

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực kinh tế

NGUYỄN THÀNH TRÌ

Bài viết này đề cập những hạn chế, yêu cầu hoàn thiện và kiến nghị quy định cụ thể về trách nhiệm bồi thường của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước liên quan đến hoạt động kinh tế của cá nhân, tổ chức trong nền kinh tế.

1. Vấn đề trách nhiệm bồi thường thiệt hại của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính liên quan đến kinh tế

Trong những năm đổi mới vừa qua, Đảng và Nhà nước ta đã đưa ra những chính sách lớn nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất để phát triển nền kinh tế. Các quy định của pháp luật cùng với quá trình cải cách hành chính, đơn giản hóa các thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp giấy chứng nhận đầu tư, các giấy phép hoạt động kinh doanh đã có ảnh hưởng lớn thúc đẩy phát triển kinh tế và thu hút đầu tư.

Chiến lược phát triển nền kinh tế nhiều thành phần được pháp điển hóa thành các luật, văn bản quy phạm pháp luật đã góp phần đưa Việt Nam trở thành nước có tốc độ phát triển nhanh trong khu vực.

Lĩnh vực quản lý hành chính thuộc thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước đã đạt được nhiều tiến bộ vượt bậc, trong đó đáng chú ý có chế độ một cửa, chính phủ điện tử,... Tuy nhiên, chính trong lĩnh vực này, do nhiều lý do khác nhau (như thái độ thiếu trách nhiệm hoặc tệ quan liêu tham nhũng của một số công chức trong bộ máy quản lý) nên vẫn tồn tại nhiều bất cập, gây cản trở đến việc phát triển nền kinh tế. Ví dụ quá trình cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận đầu tư, văn bằng bảo hộ,... còn bị kéo dài và đặc biệt là trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất, thu

hồi đất, bồi thường hỗ trợ giải phóng mặt bằng, cấp và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn nhiều sai sót. Các thủ tục hải quan, thủ tục khai báo và nộp thuế còn rắc rối phiền hà,... Tất cả những hạn chế này gây nhiều thiệt hại cho các tổ chức kinh tế và cá nhân.

Trách nhiệm bồi thường của cơ quan nhà nước đối với các thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra trong khi thi hành công vụ, trong nhiều trường hợp không đạt được kết quả như mong muốn. Các loại thiệt hại được bồi thường, mức bồi thường và nhiều vấn đề liên quan khác không thống nhất, chưa hợp lý, gây bất lợi cho cả cơ quan giải quyết bồi thường nhà nước lẫn người bị thiệt hại. Trách nhiệm của công chức gây sai phạm chưa được qui định rõ ràng. Trong hoạt động quản lý hành chính, kết quả thi hành bồi thường cũng hạn chế. Tổng hợp báo cáo của các bộ, ngành và địa phương cũng chỉ ra rằng: việc giải quyết bồi thường của các cơ quan hành chính nhà nước chủ yếu được thực hiện gắn với thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; số lượng vụ việc được giải quyết bồi thường không tương xứng so với yêu cầu thực tế. Cụ thể: trong khoảng thời gian từ năm 1997 đến năm 2007 mới có khoảng 170 vụ việc được giải quyết, với số tiền bồi thường là hơn 16 tỷ đồng; ở một số bộ, ngành, địa phương chưa

Nguyễn Thành Trì, TS., Học viện Tư pháp.

có trường hợp nào áp dụng Nghị định số 47 để giải quyết yêu cầu bồi thường.

Trong xã hội dân sự, Nhà nước là một chủ thể tham gia các quan hệ, trong đó có quan hệ quản lý hành chính với các chủ thể khác, nên cơ quan quản lý hành chính đại diện cho Nhà nước cũng có các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm như các cá nhân, tổ chức tham gia vào mỗi quan hệ này. Bởi vậy trong lĩnh vực quản lý hành chính, nếu gây thiệt hại cho các chủ thể có liên quan thì Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại đã gây ra; đồng thời phải làm rõ trách nhiệm cá nhân của các công chức đã có sai phạm dẫn đến những thiệt hại đó.

Do là chủ thể đặc biệt, việc quy định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, xã hội của nước ta trong giai đoạn hiện nay. Hiến pháp năm 1992 và Bộ luật Dân sự năm 2005 đã ghi nhận nguyên tắc Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra cho tổ chức, cá nhân trong khi thi hành công vụ. Để đảm bảo tính khả thi thì phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cần được xác định phù hợp với khả năng chi trả của ngân sách nhà nước. Đồng thời để tránh tình trạng trì trệ, quan liêu, vô trách nhiệm, vô cảm của các công chức trong cơ quan Nhà nước, việc bồi thường phải gắn với thiệt hại không chỉ gây ra khi công chức thực hiện các hành vi tích cực mà còn có thể gây ra do việc công chức xử sự một cách tiêu cực “án binh bất động” tức là không hành động theo thẩm quyền.

2. Những quy định cụ thể của Luật Trách nhiệm bồi thường trong phạm vi quản lý hành chính nhà nước về kinh tế

Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước số 35/2009/QH có hiệu lực từ ngày 01-01-2010 đã tạo cơ chế pháp lý mới, đồng bộ để đảm bảo tốt hơn quyền được bồi thường của người bị thiệt hại do những hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây

ra. Nhà nước cần thực hiện tốt hơn trách nhiệm của mình trước công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Do đó, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không chỉ điều chỉnh về nội dung trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, mà còn quy định một cách cụ thể các lĩnh vực hoạt động mà Nhà nước phải bồi thường và phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong từng lĩnh vực đó. Theo quy định tại Điều 13 của Luật này thì Nhà nước có trách nhiệm bồi thường do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra trong các trường hợp liên quan đến các lĩnh vực kinh tế được quy định tại các khoản 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 như sau:

“4. Cấp, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; Giấy chứng nhận đầu tư, Giấy phép và các giấy tờ có giá trị như giấy phép;

5. Áp dụng thuế, phí, lệ phí; thu thuế, phí, lệ phí; truy thu thuế; thu tiền sử dụng đất;

6. Áp dụng thủ tục hải quan;

7. Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư; cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất;

8. Ban hành quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh;

9. Cấp văn bằng bảo hộ cho người không đủ điều kiện được cấp văn bằng bảo hộ; cấp văn bằng bảo hộ cho đối tượng sở hữu công nghiệp không đủ điều kiện được cấp văn bằng bảo hộ; ra quyết định chấm dứt hiệu lực của văn bằng bảo hộ;

10. 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; ...”.

11. 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”.

Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng đã quy định cơ quan quản lý Nhà nước phải bồi thường thiệt hại trong các trường hợp do người thi hành công vụ gây ra: cấp, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, Giấy chứng nhận đầu tư, Giấy phép và các giấy tờ như giấy phép. Đây là vấn đề đang được quan tâm trong thực tế, bởi quản lý hành chính liên quan đến lĩnh vực cấp và thu hồi các giấy tờ quan trọng trong hoạt động kinh doanh, dịch vụ của doanh nghiệp còn gây nhiều bức xúc, ảnh hưởng đến cơ chế vận hành của nền kinh tế thị trường và liên quan trực tiếp tới quyền lợi cơ bản của cá nhân, tổ chức theo luật định.

Việc cấp và thu hồi các loại giấy phép do lỗi của người thi hành công vụ, có thể dẫn đến thiệt hại cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và có tác động xấu đến sự phát triển của nền kinh tế. Khoản 5 Điều 13 Luật Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước quy định cụ thể việc thực hiện nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức trong hoạt động đầu tư và kinh doanh đối với Nhà nước.

Khoản 6 và khoản 7 Điều 13 quy định về việc áp dụng thuế, phí, lệ phí; thu thuế, phí, lệ phí; truy thu thuế; thu tiền sử dụng đất; áp dụng thủ tục hải quan. Hiện nay, do một số doanh nghiệp còn thiếu hiểu biết các quy định của văn bản quy phạm pháp luật về thuế, phí, lệ phí... hoặc do các văn bản quy phạm, văn bản hướng dẫn nhiều mâu thuẫn, thường xuyên thay đổi, nên những người thi hành công vụ có thể áp dụng hay thu sai do cố ý hay vô ý. Tại nhiều cuộc đối thoại hàng năm giữa các doanh nghiệp với Thủ tướng Chính phủ, vấn đề này đã được nhắc đến nhiều lần.

Quy định tại khoản 6, 7 Điều 13 của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước khẳng định quyết tâm của Nhà nước ta là đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp cho công

dân và doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh. Quy định này tạo cơ sở pháp lý cho cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp thực hiện quyền của mình, khi có dấu hiệu sai phạm của người thi hành công vụ trong quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước.

Khoản 8 Điều 13 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định: Nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra trong các lĩnh vực quản lý đất đai, giao đất, thu hồi đất giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Luật Đất đai năm 2003, Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29-10-2004 và một số văn bản pháp luật khác đã quy định: xử lý vi phạm của công chức và người có thẩm quyền, nhưng còn chung chung. Chính vì vậy nhiều công chức, người có thẩm quyền khi thực hiện công vụ liên quan đến khoản 8 Điều 13 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã sai phạm và gây thiệt hại và đưa đến việc nhiều khiếu kiện kéo dài.

Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, khoản 8, Điều 13 đã quy định rõ phương thức, thời gian và quy trình để công dân, cá nhân, tổ chức thực hiện quyền yêu cầu được bồi thường của mình. Khi Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đi vào cuộc sống thì việc khiếu kiện, khiếu kiện vượt cấp, khiếu kiện đông người sẽ giảm, vì quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức sẽ được đảm bảo tốt hơn theo quy định của Hiến pháp và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Luật này là hành lang pháp lý tạo điều kiện thuận lợi để cho nền kinh tế thị trường nhiều thành phần được phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

3. Kiến nghị

• Mức độ bồi thường là vấn đề mấu chốt của việc bồi thường thiệt hại, vì vậy cần phải đạt được sự đồng thuận giữa cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường và bên bị thiệt hại. Trong trường hợp không có được sự thống nhất, các bên có thể giải

quyết thông qua Tòa án hoặc Trọng tài kinh tế.

• Trách nhiệm kinh tế của cán bộ, công chức đã có sai phạm trong khi thi hành công vụ cũng cần phải được xác định rõ ràng hơn. Cụ thể là các công chức đó phải bồi thường một phần thiệt hại mà họ đã gây ra.

• Để nâng cao vai trò và trách nhiệm của cơ quan nhà nước và những người thực thi công vụ trong lĩnh vực quản lý kinh tế, đồng thời thực sự đưa Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước vào cuộc sống và có tính khả thi cao, cần thiết phải ban hành Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số Điều của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Cụ thể là cần quy định rõ cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong hoạt động quản lý nhà nước trong các trường hợp như sau:

- Trong trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại là cán bộ, công chức của các đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải là bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

- Trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại là cán bộ, công chức của tổng cục, cục, các đơn vị khác có tư cách pháp nhân, có tài khoản riêng trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thì phải quy định các cơ quan này có trách nhiệm bồi thường.

- Trong trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại là thành viên ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thì ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải là cơ quan có trách nhiệm bồi thường.

- Trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại do các cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 4-2-2008 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên

môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các cơ quan khác trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp quản lý, thì quy định rõ các cơ quan này có trách nhiệm bồi thường.

- Trong trường hợp người thi hành công vụ gây ra thiệt hại là thành viên ủy ban nhân dân cấp huyện và người thi hành công vụ do các cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện trực tiếp quản lý, thì cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải là ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Trong trường hợp, người thi hành công vụ gây ra thiệt hại là thành viên ủy ban nhân dân cấp xã hoặc là công chức cấp xã, thì trách nhiệm bồi thường phải là ủy ban nhân dân cấp xã.

- Trong trường hợp người bị thiệt hại không xác định được cơ quan có trách nhiệm bồi thường hoặc không có sự thống nhất về cơ quan có trách nhiệm bồi thường, thì cần quy định cụ thể người bị thiệt hại có quyền yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước nào có trách nhiệm bồi thường.

- Trường hợp người bị thiệt hại không xác định được cơ quan có trách nhiệm bồi thường, thì cần quy định rõ thời hạn, kể từ ngày nhận được yêu cầu bằng văn bản của người bị thiệt hại, cơ quan quản lý nhà nước về bồi thường phải có văn bản xác định cơ quan nào có trách nhiệm bồi thường (có thể là 5 ngày làm việc).

- Cần phải quy định rõ trường hợp không có sự thống nhất về cơ quan có trách nhiệm bồi thường, thì cần xác định rõ thời hạn ban hành văn bản xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường (có thể được kéo dài nhưng không quá 15 ngày), kể từ ngày nhận được yêu cầu bằng văn bản của người bị thiệt hại. Cũng cần quy định thủ tục xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường trong trường hợp không có sự thống nhất về cơ quan có trách nhiệm bồi thường được tiến hành:

+ Theo yêu cầu của người bị thiệt hại, cơ quan quản lý nhà nước về bồi thường chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc gây ra thiệt hại để xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường.

+ Trong trường hợp không có sự thống nhất về việc xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường, thì cơ quan quản lý nhà nước về bồi thường quyết định một cơ quan trong số các cơ quan có liên quan là cơ quan có trách nhiệm bồi thường, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm cho nhau.

- Văn bản xác định cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải được gửi cho người bị thiệt hại và cơ quan có trách nhiệm bồi thường để thực hiện. Cần xác định thủ tục, thời hạn giải quyết bồi thường tại cơ quan có trách nhiệm bồi thường.

- Cần quy định rõ thời hạn bao lâu (5 ngày hay 10 ngày làm việc), kể từ ngày thụ lý đơn yêu cầu bồi thường, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải tiến hành việc xác định thiệt hại để làm căn cứ xác định mức bồi thường.

• Để đảm bảo việc bồi thường cho người bị thiệt hại được nhanh chóng, cần quy định rõ thời hạn bao lâu (theo chúng tôi là 3-5 ngày làm việc), kể từ ngày kết thúc việc thương lượng, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải hoàn thành dự thảo quyết định giải quyết bồi thường. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan có trách nhiệm bồi

thường có thể gửi dự thảo quyết định giải quyết bồi thường để lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan.

Căn cứ vào kết quả xác định thiệt hại, thương lượng với người bị thiệt hại và ý kiến của các cơ quan có liên quan, cơ quan có trách nhiệm bồi thường ban hành quyết định giải quyết bồi thường theo quy định.

Khi quyết định giải quyết bồi thường có hiệu lực, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải thực hiện thủ tục cấp và chi trả tiền bồi thường theo quy định./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009.
 2. Bộ luật Dân sự năm 2005.
 3. Luật Đất đai năm 2003.
 4. Luật Doanh nghiệp năm 2005.
 5. Đề xuất nội dung tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp về dự án Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước - Vụ Pháp luật kinh tế - Bộ Tư pháp (Tọa đàm Jica, ngày 3 - 5-12-2008).
 6. Nguyễn Hoài Nam - Vụ Pháp luật - Văn phòng Quốc hội: "Về một số nội dung dự kiến tiếp thu chỉnh lý của Dự thảo luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước".
- PGS.TS. Dương Đăng Huệ - Vụ trưởng Vụ Pháp luật dân sự, kinh tế, Bộ Tư pháp: "Về một số vấn đề cần thảo luận của dự thảo Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước".