

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CĂN CỨ XÁC ĐỊNH TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

Các điều kiện. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước là trách nhiệm xuất phát từ hành vi của người thi hành công vụ.

Đây được coi là một dạng trách nhiệm vi hành vi của người khác. Để Nhà nước phải chịu trách nhiệm bồi thường thì những điều kiện thông thường để quy trách nhiệm của người thi hành công vụ phải hội đủ (với hàm ý là nếu không có Nhà nước thì chính người thi hành công vụ sẽ chịu trách nhiệm). Vì lẽ đó mà các căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tập trung vào người thi hành công vụ.

Ở đây, bản thân hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ chưa đủ. Trách nhiệm này chỉ phát sinh khi hội đủ một số điều kiện khác. Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đưa ra các căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước mà chúng ta có thể được tóm tắt là phải thỏa mãn “3 có” và “2 không”, cụ thể như sau:

- Phải có văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường là văn bản đã có hiệu lực pháp luật, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định, xác định rõ hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ; hoặc là bản án, quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng có thẩm quyền xác định rõ người bị thiệt hại thuộc trường hợp được nhà nước bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự.

- Văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường trong hoạt động hành chính
- Văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự
- Văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường trong hoạt động tố tụng dân sự và tố tụng hành chính

- Văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường trong hoạt động thi hành án hình sự

- Văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự.

Ngoài ra, trong dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước sửa đổi còn quy định hành vi của người thi hành công vụ gây thiệt hại đã được xác định thuộc một trong các trường hợp sau:

Thứ nhất, sau khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đã xác định có hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của nhà nước và có yêu cầu bồi thường trong quá trình khiếu nại;

Thứ hai, sau khi tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính đã xác định có hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của nhà nước và có yêu cầu bồi thường trong quá trình khởi kiện vụ án hành chính;

Thứ ba, sau khi tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hình sự đã xác định có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại của người thi hành công vụ thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng dân sự, tổ tụng hành chính, thi hành án dân sự, thi hành án hình sự và có yêu cầu bồi thường trong quá trình giải quyết vụ án hình sự;

Thứ tư, sau khi Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hình sự đã xác định có hành vi gây thiệt hại của người tiến hành tố tụng hình sự thuộc trường hợp được Nhà nước bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự và có yêu cầu bồi thường trong quá trình giải quyết vụ án hình sự.

Như vậy có thể thấy, việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước được xác định cụ thể ở các căn cứ sau

1. Có thiệt hại thực tế

Yêu cầu của Luật. Trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, một trong những căn cứ để phát sinh trách nhiệm là phải có thiệt hại. Tại Điều 584, Bộ luật dân sự căn cứ phát sinh trách nhiệm, Bộ luật dân sự đề cập đến “thiệt hại” và Nghị quyết số 03/2006 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao nhấn mạnh “trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng chỉ phát sinh khi có đầy đủ các yếu tố sau đây: Phải có thiệt hại xảy ra”.

Đối với trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, thiệt hại cũng phải tồn tại. Ở đây, dù thuộc lĩnh vực nào đi chăng nữa, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chỉ phát sinh khi có thiệt hại thực tế. Cụ thể, theo Điều 7, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, việc xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước “phải có các căn cứ sau đây: Có thiệt hại thực tế của người bị thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường”.

Bộ Luật dân sự hiện hành yêu cầu có “thiệt hại xảy ra” còn Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước yêu cầu có “thiệt hại thực tế”. Ở đây có sự khác nhau về thuật ngữ nhưng theo chúng tôi, không có sự khác biệt về nội dung giữa hai văn bản. Tinh thần của hai văn bản này là nếu không có thiệt hại xảy ra trong thực tế thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại không phát sinh.

Trong Bộ luật dân sự năm 2015 cũng xác định phải có thiệt hại thực tế phải được bồi thường toàn bộ và kịp thời. Như vậy, cả hai văn bản này đều thống nhất cách hiểu là nếu không có thiệt hại xảy ra trong thực tế thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại không phát sinh.

Nội hàm thiệt hại thực tế. Luật yêu cầu phải có “thiệt hại thực tế” và văn bản hướng dẫn đã làm rõ khái niệm này.

Theo Thông tư liên tịch trong lĩnh vực quản lý hành chính, “thiệt hại thực tế là thiệt hại có thực mà người bị thiệt hại phải gánh chịu do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra. Thiệt hại thực tế bao gồm thiệt hại về vật chất và thiệt hại do tổn thất về tinh thần” (Điều 4). Thông tư liên tịch trong lĩnh vực tổ tụng hình sự cũng có quy định tương tự tại Điều 5.

Về phía mình, Thông tư liên tịch trong lĩnh vực thi bản án dân sự nhấn mạnh: “Thiệt hại thực tế là thiệt hại có thực mà người bị thiệt hại phải gánh chịu do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra theo quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và pháp luật có liên quan” (Điều 7).

Không bồi thường khi không có thiệt hại. Phần trên đã cho thấy thiệt hại thực tế là một yêu cầu cần thiết để làm phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước và yêu cầu này không chỉ tồn tại riêng đối với Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Nếu người yêu cầu không chứng minh được có thiệt hại thực tế thì trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phát sinh.

Trong thực tiễn trước đây, không ít trường hợp Tòa án từ chối yêu cầu bồi thường khi người yêu cầu không chứng minh được là có thiệt hại thực tế. Chẳng hạn, căn cứ vào quyết định khởi tố bị can, Công an huyện Cao Lãnh đã ra lệnh kê biên tài sản để kê biên tài sản của bà Hân. Tại Bản án hình sự sơ thẩm số 65, ngày 15-6-1995, Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp đã xử phạt bà Hân 2 năm tù về tội “Cố ý làm trái các quy định của Nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng”. Sau đó, tại Bản án hình sự phúc thẩm số 1269, ngày 30-7-1997, Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã tuyên bố

bà Hân không phạm tội “Cố ý làm trái các quy định của Nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng”. Từ đó, bà Hân yêu cầu bồi thường và Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp đã giải quyết bồi thường cho bà Hân đối với thiệt hại phát sinh trong lĩnh vực tổ tụng hình sự. Riêng phần yêu cầu bồi thường thiệt hại do tài sản của bà Hân bị kê biên, các cơ quan tiến hành tố tụng đã xác định Viện Kiểm sát nhân dân huyện Cao Lãnh là cơ quan chịu trách nhiệm giải quyết bồi thường.

Tuy nhiên, Tòa án đã xét rằng: “Khi thực hiện kê biên, kho 34 Tăng Bạt Hổ không hoạt động, cơ quan tố tụng lúc đó cũng không cấm bà Hân và gia đình của bà khai thác, sử dụng nhà kho này. Bà Hân không cung cấp, chứng minh được thiệt hại thực tế xảy ra với bà khi nhà kho trên bị kê biên. Vì vậy không có cơ sở để chấp nhận nội dung kháng cáo của bà Hân về việc yêu cầu Viện Kiểm sát nhân dân huyện Cao Lãnh phải bồi thường thiệt hại số tiền 343.900.000 đồng do tài sản của bà là kho 34 Tăng Bạt Hổ bị kê biên”.

2. Có hành vi của người thi hành công vụ

Do con người gây ra. Ở Nhật Bản hay Hàn Quốc, ngoài trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi của người thi hành công vụ gây ra, Luật trách nhiệm bồi thường Nhà nước “còn quy định thêm trường hợp Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường khi những vật thuộc sự quản lý của Nhà nước gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức”.

Trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng ở Việt Nam, Bộ Luật dân sự quy định trách nhiệm bồi thường đối với thiệt hại do con người, do nguồn nguy hiểm cao độ, do cây cối, súc vật... gây ra. Đối với trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, thì Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo hướng Luật này quy định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với cá nhân, tổ chức bị thiệt hại “do người thi hành công vụ gây ra”, ở đây, Luật chỉ đề cập đến thiệt hại do “người” gây ra và điều này được lặp lại tại các điều luật sau, nhất là về “căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường”.

Như vậy, chúng ta có thể khẳng định, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chỉ đề cập đến thiệt hại do con người gây ra và người này là người thi hành công vụ và không quy định vấn đề bồi thường thiệt hại do tài sản gây ra (nếu trường hợp này xảy ra thì

chúng ta sẽ áp dụng các quy định về bồi thường thiệt hại trong văn bản khác như Bộ luật dân sự) .

Hành vi gây thiệt hại. Phần trên đã cho thấy thiệt hại làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là thiệt hại do người (người thi hành công vụ) gây ra.

Trong thực tế, hành vi gây thiệt hại thông thường là những hành động cụ thể như ra quyết định kê biên tài sản trái pháp luật.

Trong thực tế, hành vi gây thiệt hại có thể là không hành động của người thi hành công vụ và vấn đề đặt ra là loại hành vi này có làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không?

Trong quá trình xây dựng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, có ý kiến cho rằng nên quy định trách nhiệm bồi thường Nhà nước trong cả trường hợp người thi hành công vụ không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật bởi vì thiệt hại gây ra đối với cá nhân, tổ chức không chỉ trong trường hợp người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật mà còn có thể trong cả trường hợp người thi hành công vụ không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Quy định như vậy để bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; góp phần khắc phục tính bị động, tê quan liêu, vô trách nhiệm trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên cũng có ý kiến không đồng ý với hướng này.

Về phía mình, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho rằng, trong những trường hợp sau đây, thiệt hại do việc không hành động cũng cần được bồi thường: Trong quản lý hành chính là các hành vi: không cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận đầu tư, giấy phép và các giấy tờ có giá trị như giấy phép, văn bằng bảo hộ cho đối tượng có đủ điều kiện. Trong thi hành án dân sự là các hành vi: không ra các quyết định về thi hành án như quyết định thi hành án, cưỡng chế thi hành án, hoãn thi hành án, áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án, tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án,... và không tổ chức thi hành các quyết định này. Trong thi hành án hình sự là hành vi không thực hiện quyết định hoãn thi hành án đối với người bị kết án, quyết định tạm đình chỉ thi hành án hạn theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, hiện nay trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của đa số công chức, nhất là ở cấp huyện và cấp xã còn hạn chế, điều

kiện để thực thi công vụ còn nhiều bất cập, ý thức trách nhiệm, kỷ luật công vụ còn thấp, cho nên trên thực tế việc chậm trễ, quan liêu, thờ ơ trong các hoạt động công vụ là rất phổ biến. Vì vậy, nếu quy định Nhà nước phải chịu trách nhiệm bồi thường đối với các thiệt hại gây ra do việc công chức không thực hiện hoặc thực hiện chậm nhiệm vụ, công vụ thuộc trách nhiệm của mình thì sẽ dẫn đến việc mở rộng thêm một cách đáng kể phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, không phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội ở nước ta và năng lực tài chính của Nhà nước hiện nay”.

Khi thảo luận tại hội trường Quốc hội, một đại biểu (Thành phố Hồ Chí Minh) cho rằng, đề nghị “Thêm một điều hành vi thụ động, tức là các cơ quan nhà nước có trách nhiệm bồi thường trong trường hợp không áp dụng các biện pháp ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật trong xây dựng công trình theo yêu cầu của tổ chức và cá nhân có liên quan. Tôi yêu cầu anh, anh không làm, anh làm sập nhà tôi, làm ảnh hưởng nhà tôi thì anh phải có trách nhiệm. Chỗ này buộc trách nhiệm cơ quan phải chủ động, anh không thụ động mà hiện nay cử tri khiếu nại rất nhiều mà không giải quyết được”. Ngoài ra, đại biểu này còn đề nghị bổ sung “biện pháp áp dụng ngăn chặn, ví dụ trường hợp khởi kiện một anh dân sự yêu cầu anh ngăn chặn sai, tức là bảo toàn tài sản, tài khoản, v.v... anh không làm để người ta tẩu tán hết khi kiện xong thì trắng tay. Chỗ này tôi đề nghị bổ sung vào trong khoản như Điều 28 bổ sung, tức anh không chịu làm tôi đề nghị anh không làm và hiện nay rất nhiều. Tức là chỗ này cũng phát sinh tiêu cực. Tôi đề nghị bổ sung 2 khoản đó về hành vi thụ động”.

Cuối cùng, Luật đã theo hướng là đối với “hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng dân sự, tổ tụng hành chính, thi hành án”, thiệt hại phát sinh phải do “hành vi của người thi hành công vụ” (điểm a, khoản 1 Điều 6) và khái niệm “hành vi” được hiểu theo nghĩa rộng gồm cả “không thực hiện hoặc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn” (khoản 2 Điều 3). Hướng sử dụng khái niệm hành vi theo nghĩa rộng này là cần thiết, tương thích với một số quy định hiện hành và đáp ứng được nhu cầu của cuộc sống. Thực tế đã cho thấy, không ít trường hợp Tòa án xác định việc không hành động là trái quy định. Chẳng hạn, một Tòa án đã “tuyên bố hành vi của ủy ban nhân dân Quận 5 không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà số 534/5 Trần Hưng Đạo là trái pháp luật” .

Lĩnh vực tổ tụng hình sự đối với thiệt hại

Trong lĩnh vực tổ tụng hình sự, khi xây dựng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, có ý kiến cho rằng: “Luật cần quy định Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường không chỉ đối với thiệt hại do bị oan mà còn đối với thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người tiến hành tổ tụng hình sự gây ra”.

Trong Báo cáo của mình, Chính phủ cho rằng: “Việc dự thảo Luật điều chỉnh trách nhiệm bồi thường Nhà nước đối với trường hợp thiệt hại do hành vi trái pháp luật gây ra trong hoạt động tổ tụng hình sự là hợp lý. Cuối cùng, Luật không quy định là người thi hành công vụ có “hành vi” như trong các lĩnh vực khác mà chỉ quy định được, người thi hành công vụ “thuộc các trường hợp được bồi thường theo quy định tại Điều Luật này”. (điểm a khoản 2 - Điều 6).

Phạm vi trách nhiệm. Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phải là một việc xảy ra thường xuyên, nhưng có thể xác định mọi lĩnh vực của đời sống xã hội”. Đối với Luật của Nhà nước, không phải hành vi nào của người thi hành công vụ cũng là cơ sở để phát sinh trách nhiệm bồi thường. Với quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, chúng ta bị giới hạn bởi hai yếu tố.

Thứ nhất, hành vi phải thuộc các lĩnh vực mà Luật quy định. Ngoài lĩnh vực đặc thù hình sự như nêu trên, trách nhiệm bồi thường chỉ phát sinh “hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng dân sự, tổ tụng hành chính, thi hành án”. Nếu người thi hành công vụ gây thiệt hại trong lĩnh vực không được Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định như khi xây dựng văn bản pháp luật thì trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phát sinh theo Luật này (nhưng vẫn có thể phải chịu trách nhiệm theo văn bản khác).

Thứ hai, ngay cả trong các hoạt động nêu trên thì không phải hành vi nào của người thi hành công vụ cũng làm phát sinh trách nhiệm bồi thường trên cơ sở Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cho dù hành vi này gây thiệt hại. Bởi lẽ, đối với những hoạt động trong các lĩnh vực nêu trên, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn liệt kê những hành vi có thể làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Do đó, nếu hành vi thuộc các lĩnh vực nêu trên gây thiệt hại nhưng không thuộc các danh sách được liệt kê trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phát sinh trên cơ sở Luật này. Chẳng hạn, trong lĩnh vực tổ tụng, Tòa án có thể ban hành quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trái pháp luật

gây thiệt hại¹ nhưng việc ban hành quyết định loại này trên cơ sở yêu cầu của đương sự và nằm trong phạm vi yêu cầu của đương sự thì trách nhiệm bồi thường Nhà nước không phát sinh vì hành vi này không nằm trong danh sách những hành vi được Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định mặc dù thuộc lĩnh vực tổ tụng (trong trường hợp này, theo quy định pháp luật hiện hành, người yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời phải bồi thường thiệt hại).

Yếu tố trái pháp luật. Để phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Luật còn yêu cầu (giống trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung) hành vi của người thi hành công vụ là “trái pháp luật” (điểm a khoản 1 Điều 6).

Ở đây, Luật cũng cụ thể hóa khái niệm “trái pháp luật”. Đó là hành vi không thực hiện hoặc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn “không đúng quy định của pháp luật” (khoản 2 Điều 3). Trên thực tế, hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ rất đa dạng, có thể làm không đúng quy định của pháp luật hoặc pháp luật quy định không được làm nhưng vẫn làm hoặc không có quy định của pháp luật nhưng vẫn làm hoặc không làm cho dù pháp luật có quy định. Hành vi

¹ Chẳng hạn, trên cơ sở yêu cầu của bà Tiên, Tòa án đã áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đối với căn nhà số 06 khu phố 5 trước đây là của ông Thanh, bà Yến. Tuy nhiên, theo Tòa phúc thẩm, “hợp đồng mua bán nhà giữa ông Thanh, bà Yến và ông Tuấn, bà Tuyền đã được Công chứng viên chứng nhận vào ngày 26-5-2009.; Việc mua bán này là hợp pháp bởi vì theo quy định tại khoản 5 Điều 93 Luật nhà ở và Nghị định số 71/2010/NĐ-CP, ngày 23-6-2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật nhà ở có quy định: “... Quyền sở hữu nhà ở được chuyển cho bên mua, bên nhận tặng cho, bên thuê mua, bên nhận đổi nhà ở kể từ thời điểm hợp đồng được công chứng...”. Như vậy, căn nhà đang tranh chấp thuộc quyền sở hữu của ông Tuấn và bà Tuyền kể từ ngày 26-5-2009. Cho nên việc Tòa án nhân dân Quận 12 ra quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời số 03/2009/QĐ-BTHBPBĐ, ngày 29-5-2009 là sau khi ông Thanh và bà Yến đã thực hiện xong hành vi mua bán căn nhà trên. Ông Tuấn, bà Tuyền là người mua nhà hợp pháp ngay tình. Việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của Tòa án nhân dân Quận 12 là không đúng làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông Tuấn và bà Tuyền” (Bản án số 1503/2011/DSPT, ngày 7-12-2011 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh). Ở đây, Tòa phúc thẩm theo hướng nhà có tranh chấp không còn thuộc sở hữu của ông Thanh, bà Yến từ ngày 26-5-2009, còn biện pháp khẩn cấp tạm thời (kê biên) được ban hành ngày 29-5-2009 nên biện pháp khẩn cấp tạm thời là- trái pháp luật gây ảnh hưởng tới chủ sở hữu mới. Loại biện pháp khẩn cấp tạm thời trái pháp luật này rất phổ biến do việc xác định tư cách chủ sở hữu đối với một số tài sản rất khó được tiến

trái pháp luật của người thi hành công vụ có thể là ra một quyết định sai về nội dung hay sai về thẩm quyền².

Lưu ý là “người thi hành công vụ hành động trong tình thế cấp thiết hoặc do sự kiện bất khả kháng dù gây thiệt hại nhưng không phải là hành vi trái pháp luật nên không thuộc trách nhiệm bồi thường của Nhà nước”³.

Riêng đối với lĩnh vực tổ tụng hình sự, Luật không nêu rõ là người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật mà chỉ nêu những trường hợp làm phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước tại Điều 26 nhưng nếu phân tích kỹ thì trong các trường hợp được liệt kê có yếu tố trái pháp luật.

3. Có mối quan hệ nhân quả

Thiệt hại do hành vi. Có thiệt hại và có hành vi chưa đủ mà cần phải có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại thực tế và hành vi. Yêu cầu quan hệ nhân quả này đã tồn tại trong các quy định chung về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Đối với trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Luật cũng yêu cầu tồn tại quan hệ nhân quả. Trong hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng dân sự, tổ tụng hành chính, thi hành án, Luật yêu cầu phải “có thiệt hại thực tế do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra Đối với người bị thiệt hại” (khoản 1 Điều 6). Và “trong hoạt động tổ tụng hình sự, Luật yêu cầu phải “có thiệt hại thực tế do người tiến hành tổ tụng hình sự gây ra Đối với người bị thiệt hại” (khoản 1 Điều 6).

²Theo một bản án, “thẩm quyền ban hành quyết định về bồi thường, hỗ trợ thiệt hại thuộc ủy ban nhân dân, việc Chủ tịch ủy ban nhân dân quận Thủ Đức ban hành quyết định nêu trên là sai thẩm quyền như điều luật đã viện dẫn” (Bản án số 537/2012/HC-PT, ngày 17-5-2012 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh).

³Báo cáo số 236/BC-UBTVQH12 ngày 13-6-2009 của ủy ban Thường vụ Quốc hội giải trình tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Khi thảo luận tại Hội trường Quốc hội, có đại biểu cho rằng: “đề nghị bỏ khoản 3, điểm 6 về các trường hợp không được bồi thường, ở đây quy định Nhà nước không bồi thường trong các trường hợp tình thế cấp thiết, bất khả kháng. Tôi cho rằng quy định này không hợp lý, vì xin báo cáo các vị đại biểu Quốc hội, tất cả những hành vi của cán bộ gây thiệt hại cho người dân thì đương nhiên phải bồi thường mà trong các luật chuyên ngành chúng ta đều quy định. Tôi ví dụ quy định tình thế cấp thiết trong Luật trung mua, trung dụng tài sản, chúng ta cũng quy định nếu gây thiệt hại cho người dân thì phải bồi thường, hay trong Luật phòng, chống lụt bão và các luật chuyên ngành khác cũng quy định. Vì vậy nếu chúng ta quy định vào đây thì đương nhiên chúng ta loại quyền của người dân ra, cho nên chúng tôi đề nghị chúng ta bỏ quy định này”, ở đây

Với quy định trên, khi không có quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và hành vi trái pháp luật thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại không phát sinh. Trong thực tế, có thể có nhiều thiệt hại và có một hay một số thiệt hại có quan hệ nhân quả với hành vi trái pháp luật thì chỉ những thiệt hại có quan hệ nhân quả với hành vi của người thi hành công vụ mới được bồi thường, thiệt hại không có mối quan hệ nhân quả với hành vi của người thi hành công vụ thì không được bồi thường. Trong trách nhiệm bồi thường do hoạt động tổ tụng hình sự gây ra, một Tòa án đã từng khai thác yêu cầu nhân quả khi xét rằng yêu cầu của anh Hùng về tổn thất về tinh thần “là có cơ sở” nhưng “việc anh Hùng đi kiểm tra tổng quát sức khỏe của mình sau khi được trả tự do không theo chỉ định của bác sĩ nên không có cơ sở xác định bệnh tật được kiểm tra có mối quan hệ nhân quả từ việc bị oan, sai. Do đó không chấp nhận yêu cầu của anh Hùng buộc Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh bồi thường cho anh số tiền 7.105.600 đồng”⁴.

Luật yêu cầu có quan hệ nhân quả nhưng khái niệm này chưa thực sự rõ. Thiết nghĩ, khi cần thiết, chúng ta có thể khai thác khái niệm quan hệ nhân quả trong Nghị quyết số 03/2006/NQ-HĐTP, ngày 8-7-2006 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, theo đó “thiệt hại xảy ra phải là kết quả tất yếu của hành vi trái pháp luật và ngược lại hành vi trái pháp luật là nguyên nhân gây ra thiệt hại”.

Thiệt hại gắn với công vụ. Người thi hành công vụ là một con người cụ thể nên bên cạnh tư cách người thi hành công vụ, họ còn là một con người thông thường. Nếu gây thiệt hại với tư cách là một con người của đời thường thì họ phải tự bồi thường và Nhà nước không phải chịu trách nhiệm.

Do đó, để phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, chúng ta cần lưu ý rằng thiệt hại phải phát sinh từ việc thi hành công vụ. Theo hướng này,

⁴Bản án số 18/2009/DS-ST; ngày 19-5-2009 của Tòa án nhân dân huyện Tân Biên, tỉnh Tây Ninh. Tương tự, theo một bản án khác liên quan đến ông Thừa (người bị oan và yêu cầu bồi thường nhiều thiệt hại trong đó có việc mất khả năng lao động), “ông Thừa sinh năm 1955, năm 1990, ông bị bắt oan, năm 2004, ủy ban nhân dân Thành phố Pleiku đã chi trả lương đầy đủ cho ông trong thời gian bị oan và ông thuộc biên chế của Phòng Nội vụ Thành phố Pleiku với cấp bậc chuyên viên. Do nhu cầu công tác và các quy định của Nhà nước, ngày 26-4-2005, ông được Hội đồng giám định y khoa giám định khả năng lao động và kết luận: Tỷ lệ mất sức lao động là 66% vĩnh viễn, ông Thừa được nghỉ chế độ và tiếp tục hưởng lương từ ngân sách. Ông Thừa mất sức lao động có nhiều lý do. Ông Thừa không xuất trình được chứng cứ để chứng minh ông mất sức lao động 66% vĩnh viễn là do bị khởi tố và bị bắt giam oan nên không có căn cứ để chấp nhận yêu cầu này của ông Thừa” (Bản án số 27/DSST, ngày 15-5-2007 của Tòa án nhân dân Thành phố Pleiku, tỉnh Gia Lai),

chúng ta cần xác định được người gây ra thiệt hại có phải là người thi hành công vụ hay không và một khi xác định được người gây ra thiệt hại là người thi hành công vụ, thì phải xác định được người đó có gây thiệt hại liên quan đến thi hành công vụ hay không.

Về mặt lý thuyết, chúng ta có thể phân biệt dễ dàng hành vi của một người với tư cách là người công vụ và hành vi của một người với tư cách là người của đời thường. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, việc tách bạch hai tư cách này rất khó vì có sự chồng chéo giữa ứng xử công vụ và ứng xử cá nhân. Trong những trường hợp như vậy, định hướng của người được trao quyền vận dụng pháp luật (ủng hộ hay không ủng hộ trách nhiệm bồi thường của Nhà nước) là rất quan trọng và để hiểu rõ, chúng ta cùng nhau nghiên cứu thực tiễn ở nước ngoài và ở Việt Nam những hoàn cảnh khá tương tự nhau.

Thực tiễn ở nước ngoài. Chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không được quy định trong một văn bản như Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước của chúng ta. Ở nước này, chế định này hình thành từ một vài quy định tản mạn và chủ yếu từ án lệ. Nhằm bảo vệ người bị thiệt hại, án lệ Pháp có những hướng xử lý tương đối thuyết phục khi xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và hai vụ việc sau đây cho thấy điều này.

Vụ việc thứ nhất: Một người công an đã làm chết một đồng nghiệp của mình khi thao tác một khẩu súng ngắn. Sự cố này xảy ra khi cả hai không thực thi công vụ nhưng có liên quan đến công vụ. Cụ thể, theo quy định, công an có nghĩa vụ giữ súng ngắn của mình ở nhà và việc quản lý phương tiện này là rất nguy hiểm đối với người thứ ba. Từ đó, Tòa án đã theo hướng buộc Nhà nước phải bồi thường cho gia đình nạn nhân, ở đây, Tòa án đã buộc Thành phố Paris bồi thường cho gia đình nạn nhân và Thành phố Paris được thế vào quyền của gia đình nạn nhân để buộc người gây ra tai nạn hoàn trả.

Vụ việc thứ hai: Chủ tịch xã Saint Paul đã cung cấp một số xác nhận hành chính rằng Công ty EB đã thực hiện một số công việc của xã và từ đó Công ty này được Ngân hàng thanh toán tiền. Ở đây, Tòa án cấp phúc thẩm đã xác định hành vi trên của Chủ tịch vùng Saint Paul có mục đích làm giàu cá nhân nên không làm phát sinh trách nhiệm bồi thường cho Ngân hàng. Tuy nhiên, Tham chính viện của Pháp (Tòa án tối cao Pháp về hành chính) đã hủy án với lý do “Đối với thiệt hại mà người của cơ quan hành chính gây ra, nạn nhân

không có lỗi có thể yêu cầu Tòa án hành chính buộc cơ quan hành chính này bồi thường toàn bộ thiệt hại một khi hành vi của người này không hoàn toàn không liên quan đến công vụ”, vẫn theo Tham chính viện, “lỗi mang tính cá nhân” của người thi hành công vụ “chỉ cho phép cơ quan hành chính yêu cầu người thi hành công vụ hoàn trả một khi họ bị buộc phải gánh chịu hậu quả phát sinh từ lỗi mang tính cá nhân của người thi hành công vụ”

Thực tiễn ở Việt Nam. Để hiểu rõ vấn đề, chúng ta cùng nghiên cứu hai vụ việc (một vụ việc được xử lý trước khi có Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và một vụ việc được xử lý sau khi có Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước).

Vụ việc thứ nhất: Khi đi qua cổng nhà anh Hưng thấy một chiếc xe đạp dựng ở trước cửa nhà anh Hưng, anh Phóng bảo anh Mười dừng xe để lấy trộm. Khi anh Phóng dắt chiếc xe đạp thì bị phát hiện và nhiều người chạy ra bắt giữ. Nhận được tin báo, anh Đăng (Trưởng thôn) đến nhà Sơn (Công an viên của xã phụ trách an ninh thôn) và bảo Sơn cùng anh Đăng đến nhà anh Hưng để giải quyết. Khi đi Sơn mặc trang phục Công an viên và mang theo gậy cao su, khóa số 8. Đến nhà anh Hưng thấy đông người, Sơn hỏi vợ chồng anh Hưng “trộm đâu”, thì anh Hưng chỉ vào anh Phóng. Sơn hỏi anh Phóng: “có đúng mày lấy cắp không?”, thì anh Phóng không thừa nhận. Sơn cầm gậy cao su vụt nhiều nhát vào đầu và vai của anh Phóng, Tại đình làng, khi hỏi anh Phóng về việc lấy trộm xe đạp, nhưng anh Phóng không trả lời, thì Sơn cầm gậy cao su vụt một nhát vào đầu và một nhát vào lưng của anh Phóng. Sơn quay sang hỏi anh Mười, và không thấy anh Mười trả lời, thì Sơn cầm gậy cao su vụt một nhát vào mặt của anh Mười. Sau khi lập biên bản về hành vi trộm cắp xe đạp và lấy lời khai của anh Phóng xong, Công an xã Cẩm Hoàng đã ra quyết định xử phạt hành chính và phối hợp với Công an xã Phú Lương đưa anh Phóng về gia đình nhưng anh Phóng đã chết sau đó. Liên quan đến trách nhiệm bồi thường, sau khi khẳng định “Sơn là Công an viên của xã không có thẩm quyền xét hỏi, lập biên bản và xử lý hành vi vi phạm của người bị hại. Bị cáo chỉ có nhiệm vụ đến để làm thủ tục dẫn giải anh Lương Khắc Phóng đến cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, do hống hách, coi thường tính mạng, sức khỏe của người khác bị cáo đã đánh và đánh nhiều lần làm người bị hại bị thương dẫn đến chết. Hành vi đánh người này của bị cáo không liên quan đến công vụ”, trong một quyết định năm 2007, Hội đồng thẩm phán xét rằng: “do bị cáo phạm tội “cố ý gây

thương tích” nên bị cáo phải tự bồi thường cho người bị hại. Tòa án cấp sơ thẩm kết án bị cáo về tội “cố ý gây thương tích” là đúng tội danh, nhưng lại buộc ủy ban nhân dân xã Cẩm Hoàng phải bồi thường là không đúng vì lỗi hoàn toàn thuộc bị cáo, không liên quan đến công vụ”.

Vụ việc thứ hai: Ông Khanh (Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện) với vai trò Trưởng ban chỉ đạo cưỡng chế, đã không tổ chức thi hành đúng nội dung các Quyết định thu hồi đất, Kế hoạch tổ chức cưỡng chế thu hồi đất của ủy ban nhân dân huyện và chỉ đạo cho ông Hoa (Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường) tháo dỡ nhà và đưa trực tiếp nội dung tháo dỡ toàn bộ đều trông coi trên diện tích đất ủy ban nhân dân huyện đã có quyết định thu hồi” để ký ban hành thông báo trái với kế hoạch. Tiếp theo, ông Khanh trực tiếp chỉ đạo phá tại khu vực đầm của gia đình ông Vươn và chuồng nuôi dê, kho nhà lợp mái tôn, công trình phụ của gia đình ông Quý. Ngoài ra, ông Khanh còn chỉ đạo qua điện thoại và đôn đốc tiếp tục phá dỡ nhà 2 tầng của ông Quý. Từ những hành vi này, Tòa án sơ thẩm đã xác định ông Khanh phạm tội “hủy hoại tài sản”. Đối với các bị cáo khác như Hoa, Liêm (Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã) và Hoan (Bí thư Đảng ủy xã), Tòa án xác định “biết Khanh chỉ đạo phá dỡ tài sản là trái pháp luật nhưng vẫn giúp sức cho Khanh thực hiện chỉ đạo tổ 2 phá dỡ làm hư hỏng toàn bộ tài sản của gia đình ông Vươn trong phạm vi có quyết định cưỡng chế và tài sản của gia đình ông Quý quản lý, sử dụng không thuộc phạm vi cưỡng chế. Vì vậy, các bị cáo đều đồng phạm với Khanh” liên quan đến Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, phía bị cáo Hoa và Liêm cho rằng, hành vi hủy hoại đã có quyết định cưỡng chế “là hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại nên phải được điều chỉnh bởi Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ngày 1-1-2010, vì vậy các bị cáo không chịu trách nhiệm hình sự”. Tuy nhiên, cho rằng: “Do tính chất nghiêm trọng và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi hủy hoại tài sản trên khu vực 19,3ha mà các bị cáo thực hiện nên hành vi này đã không còn là đối tượng điều chỉnh của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước mà cần thiết phải xử lý bằng hình sự theo trình tự tổ tụng luật định”.

Nhận xét thứ nhất. Thông qua thực tiễn nêu trên của Pháp và của Việt Nam, chúng tôi xin có một số nhận xét sau:

Hai vụ việc của Pháp cho thấy, Tòa án tối cao Pháp ủng hộ người bị thiệt hại vì hai vụ việc này đều có lỗi cá nhân của người thi hành công vụ nhưng Tòa án vẫn buộc Nhà nước bồi thường (với quyền truy đòi người thi hành công vụ hoàn trả), ở đây, chỉ cần hành vi gây thiệt hại liên quan đến công vụ trong khi đó, ở vụ việc thứ nhất, trong thực tiễn Việt Nam, hành vi gây thiệt hại rõ ràng là liên quan đến công vụ nhưng Tòa án tối cao lại không chấp nhận trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Vụ việc thứ nhất được giải quyết trước khi có Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và, theo chúng tôi, nếu hoàn cảnh tương tự xảy ra khi có Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì Tòa án nên theo hướng chấp nhận trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Nếu Nhà nước không giao công vụ cho người gây thiệt hại thì thiệt hại không phát sinh nên một khi thiệt hại đã phát sinh xuất phát từ việc giao công vụ cho người gây thiệt hại thì Nhà nước cần phải chịu trách nhiệm với người bị thiệt hại (nếu người bị thiệt hại yêu cầu) và sau này sẽ yêu cầu người thi hành công vụ hoàn trả. Chúng ta nên theo hướng rủi ro xuất phát từ công vụ cần phải để cho người giao công vụ gánh chịu chứ nên không để cho người bị thiệt hại gánh chịu.

Nhận xét thứ hai. Trong vụ việc thứ hai liên quan đến ông Vuron nêu trên, phía bị cáo Hoa và Liem đã có nhầm lẫn khi cho rằng có “hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại nên phải được điều chỉnh bởi Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ngày 1-1-2010, vì vậy các bị cáo không chịu trách nhiệm hình sự. Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và trách nhiệm hình sự của người thi hành công vụ không loại trừ nhau.

Thực ra, khoản 3 Điều 5 trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định: “Người thi hành công vụ ngoài việc phải hoàn trả khoản tiền quy định tại khoản 1 Điều này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm còn phải bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật” nên có thể hiểu rằng, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phát sinh (vì vấn đề hoàn trả không được đặt ra nếu trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phát sinh) ngay cả khi hành vi của người thi hành công vụ làm phát sinh trách nhiệm hình sự đối với chính người thi hành công vụ. Nói cách khác, trách nhiệm hình sự đối với cá nhân người thi hành công vụ và trách nhiệm bồi thường của Nhà nước xuất phát

từ hành vi người công vụ không những không loại trừ nhau mà còn có thể song hành cùng nhau.

Chính vì vậy, Tòa án cũng nhầm lẫn khi xét rằng “do tính chất nghiêm trọng và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi hủy hoại tài sản trên khu vực 19,3ha mà các bị cáo thực hiện nên hành vi này đã không còn là đối tượng điều chỉnh của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước mà cần thiết phải xử lý bằng hình sự theo trình tự tố tụng luật định”. Chúng tôi hy vọng rằng các nhận định như trên không tiếp tục tồn tại để không ảnh hưởng tới việc vận dụng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Nhận xét thứ ba. Trong các vụ việc nêu trên (ở nước ngoài cũng như Việt Nam), người thi hành công vụ đều có lỗi cá nhân. Bản thân hành vi của người thi hành công vụ đã đủ để làm phát sinh trách nhiệm bồi thường của người thi hành công vụ. Do đó, một vấn đề nữa cần làm rõ là có nên cho phép người bị thiệt hại lựa chọn hay không? Có nên cho phép người bị thiệt hại lựa chọn yêu cầu trực tiếp người thi hành công vụ bồi thường bằng tài sản của họ hay yêu cầu trực tiếp Nhà nước bồi thường không?

Trong vụ việc thứ hai nêu trên của Pháp, Tòa án tối cao Pháp theo hướng người bị thiệt hại “có thể” yêu cầu cơ quan hành chính bồi thường. Điều đó có nghĩa là người bị thiệt hại không buộc phải yêu cầu cơ quan hành chính bồi thường. Trong thực tế, trong những trường hợp này, án lệ Pháp theo hướng người bị thiệt hại được lựa chọn và có tác giả cho rằng ở đây có “cạnh tranh trách nhiệm”. Thực ra “mục đích của án lệ này chủ yếu để cho phép người bị thiệt hại được bồi thường nhanh nhất và chắc chắn nhất có thể mà không ảnh hưởng tới việc giải quyết cuối cùng về trách nhiệm của Nhà nước, và trách nhiệm của người thi hành công vụ có lỗi”. Theo chúng tôi, chúng ta cũng nên theo hướng trên để bảo vệ quyền lợi cho người bị, thiệt hại và này đã manh nha tồn tại trong vụ việc thứ hai nêu trên (liên quan đến ông Vươn).

Trong vụ việc trên, chúng ta đã thấy. Tòa án nhầm lẫn giữa hình sự và trách nhiệm (dân sự) bồi thường thiệt hại và chúng tôi không bàn lại. Ở hoàn cảnh như vậy, người bị thiệt hại có thể yêu cầu Nhà nước bồi thường theo Luật Nhà nước nhưng không thấy người bị Thiệt hại yêu cầu (chỉ có bị cáo yêu cầu Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước để loại trừ trách nhiệm hình sự của họ và chúng ta đã thấy có sự nhầm lẫn). Ngược lại, có thông tin cho thấy người

bị thiệt hại theo hướng buộc người thi hành công vụ bồi thường thiệt hại và yêu cầu này đã được Tòa án chấp nhận trên cơ sở các quy định đối với trách nhiệm của người gây thiệt hại. Cụ thể, Tòa án đã “áp dụng Điều 42 Bộ luật hình sự, Bồi thường thiệt hại do vi phạm quyền lợi của người tiêu dùng Điều 608; người đang chiếm hữu, sử dụng, quản lý di sản phải Bồi thường thiệt hại nếu vi phạm nghĩa vụ của mình mà gây thiệt hại Điều 617, Bộ luật dân sự để buộc các bị cáo trên bồi thường. Chúng tôi hy vọng rằng thực tiễn ở Việt Nam sẽ theo hướng cho phép người bị thiệt hại được lựa chọn yêu cầu trực tiếp người thi hành công vụ bồi thường hay yêu cầu trực tiếp Nhà nước bồi thường để tạo điều kiện cho người bị thiệt hại.

4. Không cần người thi hành công vụ có lỗi

Nguyên tắc. Trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung, về nguyên tắc người gây thiệt hại phải có lỗi (bên cạnh ba điều kiện khác là có thiệt hại, có hành vi trái pháp luật và có mối quan hệ nhân quả).

Ban đầu, Dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng theo hướng này. Theo khoản 4 Điều 7 Dự thảo năm 2008, một trong bốn căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường Nhà nước là “người thi hành công vụ có lỗi vô ý hoặc cố ý, trừ các trường hợp bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự”. Tuy nhiên, theo ý kiến của Ủy ban pháp luật Quốc hội, “về yếu tố lỗi của người thi hành công vụ quy định như dự thảo Luật chỉ làm hạn chế quyền yêu cầu được bồi thường của người bị thiệt hại. Bởi vì, lỗi và việc xác định lỗi là vấn đề phức tạp, không đơn giản, có trường hợp khó xác định được, như khi người thi hành công vụ thực hiện mệnh lệnh của cấp trên hoặc trách nhiệm liên đới của nhiều người thi hành công vụ thuộc nhiều cơ quan khác nhau gây ra. Yếu tố lỗi của người thi hành công vụ chỉ nên sử dụng làm căn cứ xác định trách nhiệm hoàn trả của cán bộ, công chức đối với Nhà nước”.

Cuối cùng, trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Điều 6 về căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, chúng ta không đề cập đến yếu tố lỗi. Điều này cho thấy, lỗi của người thi hành công vụ gây thiệt hại không là căn cứ phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Như vậy, về nguyên tắc, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phát sinh và không cần yếu tố lỗi của người thi hành công vụ.

Ngoại lệ. Nghiên cứu kỹ Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, chúng ta còn thấy đối với một số trường hợp Luật vẫn yêu cầu yếu tố lỗi của người thi hành công vụ. Trong quá trình xây dựng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, “một số ý kiến thành viên Ủy ban Pháp luật tán thành với quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người tiến hành tố tụng dân sự và hành chính gây ra trong trường hợp cố ý ra bản án, quyết định trái pháp luật. Tuy nhiên, nhiều ý kiến khác cho rằng việc giới hạn hành vi cố ý ra bản án, quyết định trái pháp luật thì mới được bồi thường cần được cân nhắc. Bởi vì, dù cố ý hay không cố ý nhưng nếu ra bản án, quyết định trái pháp luật và gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức thì Nhà nước cũng phải bồi thường”.

Cuối cùng, theo khoản 4 Điều 28 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, “Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người tiến hành tố tụng dân sự, tố tụng hành chính gây ra trong các trường hợp sau đây: Ra bản án, quyết định mà biết rõ là trái pháp luật hoặc cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ án”. Như vậy, đối với thiệt hại trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính do việc ban hành bản án hay quyết định thì còn phải hội đủ thêm yếu tố theo đó người ra bản án hay quyết định có lỗi cố ý. Ở đây, bản thân hành vi trái pháp luật chưa đủ mà còn phải chứng minh thêm người ra bản án hay quyết định “biết rõ là trái pháp luật cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ án” nhưng Điều kiện này rất khó chứng minh và rất dễ gây tranh cãi.

Tương tự như, vậy đối với một số trường hợp trong lĩnh vực thi hành án dân sự; Cụ thể, theo Điều 38, “Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra trong các trường hợp sau đây. Cố ý không ra quyết định hoặc cố ý không tổ chức thi hành quyết định quy định tại khoản 1 Điều này”. Trong khuôn khổ quy định này, bản thân hành vi không hành động trái pháp luật chưa đủ mà còn phải chứng minh thêm rằng người có hành vi không hành động vừa nêu “cố ý” có những hành vi này.

Về việc xác định lỗi cố ý, Luật quy định không rõ ràng và Thông tư liên tịch trong lĩnh vực thi hành án dân sự theo hướng vận dụng quy định của Bộ luật dân sự về lỗi cố ý.

Cụ thể, theo Thông tư, trong trường hợp văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ chưa xác định lỗi cố ý của người thi hành công vụ thì “căn cứ vào bản án, quyết định của Tòa án, quyết định giải quyết

khieu nại, quyết định xử lý tố cáo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc các tài liệu, chứng cứ do đương sự cung cấp, cơ quan có trách nhiệm bồi thường xác định lỗi cố ý của người thi hành công vụ trên cơ sở áp dụng quy định tại khoản 2 Điều 308 Bộ luật dân sự năm 2015” Thực ra, quy định trên của Bộ luật dân sự liên quan đến việc xác định lỗi cố ý của người có nghĩa vụ dân sự trong quan hệ nghĩa vụ dân sự (tức giữa người bị thiệt hại và người gây thiệt hại đã có quan hệ nghĩa vụ dân sự), trong khi đó quan hệ giữ người thi hành công vụ và người bị thiệt hại thường không có quan hệ nghĩa vụ dân sự nên việc khai thác theo thứ tự ưu tiên thanh toán có thể thay đổi, nếu các bên cùng nhận bảo đảm có thỏa thuận thay đổi thứ tự ưu tiên thanh toán cho nhau. Bên thế quyền ưu tiên thanh toán chỉ được ưu tiên thanh toán trong phạm vi bảo đảm của bên mà mình thế quyền là khiên cưỡng⁵. Tuy nhiên, trước sự không đầy đủ của văn bản, việc vận dụng tương tự như trên là chấp nhận được.

5. Không thuộc trường hợp không bồi thường

Lỗi của người bị thiệt hại. Trong một số trường hợp trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không phát sinh cho dù có thiệt hại thực tế. Ở đây, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đưa ra một số trường hợp Nhà nước không phải bồi thường và trường hợp đầu tiên là khi người bị thiệt hại có lỗi.

Cụ thể theo điểm a khoản 3 Điều 6 “Nhà nước không bồi thường đối với thiệt hại xảy ra trong các trường hợp sau đây: Do lỗi của người bị thiệt hại”. Thông thường khi người bị thiệt hại có lỗi, pháp luật của chúng ta có quy định theo hướng không có trách nhiệm bồi thường nhưng thuật ngữ được sử dụng trong văn bản khác (Bộ luật dân sự hay Luật thương mại) không giống trách nhiệm bồi thường ở đây, Luật này chỉ quy định là Nhà nước “không bồi thường” còn Bộ luật quy định “không chịu trách nhiệm” và Luật thương sử dụng thuật ngữ “miễn trách nhiệm”. Thực ra, tìm ra sự khác biệt lớn giữa các thuật ngữ trên và không kéo theo hệ quả khác biệt trong lĩnh vực bồi thường nên chúng ta không cần quá quan tâm tới sự khác biệt về thuật ngữ nêu trên.

Điều luật trên quy định Nhà nước không bồi thường khi người bị thiệt hại có lỗi và không phân biệt mức độ lỗi của người bị thiệt hại. Theo chúng tôi, nếu người bị thiệt hại chỉ có một phần lỗi thì Nhà nước không bồi thường đối với thiệt hại tương ứng với phần lỗi của người bị thiệt hại, phần còn lại vẫn thuộc

⁵ Theo quy định tại khoản 2 Điều 308, Bộ luật dân sự năm 2015

trách nhiệm của Nhà nước. Thực ra, Điều 621, Bộ Luật dân sự năm 1995 và Điều 617, Bộ luật dân sự năm 2005 đã quy định “khi người bị thiệt hại cũng có lỗi trong việc gây ra thiệt hại, thì người gây thiệt hại chỉ phải bồi thường phần thiệt hại tương ứng với mức độ lỗi của mình” và quy định này hoàn toàn có thể vận dụng vào trách nhiệm bồi thường của Nhà nước để buộc người bị thiệt hại chịu một phần trách nhiệm. Trong dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước sửa đổi đã quy định theo hướng giải quyết trên. Cụ thể, người bị thiệt hại có một phần lỗi trong việc gây ra thiệt hại thì Nhà nước chỉ bồi thường phần thiệt hại sau khi trừ đi phần thiệt hại tương ứng với phần lỗi của người bị thiệt hại.

Trong thực tế, Hội đồng thẩm phán đã từng theo hướng trên và vụ việc sau đây cho thấy Điều này: Bà Tiếm nợ bà Tài tiền và Tòa án buộc bà Tiếm trả nợ cho bà Tài. Để đảm bảo việc trả nợ, năm 2001, Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long đã giữ nguyên quyết định năm 2000 của cơ quan thi hành án kê biên căn nhà 37/2 đường Trần Phú nhưng lại “chưa làm rõ căn nhà 37/2 đường Trần Phú thuộc sở hữu riêng của bà Tiếm hay thuộc sở hữu chung của vợ chồng bà Tiếm và các con”. Việc làm này, theo Hội đồng thẩm phán, “chưa đủ căn cứ”, “thiếu căn cứ” và là một “sai lầm”. Ở đây, Hội đồng thẩm phán đã khẳng định “Đội Thi hành án đã không thực hiện đúng trình tự thủ tục thi hành án” và đây cũng là một “sai lầm”. Từ những sai lầm trên, ông Vinh (người mua) đã bị thiệt hại và Tòa án theo hướng cơ quan nhà nước có trách nhiệm bồi thường. Về vai trò của người bị thiệt hại (ông Vinh), theo Hội đồng thẩm phán, “ông Vinh là người mua đấu giá nhà, khi tiến hành thủ tục mua đấu giá nhà và hoàn tất thủ tục mua đấu giá nhà thì ông Vinh có biết căn nhà 37/2 đường Trần Phú có tranh chấp hay không? Nếu biết căn nhà này đang tranh chấp mà vẫn tiến hành mua đấu giá và hoàn tất thủ tục sang tên nhà, thì ông Vinh cũng phải chịu một phần trách nhiệm”. Như vậy, theo Hội đồng thẩm phán, nếu ông Vinh (người bị thiệt hại) “biết căn nhà này đang tranh chấp mà vẫn tiến hành mua đấu giá và hoàn tất thủ tục sang tên nhà, thì ông Vinh cũng phải chịu một phần trách nhiệm”. Trong trường hợp này, người bị thiệt hại phải chịu trách nhiệm một phần đối với thiệt hại của mình. Điều đó có nghĩa là người bị thiệt hại không được bồi thường toàn bộ thiệt hại; cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường không phải bồi thường toàn bộ thiệt hại (chỉ bồi thường một phần thiệt hại). Trong vụ việc sau đây, Tòa án tối cao cũng đã từng theo hướng người bị thiệt hại không được bồi

thường thiệt hại tương ứng với phần lỗi của họ. Cụ thể, ông Đức bị Đội thi hành án quận Thanh Xuân tiến hành kê biên xe ô tô tải nhẹ không đúng pháp luật và ông Đức yêu cầu Thi hành án bồi thường. Thực ra, phía cơ quan thi hành án cũng đã yêu cầu ông Đức đến lấy xe nhưng ông Đức không đến lấy xe nên khi xét xử giám đốc thẩm, Tòa dân sự cho rằng “cần phải làm rõ cơ quan thi hành án có lỗi đến thời điểm nào gây thiệt hại cho ông Đức thì phải buộc bồi thường thiệt hại thực tế tương ứng với mức độ lỗi và thời gian gây thiệt hại. Còn đến thời điểm ông Đức không nhận xe do lỗi của ông thì cơ quan thi hành án quận Thanh Xuân không có nghĩa vụ bồi thường”.

Như vậy, khi người bị thiệt hại có lỗi một phần thì thiệt hại tương ứng với phần lỗi của họ không được bồi thường. Tuy nhiên, hướng giải quyết này chỉ được chấp nhận nếu thực sự người bị thiệt hại có một phần lỗi. Điều đó có nghĩa là khi người bị thiệt hại không có lỗi thì thiệt hại được bồi thường toàn bộ. Chẳng hạn, khi một đồng sở hữu chung không chấp nhận chia tài sản chung để thi hành án đối với nghĩa vụ của đồng sở hữu khác thì đây không là lỗi của đồng sở hữu không chấp nhận và cơ quan thi hành án không yêu cầu Tòa án giải quyết mà cho bán toàn bộ tài sản chung là có lỗi toàn bộ. Trong một vụ việc được giải quyết năm 2013, sau khi nhận định “trong trường hợp cần xác định quyền sở hữu của người phải thi hành án trọng khối tài sản chung mà các bên không thoả thuận được thì người được thi hành án hoặc Chấp hành viên có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết. Như vậy, khi ông Liêm không khởi kiện theo hướng dẫn thì trong trường hợp này Chấp hành viên cũng phải yêu cầu Tòa án xác định phần tài sản thuộc sở của bà Dung, ông Liêm trước khi thi hành án nhưng Chấp hành viên không yêu cầu Tòa án xác định khối tài sản thuộc phần sở hữu của bà Dung, ông Liêm để đảm bảo thi hành án là không đúng quy định”, Tòa án đã xét rằng: “Cục thi hành án tỉnh Đồng Nai đã xác định ông Chát và ông San là người có lỗi hoàn toàn gây ra thiệt hại và bản án hình sự phúc thẩm của Tòa phúc thẩm - Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh cũng xác định Chấp hành viên của Chi cục thi hành án huyện Trảng Bom có lỗi trong việc bán đấu giá tài sản, nên bị đơn và ông Chát cho rằng ông Liêm có lỗi là không phù hợp với chứng cứ có trong hồ sơ vụ án”.

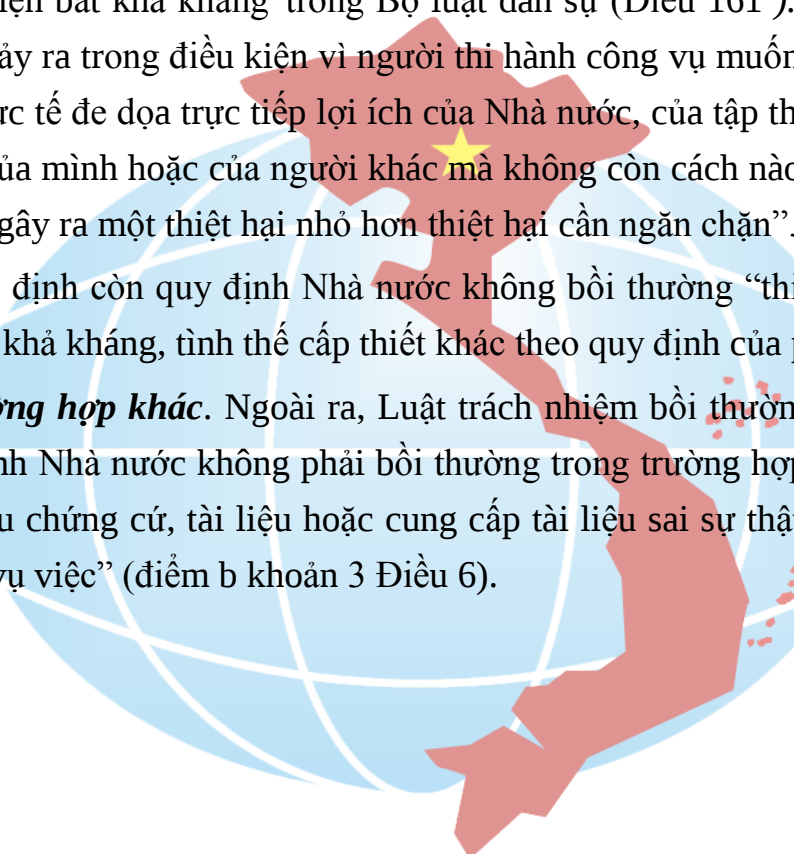
Bất khả kháng, tình thế cấp thiết. Ngoài trường hợp người bị thiệt hại có lỗi như nêu trên, Nhà nước cũng không bồi thường trong các trường hợp có sự kiện bất khả kháng hay tình thế cấp thiết (điểm c khoản 3 Điều 6). Luật trách

nhiệm bồi thường của Nhà nước không nói rõ về “sự kiện bất khả kháng, tình thế cấp thiết” nhưng Nghị định số 16/2010/NĐ-CP đã làm rõ tại Điều 2 (khoản 2).

Thứ nhất, đó là “thiệt hại xảy ra một cách khách quan, không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù người thi hành công vụ đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép”. Quy định này giống khái niệm “sự kiện bất khả kháng” trong Bộ luật dân sự (Điều 161). *Thứ hai*, đây là “thiệt hại xảy ra trong điều kiện vì người thi hành công vụ muốn tránh một nguy cơ đang thực tế đe dọa trực tiếp lợi ích của Nhà nước, của tập thể, quyền, lợi ích hợp pháp của mình hoặc của người khác mà không còn cách nào khác là phải có hành động gây ra một thiệt hại nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn chặn”.

Nghị định còn quy định Nhà nước không bồi thường “thiệt hại xảy ra do sự kiện bất khả kháng, tình thế cấp thiết khác theo quy định của pháp luật”.

Trường hợp khác. Ngoài ra, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn quy định Nhà nước không phải bồi thường trong trường hợp “người bị thiệt hại che giấu chứng cứ, tài liệu hoặc cung cấp tài liệu sai sự thật trong quá trình giải quyết vụ việc” (điểm b khoản 3 Điều 6).



TTBD ĐBDC

