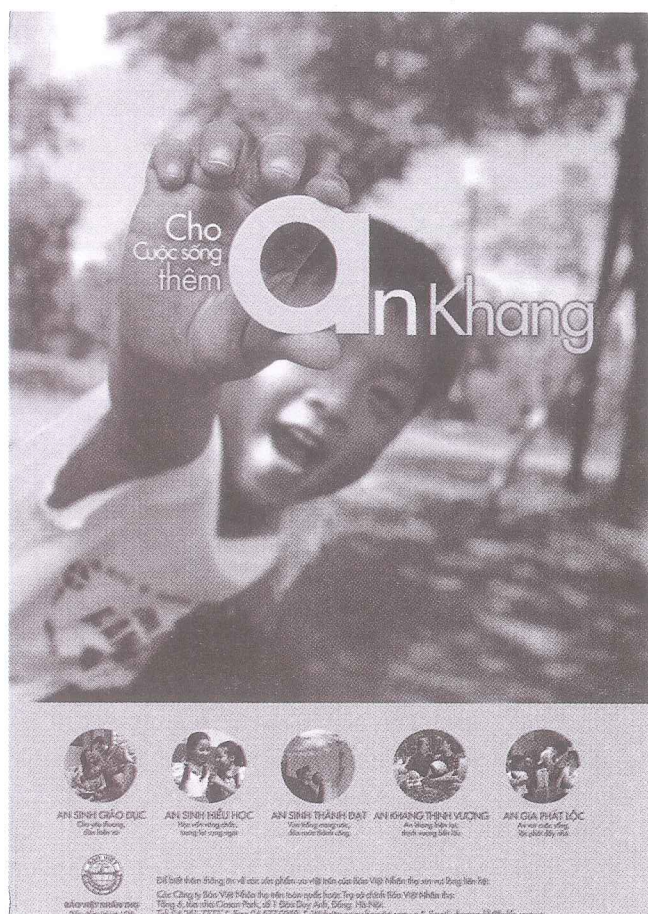




Cơ chế khiếu nại trực tiếp của nạn nhân trong chế độ bảo hiểm bắt buộc Từ lý thuyết đến thực tiễn ở Việt Nam

ThS. NGUYỄN TIẾN HÙNG

Chế độ bảo hiểm bắt buộc trong lĩnh vực bảo hiểm thương mại

Thị trường bảo hiểm là nơi gặp nhau giữa một bên là những người có nhu cầu đảm bảo cho các rủi ro mà họ có thể gặp trong quá trình sinh hoạt, sản xuất với một bên là các doanh nghiệp bảo hiểm – người cung cấp loại hình dịch vụ tài chính đặc biệt này. Về nguyên tắc, mối quan hệ này diễn ra trên cơ sở thỏa thuận, hoàn toàn tự nguyện của hai bên. Thế nhưng, trong lĩnh vực bảo hiểm thương mại, người ta ngày càng thấy nhiều hơn những loại hình bảo hiểm bắt buộc, đặc biệt, là những loại hình bảo hiểm trách nhiệm dân sự (TNDS), với toàn bộ các nội dung của hợp đồng bảo hiểm là do pháp luật quy định.

Chế độ bảo hiểm bắt buộc trong lĩnh vực bảo hiểm thương mại xuất hiện đầu tiên và rất sớm ở các nước châu Âu. Ví dụ: Loại hình bảo hiểm TNDS chủ xe cơ giới bị bắt buộc đầu tiên ở Anh từ năm 1930. Đến nay, trên thế giới, có đến hơn 90 loại hình hoạt động nghề nghiệp mà người thực hiện nó bắt buộc phải mua bảo hiểm cho trách nhiệm nghề nghiệp của mình. Phân tích danh mục các hoạt động đó, chúng ta có thể nhận

thấy có ba nhóm chính sau:

- Những hoạt động mà chỉ những sơ suất cá nhân nhỏ, đơn giản có thể dẫn đến những thiệt hại về con người trầm trọng. Ví dụ: Sử dụng xe cơ giới tham gia giao thông đường bộ, hoạt động săn bắn, hoạt động điều trị y tế,...

- Những hoạt động dịch vụ, sản xuất có nguy cơ gây ra tổn thất cho nhiều nạn nhân trong cùng sự cố. Ví dụ: kinh doanh vận chuyển hành khách, tổ chức thi đấu, biểu diễn thể thao nguy hiểm, hoạt động khai thác đường ống dẫn khí đốt – nhiên liệu,...

- Những hoạt động cung cấp “dịch vụ trí tuệ” có thể gây thiệt hại lớn về tài chính. Ví dụ: tư vấn thiết kế, giám sát thi công xây lắp, kiểm toán, tư vấn luật,...

Việc áp dụng chế độ bảo hiểm bắt buộc có thể phát sinh bởi những lý do sau:

- Ngay sau khi có một sự cố hoặc một loạt sự cố bất ngờ dẫn đến hậu quả tổn thất rất trầm trọng khiến các cơ quan nhà nước (lập pháp hoặc hành pháp) chú ý. Từ đó, các văn bản pháp lý bắt buộc bảo hiểm được đưa ra thảo luận và ban hành. Ví dụ: Sau cơn bão số 5 – 2007 (tên quốc tế là bão Linda) xảy ra ở VN, việc bắt buộc bảo hiểm với tàu đánh cá xa bờ được thực hiện từ

năm 1998 với Nghị định 72/1998/NĐ-CP ngày 15/9/1998 của Chính phủ.

- Do bối cảnh kinh tế - xã hội, Nhà nước đưa ra áp dụng một chế độ bảo hiểm bắt buộc vốn đã phổ biến ở nhiều quốc gia khác. Ví dụ: Ở VN, hoạt động môi giới bảo hiểm buộc phải mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp ngay từ khi chỉ có vài doanh nghiệp môi giới và dù cho trước đó chưa hề có sự cố tổn thất đáng tiếc nào liên quan đến trách nhiệm môi giới bảo hiểm.

- Số đối tượng thuộc phạm vi bắt buộc đủ lớn và việc xuất hiện một tổ chức nghề nghiệp với vai trò đại diện tạo điều kiện cho việc thực hiện. Ví dụ: sự ra đời của Hội Công chứng viên (công chứng tư) ở Đức tạo điều kiện cho chế độ bắt buộc bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp công chứng viên ra đời ở nước này vào năm 1961.

- Sự ra đời của một loại hình bảo hiểm bắt buộc còn nhằm củng cố chế độ TNDS đã có trước đó hoặc nhân dịp ban hành một văn bản pháp lý về trách nhiệm dân sự nào đó. Ví dụ: Chế độ bắt buộc bảo hiểm TNDS chủ xe cơ giới ở nước ta được mở rộng phạm vi cho trách nhiệm của chủ xe đối với hành khách trên xe vào năm 1997 nhằm củng cố chế độ TNDS của người vận chuyển hành khách được quy định trong BLDS vừa được ban bố trước đó vào năm 1995 và bắt đầu có hiệu lực vào ngày 1/7/1996.

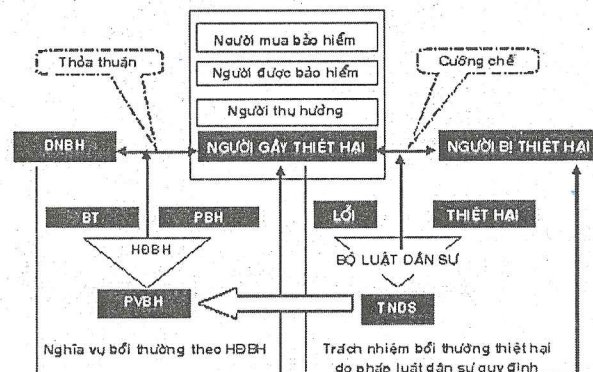
Ở VN, Luật kinh doanh bảo hiểm (2000) quy định có 5 loại hình bắt buộc thì trong đó có 4 thuộc loại bảo hiểm TNDS: bảo hiểm TNDS của chủ xe cơ giới, bảo hiểm TNDS của người vận chuyển hàng không đối với hành khách, bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp đối với hoạt động tư vấn luật, bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp của doanh nghiệp môi giới bảo hiểm. Ngoài ra, một số hoạt động nghề nghiệp khác cũng bị bắt buộc (hoặc đã từng bị bắt buộc) mua bảo hiểm trách nhiệm theo quy định của các văn bản pháp lý (dưới Luật) chuyên ngành như: hoạt động kinh doanh vận tải thủy nội địa (Nghị định 125/2005), hoạt động kiểm toán độc lập (Nghị định 105/2004), hoạt động xây dựng - lắp đặt (Nghị định 52/1999 và Nghị định 07/2003),...

Khiếu nại trực tiếp: cơ chế không thể thiếu của chế độ bảo hiểm bắt buộc TNDS

Nếu là một loại hình tự nguyện, bảo hiểm TNDS có vai trò như là một công cụ bảo vệ cho chính người phát sinh TNDS tức những người phải bồi thường thiệt hại khi có hành vi xâm phạm tài sản, tính mạng, thân thể hay sức khỏe của người thứ ba khác. Trong trường hợp

này, tồn tại hai mối quan hệ độc lập và khác biệt về tính chất cũng như cơ sở pháp lý (xem Hình 1). Đó là:

Hình 1: Sơ đồ các mối quan hệ trong loại hình bảo hiểm TNDS tự nguyện



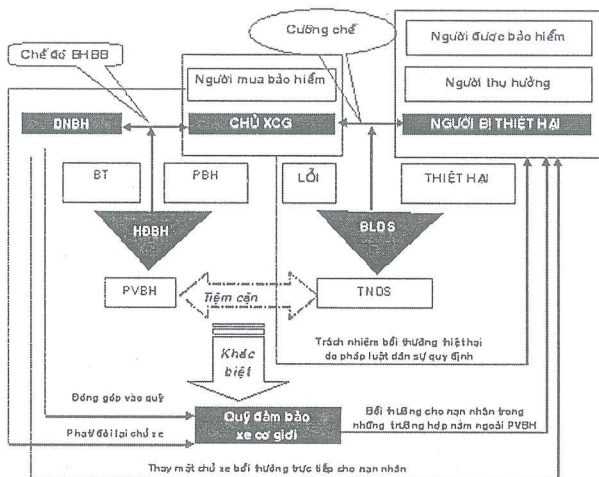
(1) Mối quan hệ giữa người mua bảo hiểm với doanh nghiệp bảo hiểm: Mối quan hệ này hoàn toàn dựa trên sự thỏa thuận tự nguyện theo hợp đồng bảo hiểm đã được ký kết. Người có rủi ro phát sinh TNDS sẽ là người mua bảo hiểm đồng thời cũng là người được bảo hiểm và là người thụ hưởng khi phát sinh sự kiện bảo hiểm.

(2) Mối quan hệ giữa người gây thiệt hại với người bị thiệt hại: Mối quan hệ này mang tính cưỡng chế, bị điều chỉnh bởi BLDS, theo đó, người gây ra thiệt hại phải bồi thường bằng tiền cho người bị thiệt hại những thiệt hại về vật chất và những tổn thất về tinh thần. Chính chế độ TNDS này đã làm phát sinh nhu cầu mua bảo hiểm của những người tiến hành các hoạt động có rủi ro về trách nhiệm và quyết định ít nhiều đến phạm vi bảo hiểm mà người mua bảo hiểm lựa chọn. Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng, không có mối quan hệ trực tiếp nào giữa người bị thiệt hại – nạn nhân trong các hoạt động của người mua bảo hiểm với doanh nghiệp bảo hiểm.

Ngược lại, việc áp dụng chế độ bắt buộc bảo hiểm trong lĩnh vực bảo hiểm thương mại là cách làm dễ nhất để mở rộng tối đa số người tham gia bảo hiểm, cho phép tránh tích tụ rủi ro, thỏa mãn tốt nhất yêu cầu cân bằng tài chính trong việc hình thành và sử dụng quỹ. Hơn thế nữa, việc áp dụng chế độ bảo hiểm bắt buộc không chỉ buộc tất cả những người đang tham gia một loại hoạt động nào đó phải mua bảo hiểm mà còn đồng nghĩa với việc xác lập quyền khiếu nại trực tiếp của các nạn nhân đối với doanh nghiệp bảo hiểm mà trước đó họ và người gây ra thiệt hại đã giao kết hợp đồng bảo hiểm trách nhiệm dân sự. Nói cách khác, nạn nhân của các vụ tai nạn chính là

người được bảo hiểm và là người thụ hưởng trên hợp đồng bảo hiểm. Chế độ bảo hiểm bắt buộc vì vậy đã tạo ra cơ chế đảm bảo tốt nhất cho các nạn nhân. Phạm vi bảo hiểm của loại hình bảo hiểm bắt buộc được pháp luật quy định (chứ không phải do thỏa thuận) sao cho sát nhất với chế độ TNDS đã được pháp luật quy định trước đó. Trong trường hợp có sự “vênh” nhau (người mua bảo hiểm phát sinh TNDS nhưng bị loại trừ bảo hiểm) và một số trường hợp đặc biệt khác (hợp đồng bảo hiểm đã không tồn tại mặc dù lẽ ra phải có, không xác định được người gây ra thiệt hại do bỏ trốn,...), sẽ có một quỹ chung được lập ra bởi các doanh nghiệp bảo hiểm nhằm đảm bảo cho nạn nhân của các vụ tai nạn (xem Hình 2).

Hình 2: Sơ đồ các mối quan hệ trong loại hình bảo hiểm bắt buộc TNDS chủ xe cơ giới



Thực tế ở VN – Trường hợp bảo hiểm TNDS chủ xe cơ giới

Ở VN, chế độ bắt buộc được áp dụng đầu tiên trong bảo hiểm xe cơ giới vào năm 1988. Nghị định 30-HĐBT ngày 10/3/1988 đã buộc tất cả các chủ xe cơ giới phải mua bảo hiểm cho trách nhiệm của mình đối với người thứ ba khác (trách nhiệm ngoài hợp đồng). Tiếp đó, Nghị định 30 được thay thế bởi Nghị định 115/2007/NĐ-CP, phạm vi bảo hiểm được mở rộng hơn khi đảm bảo cho cả trách nhiệm của chủ xe đối với hành khách đang ngồi trên xe (trách nhiệm trong hợp đồng vận chuyển hành khách). Để thực hiện chế độ bảo hiểm bắt buộc theo quy định của các Nghị định này, Bộ Tài chính đã lần lượt cho ra đời các văn bản: Quyết định 66 (1988), Quyết định 504 (1991), Quyết định 299 (1998), Quyết định 23 (2003) và Quyết định 23 (2007) nhằm ban hành quy tắc bảo hiểm và biểu

phí. Chế độ TNDS nói chung, chế độ bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói riêng, trước đó, đã được xác định theo hướng dẫn của Thông tư 172-UBTP (1972) và Thông tư 03-TATC (1982) của Ủy ban thẩm phán Tòa án tối cao, tiếp tục được củng cố khi BLDS ra đời (1995/2005) với các Nghị quyết 01 (2004) và Nghị quyết 03 (2006).

Có thể nói chế độ bảo hiểm bắt buộc ra đời và phát triển ở VN một mặt đã góp phần củng cố chế độ TNDS của chủ xe cơ giới, góp phần đáng kể trong việc giải quyết hậu quả tài chính của các vụ tai nạn giao thông ngày càng gia tăng, trở thành một trong những vấn đề xã hội bức xúc ở nước ta. Mặt khác, nó góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng đáng kể của thị trường bảo hiểm phi nhân thọ. Trong hai thập niên qua, trung bình bảo hiểm xe cơ giới chiếm tỷ trọng khoảng 25% doanh thu của thị trường bảo hiểm phi nhân thọ (năm 2007, doanh thu 2.550 tỷ đồng, chiếm 30,5%).

Bảng 1: Tình hình thị trường bảo hiểm xe cơ giới VN 2005 - 2007 (tỷ đồng)

Chỉ tiêu	2005	2006	2007
Doanh thu phi nhân thọ	4.800,664	6.357,930	8.359,994
Doanh thu bảo hiểm xe cơ giới	1.603,000	1.711,907	2.550,406
Tốc độ tăng của bảo hiểm xe cơ giới		6,79%	49%
Tỷ trọng trong bảo hiểm phi nhân thọ	33,39%	26,92%	30,51%

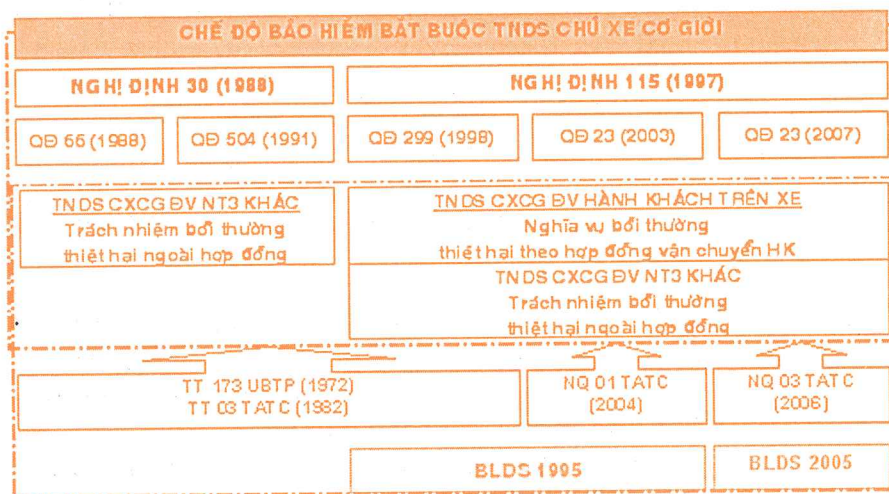
Nguồn: Hiệp hội Bảo hiểm VN

Tuy nhiên, thực tế triển khai ở VN cho thấy, chế độ bảo hiểm bắt buộc chỉ mới giúp chủ xe cơ giới khắc phục được hậu quả tài chính chứ chưa thực sự bảo vệ một cách đầy đủ quyền lợi chính đáng và hợp pháp của những người bị thiệt hại về thân thể và tài sản do xe cơ giới gây ra vì cơ chế khiếu nại trực tiếp của nạn nhân vẫn chưa được đưa vào đời sống thực tế.

Sự bất cập này trước tiên thể hiện ở sự khiếm khuyết và bất nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về chế độ bảo hiểm bắt buộc TNDS chủ xe cơ giới.

- Một là, Luật kinh doanh bảo hiểm (2000) chỉ văn vện có duy nhất một điều (Điều 8) quy định về bảo hiểm bắt buộc và ở đó, vấn đề bảo vệ người bị thiệt hại và cơ chế khiếu nại trực tiếp của nạn nhân vẫn chưa được đề cập đến;

Hình 3: Quá trình phát triển của chế độ bảo hiểm bắt buộc
TNDS chủ xe cơ giới và chế độ TNDS ở VN



- Hai là, mặc dù Nghị định 30 (năm 1988) và sau này thay thế bằng Nghị định 115/1997 của Chính phủ (hiện có hiệu lực) có quy định rất rõ: “Những người bị thiệt hại về thân thể và tài sản do xe cơ giới đã tham gia bảo hiểm trách nhiệm dân sự của chủ xe cơ giới gây ra, có quyền khiếu nại trực tiếp doanh nghiệp bảo hiểm, đòi bồi thường thỏa đáng và kịp thời theo đúng các quy định của pháp luật” thế nhưng quy tắc bảo hiểm do Bộ Tài chính ban hành, ngoại trừ Quyết định 66/1988 (quy định đúng tinh thần Nghị định 30), các Quyết định 504 (1991), 299 (1998), 23 (2003, 2007) đều lần tránh cơ chế khiếu nại trực tiếp bằng cách quy định doanh nghiệp bảo hiểm chỉ có trách nhiệm bồi thường cho chủ xe số tiền mà chủ xe phải bồi thường cho người bị thiệt hại (giống như hình 1).

- Ba là, trách nhiệm của doanh nghiệp bảo hiểm theo quy tắc bảo hiểm mà Bộ Tài chính ban hành so với chế độ bồi thường thiệt hại mà BLDS quy định có một độ vênh khá lớn (số tiền bảo hiểm thấp, cách xác định số tiền bồi thường thiệt hại không giống nhau, các trường hợp loại trừ, ...) mà chưa có biện pháp giải quyết phù hợp và hiệu quả.

Nhận định và giải pháp

Việc hình thành các chế độ bảo hiểm bắt buộc trong lĩnh vực bảo hiểm thương mại cho thấy Nhà nước VN đã quan tâm phát triển một công cụ tài chính hữu hiệu nhằm củng cố chế độ TNDS theo cách mà thông lệ quốc tế vẫn làm, góp phần ổn định kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, ý nghĩa tốt đẹp của việc làm đó chưa trọn vẹn khi mà cơ chế khiếu nại trực tiếp của nạn nhân chỉ mới được thiết lập một cách nửa vời trên các văn bản và trên thực tế hoàn toàn chưa được đưa

vào cuộc sống.

Để khắc phục vấn đề đó, thiết nghĩ cần phải điều chỉnh và bổ sung về mặt pháp lý các nội dung sau:

- Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong chế độ TNDS phải được quy định rõ ràng, cụ thể và ổn định làm cơ sở cho việc xác định phạm vi bảo hiểm cho các loại bảo hiểm bắt buộc TNDS. Thực tế cho thấy, mặc dù BLDS được ban hành từ năm 1995 nhưng đến năm 2004, Tòa án tối cao mới ban hành Nghị quyết 01, và ngay sau đó 2 năm bị thay thế bởi

Nghị quyết 03 với nhiều điểm thay đổi.

- Phạm vi và mức độ đảm bảo của các loại bảo hiểm bắt buộc phải được mở rộng một cách tối đa nhằm giảm “độ vênh” với trách nhiệm bồi thường mà pháp luật quy định đối với người gây thiệt hại. Trong điều kiện chưa thể bảo hiểm “không giới hạn trách nhiệm” như nhiều quốc gia phát triển đang làm thì cũng nên nghiên cứu mở rộng số tiền bảo hiểm sao cho có thể đảm bảo đầy đủ TNDS phát sinh của người mua bảo hiểm.

- Hình thành và sử dụng có hiệu quả các quỹ đảm bảo cho các trường hợp nằm trong “độ vênh” giữa phạm vi bảo hiểm và chế độ TNDS nhằm bảo vệ trực tiếp cho nạn nhân của các vụ tai nạn. Ví dụ: Quỹ đảm bảo xe cơ giới trong bảo hiểm bắt buộc TNDS chủ xe cơ giới (xem Hình 2)

- Cơ chế khiếu nại trực tiếp của nạn nhân phải được pháp điển hóa trong Luật kinh doanh bảo hiểm và quy định một cách nhất quán trong các văn bản dưới luật, có quy định chế tài, xử phạt nếu doanh nghiệp bảo hiểm nào trốn tránh trách nhiệm giải quyết bồi thường trực tiếp cho người bị thiệt hại trong các vụ tai nạn ■

Tài liệu tham khảo

- (1) Các văn bản quy phạm pháp luật về chế độ TNDS;
- (2) Các văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động kinh doanh bảo hiểm và các chế độ bảo hiểm bắt buộc;
- (3) Nguyễn Tiến Hùng, Kết quả khảo sát thị trường bảo hiểm châu Âu, thực hiện năm 1995 (tại Pháp) – năm 1998, 2000 (tại Thụy Sĩ, Bỉ, Ý);
- (4) Hiệp hội Bảo hiểm VN, Bản tin thị trường bảo hiểm VN, các số: 4/2005, 4/2006, 4/2007.