoài những trường hợp cá biệt trên, Luật Bồi thường Nhà nước nên có qui định về những trường hợp Nhà nước không chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người của cơ quan công quyền đang thực hiện nhiệm vụ được giao do phòng vệ chính đáng mà gây thiệt hại hoặc người bị thiệt hại có lỗi cố ý. Nguyên tắc này nhằm ngăn chặn những hành vi lạm dụng những qui định về trách nhiệm bồi thường Nhà nước để mưu lợi riêng cho mình để thực hiện các hành vi trái pháp luật, trái đạo đức xã hội.

b. Các điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường Nhà nước

Như đã xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước là trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng, do vậy các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng cũng được áp dụng trong việc xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước. Tuy nhiên cũng cần có qui định trong những trường hợp cụ thể, trách nhiệm bồi thường Nhà nước vẫn phát sinh mà không cần xác định yếu tố lỗi (tài sản của Nhà nước gây ra thiệt hại cho người khác trong sự kiện bất ngờ, trong trường hợp bất khả kháng). Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phát sinh khi xác định được các điều kiện:

+ *Điều kiện thứ nhất: Có thiệt hại xảy ra cho các chủ thể khác*

Thiệt hại được hiểu là sự giảm bớt những lợi ích hợp pháp của một hay nhiều chủ thể, xác định được trên thực tế và những thiệt hại gián tiếp chắc chắn xảy ra. Thiệt hại gồm thiệt hại về tài sản, thiệt hại về sức khỏe, tính mạng và thiệt hại do quyền nhân thân của chủ thể bị xâm phạm. Những thiệt hại về tài sản khi xác định phải căn cứ vào mặt không gian và thời gian của thiệt hại. Cách xác định thiệt hại cũng theo những qui định trong Bộ luật Dân sự.

+ *Điều kiện thứ hai: Hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật*

Tuy nhiên, xác định hành vi trái pháp luật là một điều kiện liên quan làm phát sinh trách nhiệm của Nhà nước bồi thường thiệt hại, cần xác định từ hai phương án:

- Phương án 1: *Người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật mà gây ra thiệt hại*

- Phương án 2: *Người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại trong khi thi hành công vụ.*

Luật Bồi thường Nhà nước cần qui định rõ hành vi công vụ để phân biệt với những hành vi không được coi là hành vi công vụ. Tuy nhiên, những qui định này cần làm rõ những hành vi của người thi hành công vụ tuy không phải là hành vi trái pháp luật nhưng đã gây ra thiệt hại, Nhà nước phải bồi thường (hành vi xả lũ để điều chỉnh lượng nước trên sông tránh vỡ đập, kè, đê, nhà máy thủy điện..., nhưng đã gây ra thiệt hại cho nhân dân dưới vùng hạ lưu dòng sông; và trường hợp người thi hành công vụ gây thiệt hại trong tình thế cấp thiết, trong trường hợp bất khả kháng, trong tình huống bất ngờ). Luật bồi thường Nhà nước cần qui định rõ những hành vi vì lợi ích của cộng đồng và vì lợi ích của Nhà nước (ngăn chặn bọn trộm cướp, bọn côn đồ gây rối trật tự, trị an, chặn đứng hành vi xâm phạm đến tài sản của Nhà nước) mà gây thiệt hại cho người khác, thì trách nhiệm đó có thuộc về Nhà nước không? Hai phương án trên, cần thiết lựa chọn một phương án để qui định trong Luật Bồi thường Nhà nước. Tuy nhiên, chúng tôi chọn phương án thứ 2 vì người thi hành công vụ mà gây ra thiệt hại, hành vi đó không thể xem là hành vi trái pháp luật (trừ trường hợp người đó có lỗi cố ý gây thiệt hại), nhưng trách nhiệm của

Nhà nước vẫn phát sinh, kể cả trong trường hợp người thi hành công vụ gây thiệt hại không phụ thuộc vào yếu tố lỗi của người đó. Ngược lại, nếu người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại, thì người đó chỉ chịu trách nhiệm trước Nhà nước, còn quyền, lợi ích của người bị xâm hại, Nhà nước vẫn phải có trách nhiệm bồi thường toàn bộ.

+Điều kiện thứ ba: Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và hậu quả xảy ra (qui định về điều kiện này cũng theo nguyên tắc chung của luật dân sự)

+Điều kiện thứ tư: Người thi hành công vụ gây thiệt hại do lỗi cố ý hay lỗi vô ý, Nhà nước đều có trách nhiệm bồi thường cho người bị thiệt hại.

Nguyên tắc này xác định chủ thể bồi thường thiệt hại một cách trực tiếp và theo đó quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại được bồi thường kịp thời. Qui định này còn ngăn chặn hữu hiệu các cơ quan công quyền có thể có những thái độ thờ ơ, và theo đó quyền lợi của nhân dân bị thiệt hại do chính sự thờ ơ, thiếu trách nhiệm của cơ quan công quyền. Luật Bồi thường Nhà nước nên có qui định như vậy mới rõ ràng và nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích của người bị thiệt hại do người thi hành hoặc không thi hành công vụ gây ra. Người thi hành công vụ được hưởng lương từ Ngân sách Nhà nước, Nhà nước có trách nhiệm bồi thường, nếu hiểu một cách đơn giản, thì người thi hành công vụ là “*người của Nhà nước*”.

5. Những giải pháp nhằm tuân theo nguyên tắc người bị gây thiệt hại do người thực hiện công vụ gây ra được Nhà nước bồi thường kịp thời và toàn bộ thiệt hại

Luật Bồi thường Nhà nước cần có những qui định về cơ quan quản lý nguồn tài sản dự phòng bồi thường thiệt hại Nhà nước và qui định về căn cứ xác lập nguồn tài sản đó theo những trình tự cụ thể, để khi giải quyết bồi thường Nhà nước, thì số tiền đó được trích ra nhanh nhất, bồi thường kịp thời cho người bị gây thiệt hại, tránh tối đa những thủ tục hành chính phức tạp, gây khó khăn trong việc bồi thường cho người bị thiệt hại, đồng thời cũng nhằm ngăn chặn có hiệu quả các hành vi tiêu

cực khác có thể có trong các cơ quan công quyền có liên quan đến việc bồi thường Nhà nước.

a) Các cơ quan có chức năng quản lý hành chính Nhà nước và các cơ quan công quyền hoạt động trong lĩnh vực tư pháp cần thiết phải lập quỹ dự phòng cho việc bồi thường thiệt hại. Nguồn quỹ đó được trích ra theo một tỉ lệ phần trăm (%) nhất định từ nguồn vốn do Ngân sách Nhà nước cấp để hoạt động hành chính, sự nghiệp trong mỗi năm tài chính. Số tiền đó được ký quỹ vào một tài khoản phong toả tại một Ngân hàng, gọi là khoản ký quỹ bảo đảm trách nhiệm dân sự trong hoạt động hành chính, sự nghiệp. Trong trường hợp người của cơ quan đó gây thiệt hại trong khi thi hành công vụ, thì Ngân hàng nhận ký quỹ dùng khoản ký quỹ của cơ quan đó để thanh toán cho người bị thiệt hại theo yêu cầu của Tòa án hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

b) Trong trường hợp người đang thi hành công vụ mà có lỗi cố ý gây thiệt hại cho người khác, thì cơ quan quản lý người đó có nghĩa vụ phối kết hợp với Ngân hàng nhận ký quỹ để khấu trừ vào lương và những thu nhập hợp pháp khác của người đó được hưởng hàng tháng nhưng tối đa không quá 30 % tổng thu nhập hàng tháng của người đó, để hoàn trả vào tài khoản ký quỹ theo mức hoàn trả do thủ trưởng cao nhất của cơ quan người đó quyết định.

Căn cứ xác lập khoản tiền ký quỹ trong bồi thường Nhà nước không nên hiểu theo qui định về ký quỹ để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự theo qui định của Bộ luật Dân sự, mà nên qui định phù hợp với mục đích khoản tiền ký quỹ đó nhằm để bồi thường những thiệt hại do người thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan công quyền gây ra.

Những giải pháp cơ bản trên đây chỉ nhằm gợi ý cho các nhà lập pháp trong việc xây dựng Luật Bồi thường Nhà nước và với mong muốn đạo luật này cần sớm được ban hành, để góp phần hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật Việt Nam, tạo ra những khung pháp lý cần thiết, đảm bảo cho việc thực hiện mục đích xây dựng một Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.