

MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG VIỆC ÁP DỤNG NGUYÊN TẮC VÀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT BỒI THƯỜNG

Việc giải quyết bồi thường là có được bản án, quyết định giải quyết bồi thường có hiệu lực pháp luật và đây cũng là mục tiêu cuối cùng của cả quá trình giải quyết bồi thường.

Một khi đã có được bản án, quyết định như vậy, chúng ta chuyển sang giai đoạn thực hiện việc bồi thường và Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã nêu rõ quy định sau khi nhận được kinh phí do cơ quan tài chính cấp, trong thời hạn 05 ngày làm việc, cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải thực hiện việc chi trả bồi thường cho người bị thiệt hại hoặc thân nhân của người bị thiệt hại. Trường hợp bản án, quyết định giải quyết bồi thường của Tòa án có hiệu lực pháp luật mà cơ quan có trách nhiệm bồi thường không tự nguyện thi hành thì người được bồi thường có quyền yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự thi hành theo quy định của pháp luật thi hành án dân sự (khoản 4 và khoản 5 Điều 54).

Để có được bản án, quyết định nêu trên, cần phải tuân thủ một số quy định. Việc giải quyết bồi thường trong khuôn khổ Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước phải tuân theo một số nguyên tắc, cơ chế cũng như thủ tục nhất định.

1. Nguyên tắc giải quyết yêu cầu bồi thường của Nhà nước

Quan hệ giữa các bên trong việc giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra có bản chất hỗn hợp (có cả yếu tố dân sự và yếu tố hành chính). Và chính yếu tố hỗn hợp này đã kéo theo một số hệ quả liên quan đến các nguyên tắc bồi thường.

Một số nguyên tắc áp dụng cho bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung không thấy đề cập đến trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước như nguyên tắc giảm mức bồi thường, theo đó người gây thiệt hại có thể được giảm mức bồi thường, nếu do lỗi vô ý mà gây thiệt hại quá lớn so với khả năng kinh tế trước mắt và lâu dài của mình¹. Thực ra, có nguyên tắc trong phần chung của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng không thích ứng với trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và nguyên tắc vừa nêu là một ví dụ vì rất khó khăn định

¹ Khoản 2 Điều 585 Bộ luật dân sự

rằng cơ quan nhà nước có khó khăn kinh tế so với thiệt hại thực tế nên việc Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không nhắc lại nguyên tắc vừa nêu là điều dễ hiểu.

Tuy nhiên, trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước có cả bản chất dân sự nên cũng phải tuân theo một số nguyên tắc áp dụng chung của pháp luật dân sự về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Bên cạnh đó, cũng có nguyên tắc riêng trong trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và nguyên tắc đặc trưng nhất là nguyên tắc thương lượng.

a) Nguyên tắc tồn tại trong pháp luật dân sự

Trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, chúng ta có nguyên tắc bồi thường “kịp thời”². Thực ra, nguyên tắc kịp thời đã tồn tại trong Bộ luật dân sự (khoản 1 Điều 605) được Nghị quyết số 03/2006 của Hội đồng thẩm phán làm rõ đối với giai đoạn tố tụng dân sự như sau: “để thiệt hại có thể được bồi thường kịp thời, Tòa án phải giải quyết nhanh chóng yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại trong thời hạn luật định. Trong trường hợp cần thiết có thể áp dụng một hoặc một số biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định của pháp luật tố tụng để giải quyết yêu cầu cấp bách của đương sự.

Về nội dung của nguyên tắc trên trách bồi thường của Nhà nước không nêu rõ nhưng được thể hiện nhiều thông qua các quy định liên quan đến thời gian. Chẳng hạn, Luật yêu cầu phải tiến hành xác định thiệt hại trong khoảng thời gian “không quá 40 ngày” hay phải tiến hành thương lượng trong một khoảng thời gian “không quá 45 ngày”;

Bồi thường toàn bộ. Một trong những nguyên tắc của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong Bộ luật dân sự là “thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ”.

Trong một Dự thảo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2008, nguyên tắc bồi thường toàn bộ thiệt hại đã được ghi nhận đối với thiệt hại vật chất: “Thiệt hại về vật chất thực tế được bồi thường toàn bộ”. Tuy nhiên, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước không nhắc lại nguyên tắc này và việc không nhắc lại nguyên tắc bồi thường toàn bộ thiệt hại trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là điều khó hiểu. Theo chúng tôi, không có lý do gì để không áp dụng nguyên tắc bồi thường toàn bộ thiệt hại trong trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

² Khoản 1 Điều 7 Luật trách nhiệm Bồi thường của Nhà nước

Trong thực tế, có Tòa án đã theo hướng cơ quan có trách nhiệm bồi thường phải bồi thường toàn bộ thiệt hại. Ví dụ, theo một bản án, “Đội thi hành án huyện Thống Nhất (nay là cục thi hành án dân sự huyện Trảng Bom) là cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật gây thiệt hại, nên Chi cục thi hành án dân sự huyện Trảng Bom có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại cho bà Thân”.

Trong một bản án năm 2013 liên quan đến trách nhiệm bồi thường trong lĩnh vực thi hành án dân sự, Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Nai đã nhấn mạnh rằng “theo quy định của pháp luật thì thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ”.

Hình thức và cách thức bồi thường được thể hiện trong Bộ luật dân sự là tôn trọng sự thỏa thuận của các bên trong phần bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng và Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng theo hướng này tại khoản 3 Điều 7, theo đó thiệt hại “được trả một lần bằng tiền, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác”.

Trong trường hợp các bên không đạt được thỏa thuận, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước có điểm khác với Bộ luật dân sự. Cụ thể, về hình thức bồi thường, Bộ luật dân sự không quy định rõ nhưng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định là bồi thường bằng “tiền”.

Về cách thức bồi thường, Bộ luật dân sự cũng không quy định rõ nhưng Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo hướng bồi thường “một lần”. Có một số quan điểm cho rằng nguyên tắc này tạo điều kiện cho người bị thiệt hại có điều kiện kinh tế để khắc phục ngay, kịp thời và toàn bộ thiệt hại mà họ gánh chịu, tránh tình trạng dây dưa, chây ì của các cơ quan nhà nước khi thực hiện nghĩa vụ với cá nhân, tổ chức.

b) Nguyên tắc đặc thù trong trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

Một trong những nguyên tắc đặc thù trong trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là thương lượng được quy định tại khoản 2 Điều 7, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Việc việc giải quyết bồi thường được tiến hành trên thương lượng giữa cơ quan có trách nhiệm bồi thường với người bị thiệt hại, hoặc đại diện hợp pháp của họ. Nguyên tắc thương lượng được cụ thể hóa trong một số quy định của Luật trách nhiệm Nhà nước. Chẳng hạn, theo khoản 2 Điều 8, Cơ quan có trách nhiệm bồi thường có nhiệm vụ quyền, hạn là thương lượng với người bị thiệt hại.

Ngoài ra, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn quy định nguyên tắc “đúng pháp luật”³

Bên cạnh đó, luật yêu cầu cơ quan chịu trách nhiệm bồi thường thương lượng với người bị thiệt hại. Trong thực tế, có thể xảy ra trường hợp người bị thiệt hại khởi kiện cơ quan chịu trách nhiệm bồi thường theo thủ tục dân sự và cơ quan này không phản đối, đồng thời cũng không yêu cầu người bị thiệt hại phải tiến hành thủ tục hành chính để thương lượng.

Trong trường hợp trên, việc giải quyết bồi thường có vi phạm nguyên tắc đúng pháp luật không? Thực ra, đây là nguyên tắc khá trừu tượng và khó vận dụng nên rất khó có câu trả lời cho câu hỏi trên.

Một nguyên tắc quan trọng trong áp dụng cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại là công khai. Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước còn quy định nguyên tắc “công khai” tại khoản 1 Điều 7 và một số quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã cụ thể nguyên tắc này: liên quan đến khôi phục danh dự của người bị thiệt hại. Ví dụ, theo khoản 2 và khoản 3 Điều 51, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước: “Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu bằng văn bản về việc khôi phục danh dự của người bị thiệt hại hoặc người đại diện hợp pháp của họ, cơ quan có trách nhiệm bồi thường đã thụ lý vụ việc phải thực hiện việc xin lỗi, cải chính công khai.

Như vậy, việc xin lỗi, cải chính công khai được thực hiện bằng các hình thức trực tiếp xin lỗi, cải chính công khai tại nơi cư trú hoặc nơi làm việc của người bị thiệt hại có sự tham dự của đại diện chính quyền địa phương nơi người bị thiệt hại cư trú, đại diện của cơ quan nơi người bị thiệt hại làm việc, đại diện của một tổ chức chính trị - xã hội mà người bị thiệt hại là thành viên; đăng trên một tờ báo trung ương và một tờ báo địa phương trong ba số liên tiếp theo yêu cầu của người bị thiệt hại hoặc đại diện hợp pháp của họ.

2. Các cơ chế giải quyết bồi thường

Pháp luật của nhiều nước quy định về thủ tục yêu cầu bồi thường theo hướng trao quyền trực tiếp cho Tòa án dân sự. Chẳng hạn, pháp luật của Italy người bị thiệt hại trước tiên phải yêu cầu Tòa án hành chính hủy biện pháp hành chính gây thiệt hại và sau đó mới có thể yêu cầu Tòa án dân sự giải quyết bồi thường. Tuy nhiên, từ án lệ ngày 22-7-1999 của Tòa án tối cao, Tòa dân sự có

³ Khoản 1, Điều 7 Luật trách nhiệm Bồi thường của Nhà nước

thể trực tiếp đánh giá tính hợp pháp của hành vi gây thiệt hại và giải quyết bồi thường và cũng được các chuyên gia cho rằng hướng này bảo vệ người bị thiệt hại tốt hơn thủ tục trước đây .

Ở Việt Nam, tùy vào hoàn cảnh người bị thiệt hại có hai cơ chế để yêu cầu Nhà nước bồi thường mà chúng tôi tạm coi là cơ chế đơn và cơ chế phức.

a) Cơ chế đơn giải quyết bồi thường

Đối với các vụ án hành chính. Cơ chế thứ nhất mà Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ghi nhận là chấp nhận yêu cầu bồi thường trong vụ án hành chính. Cụ thể, theo khoản 1 Điều 24, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, “trong quá trình khởi kiện vụ án hành chính mà người khởi kiện cho rằng, hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra thiệt hại thì có quyền yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính thực hiện việc giải quyết bồi thường”. Cơ chế này nhằm tạo sự liên thông giữa Luật này với Luật khiếu nại, tố cáo và pháp luật về tố tụng hành chính. Ở đây, đơn khởi kiện vụ án hành chính phải có nội dung yêu cầu bồi thường, thiệt hại đã xảy ra, mức bồi thường và các tài liệu, chứng cứ có liên quan đến yêu cầu bồi thường.

Thực ra, cơ chế này đã được ghi nhận trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án và mới đây trong Luật tố tụng hành chính, theo đó “người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án hành chính có thể đồng thời yêu cầu bồi thường thiệt hại” (Điều 6). So với Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Luật tố tụng hành chính đã mở rộng chủ thể được yêu cầu bồi thường thiệt hại. Cụ thể, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chỉ ghi nhận quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại cho “người khởi kiện” vụ án hành chính còn Luật tố tụng hành chính ghi nhận quyền này cho cả “người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án hành chính”.

Về phạm vi áp dụng, từ trước đến nay, cơ chế này chỉ được ghi nhận trong giải quyết vụ án hành chính. Chúng ta chưa có quy định ghi nhận cơ chế này trong thủ tục khác như trong tố tụng dân sự nên nếu trong quá trình giải quyết vụ việc dân sự mà đương sự có yêu cầu cơ quan nhà nước mức bồi thường thì có Tòa án đã không giải quyết.

Thủ tục. Về thủ tục, khoản 2 Điều 24 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước quy định thủ tục giải quyết yêu cầu bồi thường trong quá trình giải

quyết vụ án hành chính được áp dụng theo quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính”.

Về chủ đề này, lấy lại quy định trong lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành\ tố tụng hành chính theo hướng “trong trường hợp này các quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và pháp luật về tố tụng dân sự được áp dụng để giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại” trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nhấn mạnh “theo quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính” và Luật tố tụng hành chính nhấn mạnh là theo “pháp luật về tố tụng dân sự được áp dụng để giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại” nên người quan tâm khá lúng túng về thủ tục giải quyết bồi thường trong vụ án hành chính.

Tuy nhiên, với hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao, chúng ta hiểu thủ tục ở đây là thủ tục hành chính và nếu tách thành vụ án khác về bồi thường thì theo thủ tục dân sự). Bởi lẽ, theo quy định của Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP, ngày 29-7-2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật tố tụng hành chính quy định: “Trường hợp Tòa án giải quyết cả phần yêu cầu bồi thường thiệt hại cùng với việc giải quyết vụ án hành chính mà phần quyết định của bản án về bồi thường thiệt hại bị kháng cáo hoặc kháng nghị hoặc bị Tòa án cấp phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm hủy để xét xử sơ thẩm hoặc phúc thẩm lại thì phần quyết định về bồi thường thiệt hại trong các trường hợp này là một phần của vụ án hành chính. Thủ tục giải quyết Đối với phần quyết định về bồi thường thiệt hại bị kháng cáo, kháng nghị hoặc bị hủy đến sơ thẩm hoặc phúc thẩm lại được thực hiện theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Ví dụ: Trường hợp chỉ có phần quyết định của bản án hành chính sơ thẩm của Tòa án nhân dân huyện N, tỉnh p về bồi thường thiệt hại bị kháng cáo thì Tòa hành chính Tòa án nhân dân tỉnh p sẽ thụ lý giải quyết tố tụng hành chính trường hợp phần quyết định của bản án hành chính sơ thẩm của Tòa án nhân dân huyện N, tỉnh p về bồi thường thiệt hại bị Tòa án nhân dân tỉnh p hủy để xét xử sơ thẩm, lại thì Tòa án nhân dân huyện N sẽ thụ lý và xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục tố tụng hành chính”.

Như vậy, trong thực tế, cơ chế đơn này thường được người dân sử dụng trong lĩnh vực quản lý hành chính nhưng đôi khi Tòa án không chấp nhận cái lý do chưa có cơ sở để tính thiệt hại, mặc dù không phủ nhận có hành vi trái pháp luật.

Ví dụ, theo một bản án hành chính sơ thẩm năm 2012, ngày 30-11-2011, bà Loan đã nộp đơn khởi kiện hành vi hành chính của ủy ban nhân dân Quận 6 và bổ sung đơn khởi kiện ngày 1-2-2012 khởi kiện Quyết định hành chính số 12/QĐUBND-BBT, ngày 4-1-2012 và yêu cầu bồi thường thiệt hại, Căn cứ Điều 3 Nghị quyết số 56/201Q/QH12 của Quốc hội về thi hành Luật tổ tụng hành chính về quản lý đất đai thì việc bà Loan khởi kiện ủy ban nhân dân Quận 6 về hành vi hành chính yêu cầu thoái thu tiền nghĩa vụ tài chính trong việc bồi thường hỗ trợ thiệt hại một phần căn nhà 110 Lý Chiêu Hoàng và khởi kiện bổ sung Quyết định hành chính số 12/GĐUBND-BBT, ngày 4-1-2012, yêu cầu bồi thường thiệt hại là còn thời hiệu khởi kiện và thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân Quận 6 K ở đây, bà Loan khởi kiện hành chính đối với quyết định hành chính, đồng thời yêu cầu Tòa án giải quyết vấn đề bồi thường do quyết định hành chính gây ra và đã được Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận.

Vụ việc được phúc thẩm và Tòa phúc thẩm đã theo hướng sau: *Thứ nhất*, cũng giống Tòa sơ thẩm, Tòa phúc thẩm khẳng định có hành vi trái pháp luật: "việc trừ 100% nghĩa vụ tài chính đối với 70,60m là không đúng quy định pháp luật". *Thứ hai*, "do ủy ban nhân dân Quận 6 chưa xác định cụ thể số tiền thoái thu nghĩa vụ tài chính cho bà Loan là bao nhiêu nên chưa có căn cứ để tính bồi thường. Do đó, cần tách phần bồi thường thiệt hại để giải quyết bằng vụ án khác. Trong trường hợp đã có chiết tính số tiền cụ thể, nếu có yêu cầu bồi thường, bà Loan có quyền khởi kiện theo quy định của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và Bộ luật tố tụng dân sự".

Theo quy định hiện hành, người khởi kiện vụ án hành chính khi thấy rằng hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra thiệt hại "có quyền yêu cầu Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính thực hiện việc giải quyết bồi thường". Trong vụ việc trên, hành vi trái pháp luật đã được xác định và thiệt hại thực tế tồn tại, chỉ có việc tính toán thiệt hại thực tế chưa được phía ủy ban nhân dân cung cấp mà Tòa phúc thẩm buộc người khởi kiện vụ án hành chính phải khởi kiện một vụ án dân sự khác là cứng nhắc .

Theo Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP, ngày 29-7- 2011 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật tố tụng hành chính, trường hợp người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu bồi thường thiệt hại thì có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ. Trường hợp cần thiết Tòa án có thể thu thập thêm chứng cứ để bảo đảm cho việc

giải quyết vụ án được chính xác. Với quy định như vậy, vấn đề bồi thường hoàn toàn có thể được giải quyết trong vụ án hành chính nên việc Tòa án buộc người dân phải theo thủ tục khác để được bồi thường là thiếu thuyết phục, ở một chừng mực nào đó, việc từ chối giải quyết yêu cầu bồi thường chỉ vì lý do chưa xác định được số tiền cần phải bồi thường là một cách thức để Tòa án thoái thác trách nhiệm mà pháp luật đã quy định.

Hướng giải quyết như trên không tạo điều kiện cho người dân. Bởi lẽ, vì tốn thời gian và phải bỏ ra chi phí bổ sung khi khởi kiện một vụ án dân sự, có nhiều khả năng người dân sẽ bỏ yêu cầu bồi thường, nhất là khi khoản tiền bồi thường không quá lớn và điều này đồng nghĩa với việc chúng ta cản trở người dân thực hiện quyền được bồi thường thiệt hại đã được Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng như Luật tố tụng hành chính quy định. Với cách thức này, Tòa án đã trốn tránh trách nhiệm theo quy định của khoản 1 Điều 24, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nêu trên, đồng thời làm vô hiệu hóa quyền yêu cầu giải quyết bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính được ghi nhận trong điều khoản vừa nêu. Để tạo điều kiện cho người dân, Tòa án hoàn toàn có thể và nên tiếp tục giải quyết vấn đề bồi thường mà không cần tách thành vụ án dân sự khác.

b) Cơ chế phức giải quyết bồi thường

Các bước của cơ chế phức: Nếu việc bồi thường không được yêu cầu giải quyết trong vụ án hành chính thì nhìn chung cơ chế giải quyết bồi thường được tiến hành theo các bước sau:

Thứ nhất, người bị thiệt hại phải tiến hành thủ tục để xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ, hoặc tương đương nếu là trong tổ tụng hình sự. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý hành chính, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ghi nhận cho cá nhân, tổ chức có quyền yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ. Trong thời hạn và theo thủ tục của Luật khiếu nại, tố cáo, cơ quan có thẩm quyền phải xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ.

Thứ hai, khi có văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ thì người bị thiệt hại có quyền yêu cầu cơ quan trực tiếp quản lý người thi hành công vụ gây thiệt hại thực hiện

việc giải quyết bồi thường. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý hành chính, khi nhận được văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ thì người bị thiệt hại gửi đơn yêu cầu bồi thường đến cơ quan có trách nhiệm bồi thường⁴. Ở giai đoạn này, cơ quan có trách nhiệm bồi thường sẽ tiến hành thụ lý đơn yêu cầu, xác định thiệt hại, thương lượng việc bồi thường và quyết định giải quyết bồi thường⁵.

Thứ ba, nếu không đạt được thỏa thuận trong giai đoạn thương lượng với cơ quan chịu trách nhiệm bồi thường, người bị thiệt hại mới khởi kiện ra Tòa án để yêu cầu giải quyết bồi thường. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý hành chính, trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày hết thời hạn ra quyết định giải quyết bồi thường mà cơ quan có trách nhiệm bồi thường không ra quyết định hoặc kể từ ngày người bị thiệt hại nhận được quyết định nhưng không đồng ý thì người bị thiệt hại có quyền khởi kiện ra Tòa án có thẩm quyền để yêu cầu giải quyết bồi thường⁶.

Theo những phân tích nêu lên có thể thấy được sự khác biệt cơ bản giữa hai cơ chế:

Thứ nhất, trong cơ chế đơn, tất cả các vấn đề về bồi thường thiệt hại được tập trung trong một vụ án, trong khi đó, trong cơ chế phức, người bị thiệt hại phải trải qua công đoạn xác định hành vi trái pháp luật, có thể phải bằng một vụ án hành chính, sau đó là công đoạn thương lượng và cuối cùng (nếu không đạt được thỏa thuận trong công đoạn thương lượng phải khởi kiện ra Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự. Nói cách khác, trong cơ chế phức, người bị thiệt hại phải tiến hành “các thủ tục tiền tố tụng quy định” trước khi yêu cầu Tòa án giải quyết theo thủ tục dân sự còn trong cơ chế đơn, các thủ tục tiền tố tụng này không tồn tại.

Thứ hai, với các quy định hiện hành, thủ tục thương lượng không tồn tại trong cơ chế đơn, còn trong cơ chế phức thì thương lượng là bắt buộc. Trong vụ việc liên quan đến bà Loan nêu trên, Tòa án cấp sơ thẩm đã xác định quyết định hành chính không phù hợp với quy định của pháp luật, đồng thời chấp nhận yêu cầu bồi thường của bà Loan mà không cần tách thành các vụ án khác nhau đồng thời cũng không buộc các bên phải thương lượng với nhau. Tuy nhiên, với

⁴ Điều 16, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

⁵ Từ Điều 17 đến Điều 20, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

⁶ Khoản 1 Điều 22, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước

hướng giải quyết của Tòa phúc thẩm, hoàn cảnh của bà Loan sẽ lại thuộc cơ chế phức nên sẽ phải qua giai đoạn tiền tố tụng là yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường, tiến hành thương lượng và khi không thương lượng được thì lại quay sang yêu cầu Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự .

Quan hệ giữa hai cơ chế. Trong trường hợp không đủ điều kiện, nhất là xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ, để vận dụng cơ chế đơn nêu trên, người bị thiệt hại vẫn có thể vận dụng cơ chế phức nếu các điều kiện của cơ chế phức được thỏa mãn.

Đây là hướng giải quyết trong một bản án năm 2012 theo Tòa án thì đối với yêu cầu bổ sung đòi bồi thường số tiền 30.000.000 đồng thiệt hại cho căn nhà cất năm 2008 thì chỉ xem xét giải quyết khi có yêu cầu tuyên bố hành vi hành chính trái pháp luật. Theo lời trình bày của ông Sơn thì năm 2008, sau khi biết được căn nhà do ủy ban phường Phú Mỹ tháo dỡ ông có đi khiếu nại và được giải quyết, theo văn bản số 179/UBND, ngày 8-6-2009 của Ủy ban nhân dân phường Phú Mỹ, tuy không đồng ý nhưng ông Sơn không có khiếu nại tiếp theo đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 và tại thời điểm đó ông Sơn cũng không có khởi kiện tại Tòa án trong thời hạn 30 ngày theo luật định. Nay ông yêu cầu bồi thường nhưng không có tài liệu gì chứng minh cho yêu cầu bồi thường này, người đại diện của Chủ tịch ủy ban nhân dân phường Phú Mỹ đề nghị được thương lượng, vì vậy nên tách ra giải quyết bằng một vụ kiện khác theo đúng trình tự, thủ tục, thời hạn quy định của pháp luật trong Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Trong thực tế còn xảy ra trường hợp người bị thiệt hại khởi kiện vụ án hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại, tức vận dụng cơ chế đơn nhưng Tòa sơ thẩm không chấp nhận. Đến cấp phúc thẩm, Tòa án xác định có hành vi trái pháp luật nhưng lại quyết định tách vấn đề bồi thường để người bị thiệt hại yêu cầu giải quyết bồi thường theo Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, tức theo cơ chế phức. Hướng giải quyết này là cần phải xem xét lại. Tại sao không giải quyết dứt điểm trong vụ án hành chính để tạo điều kiện cho người dân chấm dứt tranh chấp với cơ quan nhà nước?