

PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI CỦA NHẬT BẢN TRONG HOẠT ĐỘNG TỔ TỤNG

Trước chiến tranh thế giới lần thứ hai ở Nhật Bản không tồn tại hệ thống về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; do đó, các cá nhân; tổ chức không có quyền khởi kiện yêu cầu Nhà nước bồi thường cho những thiệt hại gây ra bởi hoạt động công quyền. Như vậy, để có thể yêu cầu bồi thường, các cá nhân, tổ chức phải khởi kiện theo pháp luật tư đối với các công chức nhà nước khi hành vi vi phạm pháp luật của công chức nhà nước được nhìn nhận đơn thuần là hành vi của cá nhân.

Chế định pháp luật về trách nhiệm bồi thường nhà nước của Nhật Bản bao gồm nhiều văn bản quy phạm pháp luật, về cơ bản bao gồm những văn bản sau đây:

- Hiến pháp Nhật Bản năm 1947;
- Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước năm 1947;
- Luật đền bù hình sự năm 1950;

1. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trách nhiệm đền bù tổn thất

Một điểm đặc biệt trong hệ thống pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Nhật Bản là có sự phân biệt rất rạch ròi giữa hai loại trách nhiệm: trách nhiệm bồi thường thiệt hại và trách nhiệm đền bù tổn thất.

Hai đạo luật này có nội dung và cơ chế áp dụng rất khác nhau trên cơ sở phân biệt hai loại trách nhiệm: trách nhiệm bồi thường thiệt hại và trách nhiệm đền bù tổn thất. Theo sự phân biệt này, trong hệ thống trách nhiệm bồi thường thiệt hại, Nhà nước đã thực hiện một hành vi trái pháp luật gây thiệt hại, vì vậy cũng như một chủ thể thông thường, Nhà nước phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình phải bồi thường thiệt hại. Ở đây bồi thường thiệt hại là một nghĩa vụ tự thân, một nghĩa vụ bắt buộc. Trong hệ thống trách nhiệm đền bù tổn thất, Nhà nước đã thực hiện những hành vi hoàn toàn hợp pháp và vì lợi ích chung (điều tra tội phạm vì an toàn xã hội, tổ chức chương trình tiêm chủng quốc gia để thực hiện chính sách y tế dự phòng...), tuy nhiên, những hành vi này của Nhà nước lại không thể tránh khỏi việc gây ra thiệt hại cho một số đối tượng nhất định. Dù rằng, những hành vi mà Nhà nước thực hiện là hoàn toàn đúng pháp luật và cũng

rất cần thiết nhưng từ phía người bị thiệt hại thì lợi ích của họ bị tổn thất. Chính vì vậy, việc xem xét để đền bù một cách hợp lý, thỏa đáng cho người bị thiệt hại là việc làm cần thiết và không phải là nghĩa vụ bắt buộc của Nhà nước.

Hệ quả của sự tách bạch hai loại trách nhiệm này là sự khác nhau về cơ chế thực hiện trách nhiệm. Trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại thì đây là nghĩa vụ bắt buộc của Nhà nước, do vậy cơ chế thực hiện trách nhiệm là cơ chế dân sự, theo đó, bên bị thiệt hại có quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường thông qua thương lượng hoặc khởi kiện yêu cầu Nhà nước bồi thường theo pháp luật tố tụng dân sự. Mức bồi thường trong trường hợp này sẽ là toàn bộ thiệt hại nếu bên bị thiệt hại chứng minh được những thiệt hại của mình. Trong trách nhiệm đền bù tổn thất, do đây là một chính sách của Nhà nước nhằm bù đắp một phần thiệt hại cho bên bị thiệt hại, vì vậy trong quá trình giải quyết vụ việc, khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ việc sẽ quyết định luôn việc đền bù theo mức cố định đã được pháp luật quy định. Bên cạnh đó, mức đền bù tổn thất sẽ không phải là toàn bộ thiệt hại mà chỉ là mức đã được pháp luật ấn định cho từng trường hợp cụ thể.

Ví dụ, theo quy định của Luật đền bù hình sự năm 1950 thì người được tuyên là vô tội sẽ được bồi thường một khoản tiền là một mức cố định nhân với số ngày bị tạm giữ, tạm giam hoặc số ngày đã chấp hành hình phạt tù. Trong việc thực hiện trách nhiệm đền bù tổn thất còn có sự khác nhau giữa trách nhiệm đền bù trong lĩnh vực hình sự và trách nhiệm đền bù trong hoạt động quản lý hành chính, theo đó, trong hoạt động quản lý hành chính thì Nhà nước có thể xác định ngay từ đầu là mình phải đền bù, còn trong đền bù hình sự thì phải đến giai đoạn cuối cùng phán quyết tuyên không có tội của Tòa án mới xác định trách nhiệm đền bù.

2. Nội dung cơ bản của Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước của Nhật Bản

Đối với phạm vi bồi thường nhà nước được xác định trong ba lĩnh vực hoạt động cơ bản là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Thiệt hại gây ra cho cá nhân, tổ chức trong quá trình thực hiện ba hoạt động này có được bồi thường hay không là tùy thuộc vào chính sách lập pháp của từng nước. Điều 1 Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước của Nhật Bản chỉ quy định về

các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước; trong mọi trường hợp khi có đủ các điều kiện thì sẽ phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước.

Mặc dù điều luật này không quy định rõ là Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước sẽ được áp dụng với lĩnh vực hoạt động nào của Nhà nước, nhưng theo các chuyên gia pháp lý của Nhật Bản thì việc Luật không quy định được đồng nghĩa với việc Luật không loại trừ bất cứ lĩnh vực hoạt động nào của Nhà nước.

Thực tiễn áp dụng cho thấy, Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước của Nhật Bản được áp dụng chủ yếu đối với hoạt động hành pháp vì đây là hoạt động có phạm vi rộng nhất, có tác động trực tiếp đối với cá nhân, tổ chức trong xã hội và vì vậy cũng gây thiệt hại nhiều nhất cho người dân (các trường hợp bồi thường nhiều nhất trong hoạt động hành chính ở Nhật Bản bao gồm: hoạt động đăng ký, công chứng; hoạt động của các cơ sở y tế, giáo dục công lập; hoạt động quản lý trại giam; các hoạt động liên quan đến hướng dẫn, chỉ đạo hành chính; các trường hợp mà cơ quan nhà nước không thực hiện chức năng của mình.....

Về xác định chủ thể bồi thường nhà nước được quy định tại Điều 1 và Điều 2 Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước Nhật Bản thì bên có nghĩa vụ bồi thường là Nhà nước, chứ không phải là từng cơ quan nhà nước cụ thể. Như vậy, để có thể được bồi thường thì bên bị thiệt hại phải khởi kiện Nhà nước với tư cách là một bên gây thiệt hại chứ không phải khởi kiện công chức với tư cách cá nhân trên cơ sở điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước trong trường hợp thực hiện công vụ¹. Khi có đủ các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước thì sẽ được áp dụng Luật Bồi thường Nhà nước, các điều kiện gồm: có chứng cứ về hành vi gây thiệt hại; hành vi gây thiệt hại xảy ra khi công chức đang thi hành công vụ; hành vi của công chức là hành vi vi phạm pháp luật; công chức phải có lỗi cố ý hoặc vô ý; có phát sinh thiệt hại cho người bị hại; có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và thiệt hại xảy ra.

¹ Khoản 1, Điều 1, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước Nhật Bản

Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước quy định như vậy là vì:

Thứ nhất, Nhật Bản thừa nhận khái niệm “trách nhiệm nhà nước”, theo đó trách nhiệm của Nhà nước đối với những thiệt hại gây ra cho người dân là trách nhiệm tự thân, trách nhiệm của chính Nhà nước chứ không phải trách nhiệm của cá nhân công chức;

Thứ hai, về mặt xã hội, việc thừa nhận “trách nhiệm nhà nước” là một yếu tố góp phần quan trọng vào việc từ bỏ định kiến trong xã hội Nhật Bản là Nhà nước không thể làm gì sai trái và do vậy không thể đặt vấn đề trách nhiệm đối với Nhà nước, có hay chăng chỉ là trách nhiệm của cá nhân công chức biết thôi.

Thứ Ba, đối với cơ chế giải quyết bồi thường thì việc thừa nhận khái niệm trách nhiệm nhà nước là yêu cầu quan trọng để khắc phục những tồn tại, bất cập của cơ chế bồi thường về hoạt động của được thực hiện thông qua các cơ quan cụ thể, song những hoạt động này dù ít hay nhiều luôn liên hệ với nhau để giải quyết tốt nhất công việc của Nhà nước. Vì vậy, tất yếu trong thực tế sẽ xảy ra rất nhiều trường hợp khó có thể xác định được trách nhiệm thuộc hoàn toàn về cơ quan nào mà sẽ là trách nhiệm của đồng thời nhiều cơ quan, hệ quả tất yếu của các trường hợp này là các cơ quan sẽ đùn đẩy trách nhiệm lẫn nhau dẫn tới việc giải quyết bồi thường gặp nhiều khó khăn, không bảo vệ được quyền lợi của người bị thiệt hại. Cách tốt nhất để giải quyết những hạn chế này là quy định trách nhiệm cho Nhà nước, chủ thể duy nhất có trách nhiệm bồi thường;

Thứ tư, quy định này còn là cơ sở cho các chế định khác hỗ trợ chế định pháp luật bồi thường nhà nước, ví dụ quy định về chức năng, thẩm quyền của Bộ Tư pháp Nhật Bản trong các vụ kiện liên quan đến yêu cầu bồi thường nhà nước, theo đó Bộ Tư pháp Nhật Bản sẽ là cơ quan đại diện cho Nhà nước Nhật Bản tham gia tranh tụng trong vụ kiện dân sự yêu cầu bồi thường nhà nước, đồng thời là cơ quan có chức năng giải quyết bồi thường chung cho Nhà nước Nhật Bản.

Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước Nhật Bản không quy định về các loại được bồi thường mà chỉ quy định những trường hợp có thiệt hại và hội đủ điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước thì Nhà

nước phải bồi thường. Tuy nhiên, Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước lại quy định có tính dẫn chiếu sang áp dụng các luật có liên quan.

Ví dụ tại Điều 4 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước Nhật Bản quy định ngoài việc áp dụng các quy định của Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước thì các quy định của Bộ luật dân sự cũng sẽ được áp dụng để giải quyết trách nhiệm bồi thường nhà nước;

Tại Điều 5 Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước Nhật Bản quy định trong trường hợp có quy định riêng về trách nhiệm bồi thường nhà nước trong các đạo luật riêng (đạo luật chuyên ngành) thì sẽ ưu tiên áp dụng các đạo luật đó.

Như vậy, có thể thấy các loại thiệt hại được bồi thường sẽ được xác định như sau: Thứ nhất, các loại thiệt hại được xác định theo quy định trong Bộ luật dân sự tại phần các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng; Thứ hai, các loại thiệt hại được xác định theo các đạo luật riêng (nếu có).

Ngoài ra, việc xác định loại thiệt hại nào thì được bồi thường, các chuyên gia cho biết theo quan điểm của các Tòa án Nhật Bản thì có những thiệt hại trực tiếp và những thiệt hại nào nữa. Bên cạnh đó, phạm vi hợp lý được xác định thì mới được bồi thường, “phạm vi hợp lý” này được các Tòa án đánh giá trong từng vụ việc cụ thể và chỉ những thiệt hại nào “chấp nhận được” thì mới được bồi thường.

Về mức bồi thường cho các thiệt hại của người bị thiệt hại, theo các án lệ của Tòa án Nhật Bản thì mức bồi thường là 100% đối với tổng giá trị thiệt hại mà Tòa án quyết định là nằm trong phạm vi hợp lý.

Như vậy, vấn đề các loại thiệt hại không được quy định trực tiếp trong Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước của Nhật Bản mà được quy định có tính chất dẫn chiếu. Cách quy định này có ưu điểm là thống nhất với nội dung của Bộ luật dân sự về xác định thiệt hại và phù hợp với cách thức tổ chức và hoạt động của Tòa án Nhật Bản, vì Tòa án Nhật Bản có thẩm quyền rất lớn trong giải thích và áp dụng pháp luật cũng như rất chủ động áp dụng các quy định của Bộ luật dân sự về xác định thiệt hại để giải quyết yêu cầu bồi thường.

Điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước theo Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước của Nhật Bản quy định tại khoản 1 Điều 1, khoản 1 Điều 2, căn cứ theo quy định của Bộ luật dân sự về điều kiện phát sinh trách nhiệm trong các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, đồng thời theo tổng kết của các chuyên gia Nhật Bản, căn cứ dựa trên các án lệ của Tòa án Nhật Bản thì điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước được chia thành hai trường hợp:

- Điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước trong trường hợp thực hiện công vụ (khoản 1 Điều 1). Đối với trường hợp này, các điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước bao gồm các yếu tố sau:

- + Có chứng cứ về hành vi gây thiệt hại;
- + Hành vi gây thiệt hại xảy ra khi công chức đang thi hành công vụ;
- + Hành vi của công chức là hành vi vi phạm pháp luật;
- + Công chức phải có lỗi cố ý hoặc vô ý;
- + Có phát sinh thiệt hại cho người bị hại;
- + Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và thiệt hại xảy ra.

Khi có đủ những điều kiện trên đây thì Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước được áp dụng.

- Điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước trong trường hợp thiệt hại xảy ra do những sai sót trong việc xây dựng hoặc quản lý các phương tiện công cộng gây ra (khoản 1 Điều 2). Đối với trường hợp này, điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường nhà nước bao gồm các yếu tố sau:

- + Có thiệt hại xảy ra;
- + Có sai sót trong việc xây dựng hoặc quản lý các công trình công cộng như đường xá, các con sông hoặc các phương tiện công cộng khác.

Về Thủ tục thực hiện việc bồi thường

Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước là đạo luật về nội dung nên những vấn đề về thủ tục bồi thường nhà nước được quy định tại các luật khác có liên quan, trong đó lưu ý đến hai đạo luật chủ yếu là:

- Luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tư pháp trong các vụ việc có liên quan đến lợi ích của Nhà nước;

- Bộ luật tố tụng dân sự Nhật Bản.

Một điểm trước hết cần lưu ý là thủ tục bồi thường nhà nước được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm không chỉ thủ tục tố tụng dân sự mà cả các thủ tục khác khi người bị thiệt hại chưa khởi kiện ra Tòa án. Về nguyên tắc, khi có thiệt hại xảy ra các bên đương sự gặp nhau để thương lượng, hoà giải; trường hợp không hoà giải được thì nguyên đơn có quyền khởi kiện tại Tòa án. Các vụ kiện yêu cầu bồi thường nhà nước được coi là vụ kiện dân sự và được nhìn nhận là vụ việc phức tạp, được thực hiện theo thủ tục tố tụng dân sự thông thường.

Như vậy, về cơ bản thủ tục bồi thường nhà nước theo pháp luật Nhật Bản được thực hiện gần giống như những thủ tục để tiến tới một vụ kiện dân sự tại Việt Nam, thủ tục này bao gồm cả thủ tục tiền tố tụng và thủ tục tố tụng.

Trách nhiệm bồi thường giao cho từng cơ quan hay giao cho một cơ quan chuyên trách thực hiện. Cơ quan được luật định giao trách nhiệm thực hiện các thủ tục bồi thường nhà nước. Bộ Tư pháp Nhật Bản sẽ tiến hành theo thủ tục tiền tố tụng và thủ tục tố tụng. Có thể thấy việc pháp luật Nhật Bản quy định một cơ quan thứ ba thực hiện thủ tục bồi thường nhà nước không những thể hiện tính khách quan trong quá trình giải quyết vụ việc mà còn thể hiện tính nghiêm minh trong hoạt động của bộ máy nhà nước.

3. Nội dung cơ bản của Luật đền bù hình sự của Nhật bản

Luật đền bù hình sự của Nhật Bản có 26 điều quy định về trách nhiệm đền bù tổn thất của Nhà nước đối với những người bị thiệt hại do các hoạt động của cơ quan tiến hành tố tụng gây nên.

Điều 1, Luật đền bù hình sự quy định về điều kiện được bồi thường trên cơ sở người yêu cầu bồi thường đã bị bắt giữ hoặc bị giam kê cả trường hợp bị giam theo hình phạt mà Tòa án tuyên; hoặc người yêu cầu bồi thường được Tòa án tuyên không có tội qua thủ tục xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, hay thủ tục kháng cáo đặc biệt theo quy định của Luật tố tụng hình sự. Tuy nhiên, tại Điều 3, Luật đền bù hình sự cũng quy định về những trường không được bồi thường hoặc được bồi thường một phần.

Đối với người liên quan đã bị truy tố bị bắt giữ, giam giữ hoặc bị kết án do việc lập lời thú tội gian dối với mục đích làm sai lệch việc điều tra hoặc xét xử hoặc do việc giả mạo những chứng cứ khác dẫn đến việc kết án đó; hoặc khi người này được ra quyết định không có tội đối với một tội trong những tội mà họ phạm phải nhưng bị kết án tội khác;

Mối quan hệ giữa Luật về nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước và Luật đền bù hình sự được xác định tại Điều 5 Luật đền bù hình sự có quy định về cách thức áp dụng hai đạo luật này trong trường hợp một người có thể vừa kiện yêu cầu bồi thường theo Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước và cũng có thể yêu cầu bồi thường theo Luật đền bù hình sự, cụ thể như sau:

Thứ nhất, nếu người bị thiệt hại mà cụ thể là người có quyền yêu cầu bồi thường hình sự đã yêu cầu bồi thường theo Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước hoặc luật khác mà khoản tiền bồi thường lớn hơn hoặc bằng khoản tiền mà nếu họ yêu cầu bồi thường theo luật đền bù hình sự thì họ sẽ được hưởng khoản tiền đó và không được hưởng khoản tiền đền bù hình sự.

Thứ hai, nếu người bị thiệt hại được nhận khoản tiền bồi thường theo Luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước hoặc luật khác mà khoản tiền này ít hơn khoản tiền bồi thường lẽ ra họ nhận được nếu yêu cầu bồi thường theo Luật đền bù hình sự thì họ sẽ được nhận khoản tiền đền bù hình sự được xác định bằng cách trừ đi khoản tiền bồi thường thiệt hại đã nhận.

Như vậy, trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước Nhật Bản được xác định trên 3 tiêu chí chung là xác định điều kiện được bồi thường thiệt hại, xác định những trường hợp hạn chế bồi thường và xác định ranh giới áp dụng bồi thường giữa Luật bồi thường nhà nước và Luật Đền bù hình sự.