

QUYỀN YÊU CẦU BỒI THƯỜNG CỦA CÁ NHÂN BỊ THIẾT HẠI DO NGƯỜI THI HÀNH CÔNG VỤ GÂY RA

Phạm Thị Thúy Liễu¹

Tóm tắt: Quyền được bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra đã được pháp luật ghi nhận và bảo đảm, điều này thể hiện sự thay đổi trong quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 và hướng tới vừa đảm bảo quyền công dân, vừa đảm bảo hoạt động của cơ quan nhà nước; bảo đảm sự ổn định của hoạt động công vụ, giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, cơ quan nhà nước, người thi hành công vụ với cá nhân, góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm trong thực thi công vụ. Bài viết tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật và sự cần thiết của việc bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường của các nhân bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra và trách nhiệm của Nhà nước trong việc bồi thường.

Từ khóa: Quyền yêu cầu, bồi thường thiệt hại, trách nhiệm của nhà nước, người thi hành công vụ.

Abstract: The right to compensation for damage caused by a public servant has been recognized and guaranteed by the law, which represents a change in the provisions of the Compensation Law of the State in 2017, Citizenship protection, while ensuring the operation of state agencies; To ensure the stability of public-service activities, to harmonize interests between the State, state agencies and persons performing public duties with individuals, thus contributing to raising the sense of responsibility in the performance of official duties. The paper focuses on studying the provisions of law, the necessity of ensuring the right to claim compensation for damage caused by persons on duty and the State's responsibility for compensation.

Keyword: The right to claim, compensation for damage, the responsibility of the State, and persons performing official duties.

1. Đặt vấn đề

Quyền được bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra đã được ghi nhận ngay trong bản Hiến Pháp năm 1959 như sau “Người bị thiệt hại về hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên cơ quan nhà nước có quyền được bồi thường” Điều 29. Từ đó đến nay, hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành luôn đảm bảo quyền con người được tôn trọng. Cá nhân có quyền khiếu nại, yêu cầu bồi thường, yêu cầu nhà nước can thiệp để bảo vệ khi quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm.

Quyền con người, quyền công dân cũng như quyền được bồi thường khi Nhà nước vi phạm các quyền cơ bản của con người, của công dân đã được thừa nhận rộng rãi. Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được khẳng định và ghi nhận như là biện

¹ TS – Khoa Luật – Trường Đại học Vinh

pháp quan trọng bảo đảm cho các quyền con người, quyền công dân phải được tôn trọng, bảo vệ. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 đã tuyên bố “*bảo đảm rằng bất cứ người nào bị xâm phạm các quyền và tự do... đều nhận được các biện pháp khắc phục hiệu quả, cho dù sự xâm phạm này là do hành vi của những người thừa hành công vụ gây ra*”².

Để đảm bảo quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận: Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và bản án kết tội của Tòa án nhân dân đã có hiệu lực pháp luật. Người bị bắt, tạm giam, tạm giữ, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự. Người vi phạm pháp luật trong việc bắt giam, giữ, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý theo pháp luật.

Do vậy, xuất phát từ những yêu cầu cơ bản trong việc bảo đảm các quyền con người thì quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do công chức nhà nước gây ra là một trong những quyền cơ bản về dân sự, chính trị của con người.

2. Quy định của pháp luật về quyền yêu cầu bồi thường của cá nhân bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra

2.1. Cơ sở pháp lý

Để đảm bảo quyền con người không bị xâm phạm và luôn được bảo vệ, tôn trọng thì đa số các quốc gia trên thế giới đã ban hành luật xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và đều ghi nhận là Nhà nước phải có trách nhiệm đối với những hậu quả do cán bộ, công chức Nhà nước gây ra trong quá trình thực thi công vụ.

Việt Nam đã và đang triển khai đồng loạt các biện pháp hiệu quả nhất để thực thi tốt nhất các cam kết trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Chính vì vậy, sự ra đời của các văn bản pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước là yêu cầu tất yếu và phù hợp. Cụ thể: Điều 14, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền*

² Xem thêm Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966

công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của Luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”.

Hiến pháp năm 2013 thể hiện quan điểm rõ ràng về sự bảo hộ của Nhà nước đối với công dân và người nước ngoài, người không có quốc tịch. Hiến pháp không chỉ công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, mà còn thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo hộ công dân ở nước ngoài, bảo hộ quyền bất khả xâm phạm của mọi người về thân thể, sức khỏe, danh dự và nhân phẩm, không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình, bảo hộ quyền sở hữu, quyền thừa kế, quyền tự do tín ngưỡng, và các quyền khác của công dân, bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ trẻ em, người cao tuổi, bảo đảm an sinh và an toàn cho mọi người trong xã hội.

Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 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 trong hoạt động quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án; thiệt hại được bồi thường; quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại; cơ quan giải quyết bồi thường; thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường; phục hồi danh dự; kinh phí bồi thường; trách nhiệm hoàn trả; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong công tác bồi thường nhà nước.

Ngoài ra, còn có nhiều các văn bản pháp lý liên quan và là những cơ sở pháp lý để đảm bảo quyền yêu cầu bồi thường của cá nhân bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra.

2.2. Nội dung quyền yêu cầu bồi thường của cá nhân bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra

2.2.1. Chủ thể có quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra

- Bồi thường là việc "bù đắp những thiệt hại về vật chất, tinh thần do mình gây ra cho người khác, do không thực hiện, thực hiện chậm, thực hiện không đầy đủ một nghĩa vụ dân sự hay do vi phạm pháp luật".³

- Người bị thiệt hại là cá nhân, tổ chức bị thiệt hại về vật chất, thiệt hại về tinh thần do người thi hành công vụ gây ra thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại đã xảy ra. Người bị thiệt hại thường là người liên quan trực tiếp đến hành vi của người thi hành công vụ, tuy nhiên cũng có trường hợp người bị thiệt hại là người thân của họ. Do vậy, người có quyền yêu cầu bồi thường là người có văn bản yêu cầu bồi thường thuộc một trong các trường hợp: người bị thiệt hại, người đại diện theo pháp luật, người đại diện theo ủy quyền của người bị thiệt hại, người thừa kế của người bị thiệt hại trong trường hợp người bị thiệt hại chết hoặc tổ chức kế thừa quyền, nghĩa vụ của tổ chức bị thiệt hại đã chấm dứt tồn tại.

- Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chỉ xảy ra khi thiệt hại là do người thi hành công vụ gây ra. Người thi hành công vụ là người được bầu cử, phê chuẩn, tuyển dụng hoặc bổ nhiệm theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và pháp luật có liên quan vào một vị trí trong cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính, tổ tụng hoặc thi hành án hoặc người khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ có liên quan đến hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng hoặc thi hành án.

- Chủ thể có trách nhiệm bồi thường: Về nguyên tắc, cơ quan có trách nhiệm bồi thường là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hoặc Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án theo quy định của pháp luật về tổ tụng.

2.2.2. Căn cứ phát sinh quyền yêu cầu bồi thường của cá nhân bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra

Để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định cá nhân, tổ chức bị thiệt hại trước tiên phải thực hiện thủ tục xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ. Chỉ khi nào cơ quan có thẩm

³ Từ điển Luật học, 1999, Nxb Từ điển Bách khoa

quyền có văn bản giải quyết khiếu nại kết luận hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ mới có đủ điều kiện tiến hành các thủ tục yêu cầu bồi thường.

Theo quy định tại Điều 7 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 thì để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, người bị thiệt hại trước tiên phải thực hiện thủ tục xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ, đó là:

“- Có một trong các căn cứ xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây thiệt hại và yêu cầu bồi thường tương ứng quy định tại khoản 2 Điều 7;

- Có thiệt hại thực tế của người bị thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước;

- Có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại thực tế và hành vi gây thiệt hại ”

Bên cạnh đó, người yêu cầu bồi thường phải có:

- Có văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường theo quy định của Luật này và có yêu cầu cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hoặc Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án dân sự giải quyết yêu cầu bồi thường;

- Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính đã xác định có hành vi trái pháp luật của người bị kiện là người thi hành công vụ gây thiệt hại thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và có yêu cầu bồi thường trước hoặc tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại;

- Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hình sự đã xác định có hành vi trái pháp luật của bị cáo là người thi hành công vụ gây thiệt hại 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 hình sự, thi hành án dân sự và có yêu cầu bồi thường trong quá trình giải quyết vụ án hình sự.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 598 Bộ luật Dân sự năm 2015 về Bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra: “Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại 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” thì nếu cán bộ công chức trong thi hành công vụ gây ra thiệt hại thì Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người đó gây ra.. Chính vì vậy, cá nhân khi có đủ căn cứ cho rằng mình bị thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây

ra, người bị thiệt hại có quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường. Cơ quan đại diện Nhà nước có trách nhiệm giải quyết bồi thường sẽ thực hiện theo quy định trên để đảm bảo quyền lợi cho người dân.

2.2.3. Thủ tục giải quyết bồi thường và trách nhiệm hoàn trả

- Cơ quan giải quyết bồi thường là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại hoặc Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án theo quy định của pháp luật về tố tụng. Việc giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường là thủ tục bắt buộc. Sau khi thụ lý đơn và xác minh yêu cầu bồi thường của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại, cơ quan có trách nhiệm bồi thường cử người đại diện có thẩm quyền trực tiếp thương lượng và việc thương lượng phải được lập thành biên bản, kết quả thương lượng là cơ sở để quyết định việc bồi thường. Trình tự, thủ tục bồi thường được thực hiện theo quy định tại Điều 15 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.

- Nghĩa vụ hoàn trả của người thi hành công vụ được quy định tại Điều 64 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.

“1. Người thi hành công vụ có lỗi gây thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một phần hoặc toàn bộ số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại.

2. Trường hợp có nhiều người thi hành công vụ cùng gây thiệt hại thì những người đó có nghĩa vụ hoàn trả tương ứng với mức độ lỗi của mình và thiệt hại mà Nhà nước phải bồi thường”.

Mức độ hoàn trả được thực hiện theo quy định tại Điều 64 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017. *“Mức độ lỗi của người thi hành công vụ; Số tiền Nhà nước đã bồi thường”.*

Thực tiễn thi hành Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cho thấy, thủ tục giải quyết bồi thường còn kéo dài, phức tạp, nhiều giai đoạn, mức bồi thường chưa thỏa đáng nên có nhiều trường hợp đã gây bức xúc cho người bị thiệt hại. Bên cạnh đó, việc thực hiện trách nhiệm hoàn trả còn hạn chế, trách nhiệm hoàn trả của công chức khi vi phạm pháp luật trong nhiều trường hợp còn thấp, chưa tương xứng

với khoản tiền mà Nhà nước chi trả bồi thường cho cá nhân, tổ chức bị thiệt hại nên chưa đủ sức răn đe.

2.2.4. Thời hiệu, thời hạn bồi thường

- Theo quy định tại Điều 6 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 thì *“Thời hiệu yêu cầu bồi thường là 03 năm kể từ ngày người có quyền yêu cầu bồi thường quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 5 của Luật này nhận được văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 52 của Luật này và trường hợp yêu cầu phục hồi danh dự”*.⁴

Theo Điều 155 Bộ luật Dân sự năm 2015, không áp dụng thời hiệu khởi kiện trong các trường hợp sau đây: Yêu cầu bảo vệ quyền nhân thân không gắn liền với tài sản; Yêu cầu bảo vệ quyền sở hữu, trừ trường hợp Bộ luật Dân sự năm 2015 và luật khác có quy định khác: Các tranh chấp liên quan đến quyền sở hữu không áp dụng thời hiệu khởi kiện: tranh chấp ai có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản hoặc tranh chấp đòi lại tài sản thuộc quyền sở hữu, quyền sử dụng hợp pháp của mình nhưng đang bị người khác quản lý, chiếm hữu; Tranh chấp về quyền sử dụng đất theo quy định của luật đất đai; Các trường hợp khác do luật quy định.

Thời hiệu khởi kiện là thời hạn mà người bị thiệt hại nhận được văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường và trong thời hạn ba năm kể từ ngày nhận được văn bản làm căn cứ yêu cầu bồi thường, người có quyền phải nộp đơn đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để yêu cầu bồi thường.

Tại Khoản 2 Điều 149 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: *“Tòa án chỉ áp dụng quy định về thời hiệu theo yêu cầu áp dụng thời hiệu của một bên hoặc các bên với điều kiện yêu cầu này phải được đưa ra trước khi Tòa án cấp sơ thẩm ra bản án, quyết định giải quyết vụ việc”*. Quy định này nhằm hạn chế sự can thiệp của cơ quan tiến hành tố tụng, đồng thời ra điều kiện đối với người tham gia tố tụng (một bên hoặc các bên) trong việc áp dụng thời hiệu. Tòa án không được phép tự viện dẫn các quy định về thời hiệu trong quá trình giải quyết vụ án, mà chỉ được viện dẫn theo yêu cầu áp dụng về thời hiệu của một bên hoặc các bên. Đồng thời yêu cầu viện dẫn

⁴ Xem thêm Điều 6 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017

thời hiệu này chỉ được chấp nhận khi đề xuất ở giai đoạn tố tụng sơ thẩm. Nếu ở cấp sơ thẩm mà vấn đề thời hiệu chưa được đặt ra thì tại cấp phúc thẩm, giám đốc thẩm không được đặt ra nữa.

Điều luật này cũng quy định quyền từ chối áp dụng thời hiệu: *“người được hưởng lợi từ việc áp dụng thời hiệu có quyền từ chối áp dụng thời hiệu, trừ trường hợp việc từ chối đó nhằm mục đích trốn tránh thực hiện nghĩa vụ”*.

Ngoài ra thời gian không tính vào thời hiệu khởi kiện là thời gian xảy ra các sự kiện mà pháp luật dân sự quy định không tính vào thời hiệu khởi kiện bao gồm:

(i) Sự kiện bất khả kháng: là sự kiện thực tế, mang tính chất khách quan, diễn ra không phụ thuộc vào ý muốn của con người, không thể lường trước được diễn biến cũng như hậu quả, không thể khắc phục được thiệt hại dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết.

(ii) Trở ngại khách quan: là những trở ngại do hoàn cảnh khách quan mang lại, xảy ra có liên quan đến hành vi của con người làm cho người khởi kiện không thể biết được quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm.

(iii) Chưa có người đại diện trong trường hợp người có quyền khởi kiện là người chưa thành niên, mất năng lực hành vi dân sự, có khó khăn trong nhận thức và làm chủ hành vi, hạn chế năng lực hành vi dân sự.

(iv) Chưa có người đại diện khác thay thế trong trường hợp người đại diện chết hoặc chấm dứt sự tồn tại (pháp nhân) hoặc vì lý do chính đáng không thể tiếp tục việc đại diện. Đây là người đại diện của các trường hợp: người chưa thành niên, người bị mất năng lực hành vi dân sự chết, người khó khăn trong nhận thức và làm chủ hành vi, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự.

- Thời hạn bồi thường: là khoảng thời gian làm căn cứ xác định thiệt hại được bồi thường quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 23, Điều 24, các khoản 1, 2 và 3 Điều 25, các khoản 1, 2, 3 và điểm a khoản 4 Điều 26, khoản 3 Điều 27 của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được tính từ ngày phát sinh thiệt hại thực tế cho đến khi chấm dứt thiệt hại đó.

3. Kết luận

Quyền được bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện điều này thể hiện sự thay đổi trong quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, sau một thời gian thực hiện Luật đã đi vào đời sống, đáp ứng yêu cầu và mục tiêu, tạo ra cơ chế khả thi để người bị thiệt hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường; bảo đảm sự ổn định của hoạt động công vụ, giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, cơ quan nhà nước, người thi hành công vụ với cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp bị thiệt hại. Thông qua việc thực hiện công tác bồi thường nhà nước, công chức nhà nước tiếp tục có sự chuyển biến về ý thức trách nhiệm trong thi hành công vụ, nhận thức sâu sắc hơn về ý nghĩa. Luật đã hướng tới vừa đảm bảo quyền công dân, vừa đảm bảo hoạt động bình thường của cơ quan nhà nước, khẳng định chính sách của Đảng và Nhà nước trong thực hiện các mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Trong đó, có quyền được bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra khi thi hành công vụ, góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm trong thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Đỗ Văn Đại – Nguyễn Trương Tín (2014), *Pháp luật Việt Nam về trách nhiệm bồi thường của nhà nước, sách chuyên khảo*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2]. Quốc hội (2015), *Bộ luật Dân sự*.
- [3]. Quốc hội (2017), *Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*.
- [4]. http://thads.moj.gov.vn/nghean/noidung/tintuc/lists/nghiencuutraodoi/view_detail.aspx?itemid=13.
- [5]. <https://thegioiluat.vn/bai-viet-hoc-thuat/Che-dinh-phap-ly-boi-thuong-thiet-hai-va-hoan-thien-Luat-Trach-nhiem-boi-thuong-cua-Nha-nuoc-6658/>.