

ĐÁNH GIÁ TRÁCH NHIỆM HOÀN TRẢ CỦA NGƯỜI THI HÀNH CÔNG VỤ TRONG LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra nên sau khi Nhà nước bồi thường cho người bị thiệt hại, vấn đề hoàn trả tiền bồi thường được đặt ra.

Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước về nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường ghi rõ trách nhiệm của cơ quan này phải “yêu cầu người thi hành công vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một khoản tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại”¹. Quyền và nghĩa vụ của người thi hành công vụ gây thiệt hại nêu rõ rằng người thi hành công vụ có trách nhiệm “hoàn trả cho ngân sách nhà nước một khoản tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”². Như vậy, đối với thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra, Nhà nước “bồi thường” còn người thi hành công vụ “hoàn trả”.

Trách nhiệm hoàn trả là một vấn đề quan trọng, liên quan đến lợi ích của người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại. Do đó, trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã quy định cụ thể về trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ, ở đây cần làm rõ thêm một số nội dung liên quan nhằm hoàn thiện chế định trách nhiệm hoàn trả.

1. Căn cứ xác định trách nhiệm hoàn trả

Lĩnh vực tổ tụng hình sự, những trường hợp làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với thiệt hại trong hoạt động tổ tụng hình sự được quy định tại Điều 26, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Để bảo đảm ổn định tâm lý công tác của người có thẩm quyền trong hoạt động tổ tụng hình sự và do đặc thù của hoạt động tổ tụng hình sự đòi hỏi các cơ quan tiến hành tố tụng, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải đưa ra các quyết định một cách nhanh chóng nên khó có thể tránh khỏi việc gây ra thiệt hại cho người khác, Luật quy định người thi hành công vụ không chịu trách nhiệm

¹ Khoản 5, Điều 8, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

² Điểm b khoản 2 Điều 10.

hoàn trả nếu họ có lỗi vô ý; cụ thể, khoản 2 Điều 56, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định “người thi hành công vụ có lỗi vô ý gây ra thiệt hại quy định tại Điều 26 của Luật này không phải chịu trách nhiệm hoàn trả”³.

Về mặt lý luận, một người gây thiệt hại cho người khác có thể là không có lỗi, do lỗi vô ý hay do lỗi cố ý.

Với quy định vừa nêu, Luật theo hướng người thi hành công vụ không phải hoàn trả khi có “lỗi vô ý” nhưng khi một người có lỗi vô ý đã không phải hoàn trả thì người không có lỗi (nếu có) cũng không có nghĩa vụ hoàn trả⁴. Điều đó có nghĩa là chỉ khi người thi hành công vụ có lỗi cố ý thì họ mới có nghĩa vụ hoàn trả và đây là điểm khác biệt giữa Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và Bộ luật dân sự vì Bộ luật dân sự quy định trách nhiệm hoàn trả không phân biệt vào lỗi của người gây thiệt hại: Điều 598, Bộ luật dân sự quy định “cơ quan tiến hành tố tụng có trách nhiệm yêu cầu người có thẩm quyền đã gây thiệt hại phải hoàn trả một khoản tiền tệ theo quy định của pháp luật, nếu người có thẩm quyền bồi thường của Nhà nước là văn bản chuyên ngành so với Điều 598, Bộ luật dân sự nên được áp dụng. Tuy nhiên, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước vẫn chưa cho biết lỗi cố ý được hiểu như thế nào nên chúng ta có thể khai thác các quy định về lỗi cố ý trong Bộ luật dân sự nếu cần thiết.

Đối với những lĩnh vực khác làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, khoản 1 Điều 56 quy định về trách nhiệm hoàn trả, cụ thể, “người thi hành công vụ có lỗi gây ra thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một khoản tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền”. Ở đây, Luật không phân biệt lỗi cố ý với lỗi vô ý và chỉ cần người thi hành công vụ có lỗi là có nghĩa vụ hoàn trả ở đây lỗi cố ý hay vô ý chỉ ảnh hưởng mức hoàn trả.

³Trong quá trình xây dựng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, “một số ý kiến đề nghị làm rõ trường hợp Nhà nước bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong tố tụng hình sự thì trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ có được loại trừ không. Bởi vì, lỗi của người thi hành công vụ là căn cứ xác định trách nhiệm bồi hoàn; trong khi đó, việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong tố tụng hình sự không căn cứ vào hành vi trái pháp luật và lỗi của người thi hành công vụ” (Báo cáo thẩm tra số 530/BC-UBPL12 của ủy ban pháp luật Quốc hội) ngày 22-10-2008 về Dự án Luật bồi thường Nhà nước. Thực ra, ý kiến vừa nêu đã có sự nhầm lẫn giữa căn cứ phát sinh trách nhiệm bồi thường với căn cứ phát sinh nghĩa vụ hoàn trả. Lỗi đối với vấn đề thứ nhất không nhất thiết đồng nghĩa với lỗi trong vấn đề thứ hai.

⁴Khi thảo luận tại Hội trường Quốc hội, một đại biểu (Tây Ninh) nhận xét rằng “chủ chốt của Luật này là gì, tức là khi có một hành vi trái pháp luật xảy ra gây thiệt hại cho công dân thì Nhà nước phải bồi thường, còn người thi hành công vụ có lỗi hay không có lỗi lại là quan hệ giữa Nhà nước và người thi hành công vụ. Nếu người thi hành công vụ có lỗi, gặp được lỗi cố ý thì sẽ phải bồi thường cho Nhà nước trở lại, tức là hoàn trả trở lại hoặc không có lỗi thì không phải hoàn trả, nhưng dù cho người thi hành công vụ có lỗi hay không có lỗi thì Nhà nước vẫn phải bồi thường cho công dân”.

Thực ra, quy định như trên đã tồn tại trong Bộ luật dân sự tại Điều 597 theo đó “Pháp nhân phải bồi thường thiệt hại do người của mình gây ra trong khi thực hiện nhiệm vụ được pháp nhân giao; nếu pháp nhân đã bồi thường thiệt hại thì có quyền yêu cầu người có lỗi trong việc gây thiệt hại phải hoàn trả một khoản tiền theo quy định của pháp luật” Tuy nhiên, Luật cũng như Bộ luật dân sự cũng không cho biết lỗi cần được hiểu như thế nào nên chúng ta có thể khai thác các quy định về lỗi trong Bộ luật dân sự nếu cần thiết.

2. Mức hoàn trả của người thi hành công vụ

Người thi hành công vụ có trách nhiệm hoàn trả toàn bộ khoản tiền Nhà nước đã thanh toán cho người bị thiệt hại không?

Trong quá trình xây dựng trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, có ý kiến cho rằng, có thể có trường hợp người thi hành công vụ phải hoàn trả toàn bộ khoản tiền Nhà nước đã thanh toán cho người bị thiệt hại và một dự thảo đã theo hướng này khi người thi hành công vụ có lỗi cố ý. Tuy nhiên, Bộ luật dân sự đã quy định trong hai điều luật trên là người thi hành công vụ chỉ phải “hoàn trả một khoản tiền”. Do đó, để không mâu thuẫn với Bộ luật dân sự, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã theo hướng không hoàn trả “toàn bộ” và tại các Điều 8, 10 về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nêu trên đã theo hướng chỉ phải hoàn trả “một khoản tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại”. Như vậy, người thi hành công vụ chỉ phải hoàn trả “một khoản tiền”; không phải hoàn trả toàn bộ và điều này không phụ thuộc vào mức độ lỗi.

Về phía mình, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP cho rằng: “Trường hợp người thi hành công vụ có lỗi cố ý gây ra thiệt hại mà bị truy cứu trách nhiệm hình sự do việc thực hiện hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại đó thì phải hoàn trả toàn bộ số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quyết định của Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hình sự (khoản 1 Điều 18). Việc có biện pháp mạnh đối với người cố ý làm sai pháp luật tới mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự là cần thiết nhưng việc Nghị định theo hướng “phải hoàn trả toàn bộ số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại” dường như là trái Luật (trong khi đó Nghị định không được trái Luật). Thực ra, ranh giới giữa “toàn bộ và một phần” đôi khi mỏng manh và 100% là toàn bộ còn 99% vẫn có thể coi là không toàn bộ, tức một phần. Do đó, sẽ là thuyết phục khi vận dụng quy định trên, chúng ta buộc hoàn trả một khoản tiền gần như là toàn bộ (không

là toàn bộ) để tránh phải xem xét tính “hợp Luật” của Nghị định trên đối với mức hoàn trả.

Như vậy, căn cứ xác định trong Bộ luật dân tại hai điều luật nêu trên cho biết khoản tiền phải hoàn trả được xác định “theo quy định của pháp luật” nhưng Bộ luật dân sự không đưa ra quy định nào về chủ đề này.

Về phía mình, Điều 57, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định những căn cứ xác định khoản tiền mà người thi hành công vụ phải hoàn trả. Ở đây, ba căn cứ được sử dụng để xác định mức hoàn trả. Cụ thể, khoản 1 quy định “căn cứ xác định mức hoàn trả bao gồm: a) Mức độ lỗi của người thi hành công vụ; b) Mức độ thiệt hại đã gây ra; c) Điều kiện kinh tế của người thi hành công vụ”, về chủ đề này, khi thảo luận tại Hội trường Quốc hội, các đại biểu đã cho rằng “nếu người thi hành công vụ có lỗi thì phải hoàn trả, tuy nhiên điều này ta có quy định trình tự thủ tục tương đối rõ ràng và đây là sự quan tâm đầu tiên trên cơ sở thu nhập của công chức và cũng là yếu tố quyết định việc người ta phải bồi thường, có khả năng bồi thường bao nhiêu. Vì thường thiệt hại xảy ra khá lớn so với thu nhập của công chức và nguyên tắc người làm thuê thì gần như chỉ chịu trách nhiệm hữu hạn về những hành vi của mình trên cơ sở thu nhập. Nếu chúng ta quy định một cách quá ngặt nghèo thì nhiều người sẽ chùn tay, công an sẽ không dám bắt tội phạm, Viện kiểm sát không dám phê chuẩn, cứ cho thật sự là chín muồi, thật sự không còn cái gì nữa thì mới dám phê chuẩn thì trường hợp này sẽ làm cho giảm hiệu lực của công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm của chúng ta”. Tuy nhiên, việc xác định thế nào để đảm bảo tính thực thi của luật cũng cần nghiên cứu và đưa cụ thể vào dự thảo luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Bên cạnh đó, khoản 2 quy định “trường hợp nhiều người thi hành công vụ gây ra thiệt hại thì những người đó có nghĩa vụ liên đới hoàn trả; cơ quan có trách nhiệm bồi thường chủ trì, phối hợp với các cơ quan quản lý những người thi hành công vụ gây ra thiệt hại thống nhất xác định mức hoàn trả cho từng cá nhân có nghĩa vụ hoàn trả” ;

Việc nghiên cứu đưa ra khung để xác định mức hoàn trả nhưng các tiêu chí còn khá trừu tượng và Nghị định số 16/2010/NĐ-CP có đưa ra mức tối đa tại Điều 16, cũng cần được điều chỉnh trong dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Cụ thể, “trường hợp người thi hành công vụ có lỗi cố ý gây ra

thiệt hại, nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm bình sự, thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường căn cứ vào mức độ thiệt hại gây ra, điều kiện kinh tế của người đó để quyết định họ phải hoàn trả một khoản tiền nhất định, nhưng tối đa không quá 36 tháng lương của người đó tại thời điểm quyết định việc hoàn trả”.

“Trường hợp người thi hành công vụ có lỗi vô ý gây ra thiệt hại thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường căn cứ vào mức độ thiệt hại gây ra, điều kiện kinh tế của người đó để quyết định họ phải hoàn trả một khoản tiền nhất định, nhưng tối đa không quá 03 tháng lương của người đó tại thời điểm quyết định việc hoàn trả, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 56 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước”.

3. Quyết định hoàn trả

Việc hoàn trả của người thi hành công vụ phải trên cơ sở một quyết định và quyết định này phải tuân thủ một số yêu cầu nhất định.

Về chủ thể ban hành quyết định hoàn trả, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo hướng “Thủ trưởng cơ quan có trách nhiệm bồi thường có thẩm quyền ra quyết định hoàn trả” (Điều 59).

Trong trường hợp thủ trưởng cơ quan vừa là người quản lý trực tiếp người thi hành công vụ, vừa là người ký quyết định gây thiệt hại, vừa là người phối hợp với cơ quan giải quyết thì rất khó bảo đảm tính khách quan của việc bồi hoàn. Chính vì vậy, Luật đã quy định “trong trường hợp thủ trưởng cơ quan có trách nhiệm bồi thường là người có nghĩa vụ hoàn trả thì thủ trưởng cơ quan cấp trên trực tiếp của người đó có thẩm quyền ra quyết định hoàn trả” (Điều 59).

Quyết định hoàn trả được đưa ra trên cơ sở ý kiến của Hội đồng xem xét trách nhiệm hoàn trả. Cụ thể, theo khoản 2 Điều 17 Nghị định số 16/2010/NĐ-CP, “căn cứ vào kiến nghị của Hội đồng, người có thẩm quyền theo quy định tại Điều 59 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ban hành quyết định hoàn trả”, quy định trên cho thấy tầm quan trọng của ý kiến Hội đồng xem xét việc hoàn trả nên chúng ta cần biết Hội đồng này hoạt động như thế nào cũng cần được quy định vào dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Theo khoản 1 Điều 58, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, “trong thời hạn 20 ngày, kể từ ngày đã thực hiện xong việc chi trả tiền bồi thường, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải thành lập Hội đồng xem xét trách nhiệm hoàn trả để xác định trách nhiệm hoàn trả, mức hoàn trả Đối với người thi hành

công vụ đã gây ra thiệt hại”. Về thành phần, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP nêu rõ: “Thành phần Hội đồng bao gồm: a) Chủ tịch Hội đồng là lãnh đạo cơ quan có trách nhiệm bồi thường; b) Đại diện tổ chức công đoàn cơ quan có trách nhiệm bồi thường; c) Thủ trưởng đơn vị trực tiếp quản lý người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại; d) Người phụ trách công tác tài chính - kế toán của cơ quan có trách nhiệm bồi thường; đ) Một số chuyên gia về ngành kinh tế, kỹ thuật và pháp lý có liên quan” (khoản 2 Điều 13). Về thành phần, khoản 1 Điều 58, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn quy định “trường hợp có nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan khác nhau gây ra thiệt hại thì Hội đồng xem xét trách nhiệm hoàn trả phải có sự tham gia của đại diện các cơ quan liên quan để xác định trách nhiệm hoàn trả, mức hoàn trả đối với từng người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại”. Hai quy định nêu trên đã có sự xung đột về lợi ích, nên chăng trong dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cần phải quy định theo hướng người tham gia Hội đồng không được là người liên quan của người thi hành công vụ.

Ý kiến của Hội đồng về mối quan hệ giữa Hội đồng và người ra quyết định hoàn trả, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP quy định Hội đồng có nhiệm vụ đưa ra kiến nghị cho Thủ trưởng cơ quan. Bên cạnh đó, khoản 3 Điều 15, Nghị định cho rằng: “Việc kiến nghị về mức hoàn trả và phương thức hoàn trả được thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu kín và theo nguyên tắc đa số trên tổng số thành viên Hội đồng có mặt. Trường hợp số phiếu biểu quyết là ngang nhau thì mức hoàn trả và phương thức hoàn trả sẽ do Chủ tịch Hội đồng quyết định”.

Với những quy định trên, ý kiến của Hội đồng chỉ ràng buộc Chủ tịch Hội đồng và không ràng buộc người ra quyết định hoàn trả (tức thủ trưởng cơ quan). Nói cách khác, Hội đồng chỉ mang vai trò tư vấn, không có vai trò quyết định. Tuy nhiên, “trong trường hợp người có thẩm quyền ban hành quyết định hoàn trả có ý kiến khác với kiến nghị của Hội đồng thì có quyền quyết định và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định đó” (khoản 1 Điều 17, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP).

Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày đã thực hiện xong việc chi trả tiền bồi thường, người có thẩm quyền quy định tại Điều 59 của Luật này phải ban hành quyết định hoàn trả. Quyết định hoàn trả phải được gửi đến người có nghĩa vụ hoàn trả, cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan có trách nhiệm bồi thường đã được Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định tại Khoản 2, Điều 58.

Giá trị của quyết định hoàn trả được Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước có đưa ra một số quy định liên quan đến bản chất cũng như hiệu lực của quyết định hoàn trả như:

Thứ nhất, người thi hành công vụ có thể không đồng ý với quyết định hoàn trả và Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ghi nhận cho họ quyền khiếu nại, khởi kiện tại Điều 60, theo đó “trường hợp người thi hành công vụ có trách nhiệm hoàn trả không đồng ý với quyết định hoàn trả thì có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện quyết định hoàn trả theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính”. Như vậy, Luật đã theo hướng quyết định hoàn trả là quyết định hành chính nên việc khiếu nại, khởi kiện theo thủ tục đối với quyết định hành chính.

4. Thực hiện nghĩa vụ hoàn trả

Trách nhiệm của cơ quan nhà nước được xác lập sau khi có quyết định hoàn trả, người thi hành công vụ phải tiến hành hoàn trả và văn bản có đưa ra quy định về chủ đề này.

Ở đây, căn cứ vào quyết định hoàn trả đã có hiệu lực pháp luật, cơ quan có trách nhiệm bồi thường thực hiện việc thu số tiền phải hoàn trả và nộp vào ngân sách nhà nước.

Trường hợp người thi hành công vụ có lỗi cố ý gây ra thiệt hại mà bị truy cứu trách nhiệm hình sự do việc thực hiện hành vi trái pháp luật gây ra thiệt hại thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải yêu cầu Tòa án xác định trách nhiệm bồi thường, bồi hoàn của bị cáo là người thi hành công vụ đã gây ra thiệt hại theo quy định tại Điều 28, Bộ luật tố tụng hoàn trả số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại⁵.

Cách thức hoàn trả. Theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước việc hoàn trả có thể được thực hiện một lần hoặc nhiều lần, vẫn theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Trường hợp việc hoàn trả được thực hiện bằng cách trừ dần vào lương hàng tháng của người thi hành công vụ thì mức tối thiểu không dưới 10% và tối đa không quá 30% thu nhập từ tiền lương hàng tháng⁶.

⁵ Điều 18, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP

⁶ Khoản 2 Điều 62 Luật trách nhiệm Bồi thường của Nhà nước

Quy định trên mang tính nhân đạo cao vì nếu không có giới hạn mà sử dụng toàn bộ tiền lương để thực hiện việc hoàn trả sẽ gây nhiều khó khăn về đời sống cho người thi hành công vụ cũng như gia đình của họ.

Trong trường hợp người thi hành công vụ có lỗi cố ý gây ra thiệt hại mà bị truy cứu trách nhiệm hình sự nêu trên, trách nhiệm hoàn trả được quyết định trong bản án nên phải “áp dụng thủ tục thi hành án dân sự để thu tiền hoàn trả” (khoản 2 Điều 19, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP).

Trường hợp không hoàn trả, Điều 20, Nghị định số 16/2010/NĐ-CP còn đề cập: đến trường hợp người thi hành công vụ không thực hiện việc hoàn trả. Cụ thể, theo Nghị định, “người có nghĩa vụ hoàn trả đã được cơ quan có trách nhiệm bồi thường thông báo đến lần thứ ba về việc hoàn trả mà cố ý không thực hiện nghĩa vụ hoàn trả thì bị kỷ luật theo quy định của pháp luật”.

Trường hợp người có nghĩa vụ hoàn trả đã chuyển công tác đến cơ quan khác trong bộ máy nhà nước thì cơ quan nhà nước đó có trách nhiệm đơn đốc việc thực hiện nghĩa vụ hoàn trả và quyết định biện pháp xử lý theo quy định trên. Trường hợp người có nghĩa vụ hoàn trả không còn làm việc trong các cơ quan nhà nước thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải thực hiện các biện pháp thu hồi khoản tiền hoàn trả theo quy định của pháp luật.

Quản lý, sử dụng tiền hoàn trả về việc quản lý, sử dụng khoản tiền mà người thi hành công vụ đã hoàn trả, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn quy định “cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải nộp đầy đủ, kịp thời toàn bộ khoản tiền hoàn trả vào ngân sách nhà nước. Việc quản lý, sử dụng tiền hoàn trả thực hiện theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước” (Điều 63). Ở đây, cơ quan có trách nhiệm bồi thường nhận tiền từ phía người thi hành công vụ nhưng họ không được tự chủ trong việc sử dụng mà phải nộp vào ngân sách nhà nước.