

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

HÀ THU HƯƠNG

**BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG  
PHÁP LUẬT TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG  
NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

*Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người*  
*Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm*

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2014**

**Công trình được hoàn thành  
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

**Cán bộ hướng dẫn khoa học: GS.TS PHẠM HỒNG THÁI**

*Phản biện 1: .....*

*Phản biện 2: .....*

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại  
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

*Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2014*

**Có thể tìm hiểu luận văn tại**

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội  
Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

# MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

Trang

Trang phụ bì	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các từ viết tắt trong luận văn	

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN</b> .....	5
<b>1.1. Khái niệm</b> .....	5
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm về quyền con người.....	5
1.1.2. Khái niệm về chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam .....	6
1.1.3. Khái niệm về bảo vệ quyền con người trong pháp luật trách nhiệm về bồi thường nhà nước ở Việt Nam.....	8
1.1.4. Quan hệ pháp luật về TNBTCNN.....	8
<b>1.2. TNBTCNN tại một số quốc gia trên thế giới</b> .....	10
1.2.1. Quy định về TNBTCNN của một số quốc gia trên thế giới.....	10
1.2.2. Đánh giá .....	15
<b>1.3. Sự cần thiết phải bảo vệ quyền con người trong pháp luật về TNBTCNN ở Việt Nam</b> .....	17
1.3.1. Việc xây dựng chế định TNBTCNN là phù hợp với yêu cầu của việc bảo đảm các quyền con người cũng như phù hợp với xu thế chung của thế giới.....	17
1.3.2. Quá trình ra đời Luật TNBTCNN 2010 với mục đích bảo vệ tối đa các quyền con người về BTNN ở Việt Nam cho đến nay.....	19
<b>1.4. Pháp luật TNBTCNN hiện hành ở Việt Nam</b> .....	24
1.4.1. Về đối tượng được bồi thường .....	25
1.4.2. Về phạm vi trách nhiệm bồi thường.....	26

1.4.3.	Về quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong việc yêu cầu bồi thường .....	33
1.4.4.	Căn cứ xác định TNBTCNN.....	34
1.4.5.	Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường .....	35
1.4.6.	Về các thiệt hại được bồi thường và mức bồi thường.....	41
1.4.7.	Việc áp dụng Luật TNBTCNN .....	43
<b>1.5.</b>	<b>Một số điểm mới của Luật TNBTCNN so với các văn bản quy định trước đây .....</b>	<b>44</b>
<b>CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM.....</b>		<b>48</b>
<b>2.1.</b>	<b>Thực tiễn áp dụng pháp luật trước khi có đạo luật riêng .....</b>	<b>48</b>
<b>2.2.</b>	<b>Thực tiễn áp dụng Luật TNBTCNN và văn bản hướng dẫn thi hành.....</b>	<b>52</b>
2.2.1.	Kết quả giải quyết bồi thường.....	53
2.2.2.	Thực trạng hạn chế, vướng mắc của Luật TNBTCNN.....	54
2.2.3.	Nhận diện một số sai phạm của người thi hành công vụ dẫn đến thiệt hại giúp người dân nhận thức và tự bảo vệ quyền .....	75
<b>2.3.</b>	<b>Đánh giá chung về pháp luật TNBTCNN .....</b>	<b>80</b>
2.3.1.	Pháp luật về TNBTCNN có phù hợp với Nhà nước pháp quyền không?.....	80
2.3.2.	Quyền con người về bồi thường nhà nước có phù hợp với pháp luật quốc tế hay không?.....	81
<b>CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP BẢO VỆ VÀ THỨC ĐÃY QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM .....</b>		<b>86</b>
<b>3.1.</b>	<b>Mục đích ban đầu khi ban hành đạo luật riêng về bồi thường nhà nước không đạt được .....</b>	<b>88</b>

<b>3.2.</b>	<b>Quan điểm về giải pháp sửa đổi, bổ sung Luật TNBTCNN .....</b>	<b>89</b>
<b>3.3.</b>	<b>Một số giải pháp bảo đảm việc bảo vệ, thúc đẩy quyền con người trong pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam một cách hữu hiệu.....</b>	<b>90</b>
3.3.1.	Giải pháp hoàn thiện thể chế.....	90
3.3.2.	Giải pháp lâu dài về nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và hiểu biết của người dân.....	97
3.3.3.	Xây dựng cơ quan chuyên trách bảo vệ các quyền và lợi ích của con người về bồi thường nhà nước cấp quốc gia .....	97
3.3.4.	Hợp tác quốc tế .....	99
	<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>100</b>
	<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>103</b>

# MỞ ĐẦU

## 1. Tính cấp thiết của đề tài

Một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Đảng và Nhà nước ta trong công cuộc đổi mới hiện nay là tiến tới xây dựng một Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Trong quá trình Nhà nước thực hiện các công việc thuộc thẩm quyền của mình thông qua người thừa hành công vụ thì việc có thể gây thiệt hại cho bất kỳ công dân nào là điều không thể tránh khỏi ở các Nhà nước. Vậy nếu Nhà nước gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức thì Nhà nước phải chịu TNBT thiệt hại.

Pháp luật về TNBTCNN là một bộ phận cấu thành trong hệ thống pháp luật Việt Nam, hình thành và phát triển cùng với sự đổi mới về nhận thức của Đảng ta về hoàn thiện hệ thống pháp luật để phục vụ quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền. Việt Nam hiện nay đã có một đạo luật riêng quy định về TNBTCNN, cụ thể là Luật TNBTCNN 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Như vậy, về mặt thực tiễn pháp lý, Việt Nam đã thừa nhận trách nhiệm của Nhà nước trong các trường hợp cụ thể song về mặt thực thi các quy định của pháp luật trên thực tế đã đầy đủ, bao quát, toàn diện và hiệu quả để bảo vệ quyền con người, quyền công dân hay chưa lại là câu hỏi lớn cần được giải đáp.

Từ thực tiễn như vậy, việc nghiên cứu có hệ thống về pháp luật nói chung về TNBTCNN tại một số quốc gia trên thế giới; tại các giai đoạn cụ thể của Việt Nam thông qua các bản Hiến pháp và tại quy định của đạo luật riêng về BTNN liên quan đến phạm vi bồi thường, đối tượng bồi thường, các loại thiệt hại được bồi thường và

quyền yêu cầu của người bị thiệt hại, qua đó, nhận định được những mặt phù hợp và hạn chế của Luật; phát hiện những sai phạm chủ yếu dẫn đến phát sinh TNBTCNN; đồng thời, đánh giá pháp luật về TNBTCNN đã phù hợp với Nhà nước pháp quyền và phù hợp với các quy định của Luật quốc tế hay chưa là vô cùng cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Đó là lý do để học viên lựa chọn đề tài “*Bảo vệ quyền con người trong pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam*”. Luận văn có thể sẽ là cơ sở để xác định TNBTCNN một cách toàn diện, đầy đủ, góp phần hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN, làm nền tảng pháp lý cho việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam.

## **2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu**

Thông qua việc tìm hiểu các bản Hiến pháp có quy định về BTNN, pháp luật quốc tế về chế định BTNN, các văn bản Luật về BTNN tại một số quốc gia và đạo luật riêng về TNBTCNN ở Việt Nam, cụ thể là Luật TNBTCNN 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành, mục đích của học viên là đưa ra được một cái nhìn toàn diện, có tính hệ thống và khoa học về các vấn đề pháp lý, thực tiễn liên quan đến quyền con người trong pháp luật về TNBTCNN tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, đề xuất những quan điểm, giải pháp để hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN nhằm bảo vệ, thúc đẩy quyền con người, quyền công dân về BTNN ở nước ta trong thời gian tới.

## **3. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Cơ sở lý luận dùng để nghiên cứu đề tài này là các quan điểm duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lê nin. Các phương pháp cụ thể được sử dụng để giải quyết những vấn đề đặt ra trong khóa luận này là: tổng hợp, thống kê, phân tích, so sánh.

#### **4. Đóng góp mới về khoa học của luận văn**

Luận văn “Bảo vệ quyền con người trong pháp luật trách nhiệm bồi thường nhà nước ở Việt Nam” là công trình nghiên cứu, phân tích những cơ sở lý luận tại một số quốc gia trên thế giới và Việt Nam để khẳng định rằng Nhà nước phải có trách nhiệm bảo vệ quyền con người cho những thiệt hại mà Nhà nước đã gây ra. Từ đó, nêu lên thực tiễn việc áp dụng các quy định của pháp luật hiện hành về bồi thường nhà nước trong yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường qua các ví dụ cụ thể, điển hình trong lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án.

Đồng thời, Luận văn tập trung phân tích những bất cập, hạn chế của pháp luật Việt Nam hiện hành về TNBTCNN, chỉ ra được các sai phạm chính dẫn đến bồi thường nhà nước mà cơ quan nhà nước có thể gây ra để người dân có thể tự bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Qua đó, đánh giá tính phù hợp của pháp luật hiện hành về TNBTCNN đối với Nhà nước pháp quyền và đối với pháp luật quốc tế.

Sau cùng, Luận văn đưa ra quan điểm và kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường nhà nước ở Việt Nam.

#### **5. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của luận văn**

TNBCNN là một vấn đề mới, chỉ mới thực sự được biết đến kể từ khi Luật TNBTCNN năm 2010 ra đời, do đó, chưa có nhiều bài viết nghiên cứu vấn đề này. Luận văn này sẽ đi sâu nghiên cứu những vấn đề mà thực tiễn phát sinh, đánh giá được những hạn chế liên quan đến phạm vi bồi thường, đối tượng bồi thường, thiệt hại được bồi thường và khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của người bị thiệt hại cũng như việc áp dụng các

quy định của pháp luật đối với thủ tục giải quyết bồi thường của cơ quan có TNBT. Học viên nghiên cứu đề tài này với tham vọng Luận văn sẽ là cẩm nang để người dân cũng như các cán bộ, công chức của cơ quan Nhà nước nghiên cứu, vận dụng để tự bảo vệ quyền và lợi ích của mình, quyền và lợi ích của Nhà nước. Đồng thời, Luận văn được hy vọng sẽ là một phương tiện, mà thông qua đó, có tính chất tuyên truyền, giáo dục tới các đối tượng trong xã hội đã, đang và sẽ có liên quan đến TNBTCNN.

## **6. Kết cấu của luận văn**

Ngoài các phần: Mở đầu; Kết luận; Lời cam đoan; Danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của Luận văn được chia thành 3 Chương.

# *Chương 1* **CƠ SỞ LÝ LUẬN**

## **1.1. Khái niệm**

### ***1.1.1. Khái niệm, đặc điểm về quyền con người***

#### ***1.1.1.1. Khái niệm về quyền con người***

Ở cấp độ quốc tế, Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về quyền con người đã định nghĩa *quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người.*

Ở Việt Nam, quyền con người thể hiện qua những ý niệm và hành động khoan dung nhân đạo xuất phát từ hàng nghìn năm lịch sử đất nước đoàn kết chống thù trong giặc ngoài, hun đúc từ nhiều thế

hệ tạo nên những giá trị văn hóa, tinh thần tiêu biểu của dân tộc. Đó là sự cần cù, kiên trì, nhân ái, vị tha, tinh thần quật cường, đoàn kết của con người Việt Nam qua các thời kỳ phong kiến, thời kỳ Pháp thuộc, thời kỳ sau Cách mạng tháng 8 năm 1945 cho đến ngày nay. Xuất phát từ bối cảnh lịch sử đó, ở nước ta, quyền con người được hiểu là *những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế.*

#### *1.1.1.2. Đặc điểm của quyền con người*

Quyền con người có đặc điểm cơ bản của riêng nó, mà trong đó, quyền con người mang tính phổ biến, tính không thể chuyển nhượng, tính không thể phân chia, tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau.

#### **1.1.2. Khái niệm về chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam**

Mục tiêu của Nhà nước là bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, do đó, đối với các thiệt hại gây ra trong khi thi hành công vụ cũng phải được pháp luật bảo vệ. Như vậy, khi Nhà nước thực hiện quyền lực công thông qua các hành vi thi hành công vụ của đội ngũ công chức mà gây thiệt hại cho các tổ chức, cá nhân thì phải chịu TNBT. Do đó, *trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là trách nhiệm khôi phục những tổn thất về tài sản, bù đắp những tổn thất về uy tín, tinh thần khi người thi hành công vụ gây thiệt hại cho các cá nhân, tổ chức trong quá trình thực thi quyền lực công/trong quá trình thi hành công vụ.* Khái niệm này có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Pháp luật về TNBTCNN được hiểu là tổng thể các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, từ các

quy định của Hiến pháp, các văn bản luật và các văn bản hướng dẫn thi hành điều chỉnh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và các vấn đề khác có liên quan để thực hiện có hiệu quả trách nhiệm này. Như vậy, *pháp luật về TNBTCNN là hệ thống quy tắc xử sự chung thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và bảo đảm thực hiện trên nguyên tắc thỏa thuận, bình đẳng, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện TNBTCNN, xử lý trách nhiệm của người thi hành công vụ và hoạt động quản lý nhà nước về công tác bồi thường.*

### ***1.1.3. Khái niệm về bảo vệ quyền con người trong pháp luật trách nhiệm về bồi thường nhà nước ở Việt Nam***

Từ những khái niệm nêu trên về quyền con người, về TNBTCNN, học viên cho rằng *bảo vệ quyền con người trong pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là việc xây dựng một hệ thống quy tắc xử sự chung thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thi hành công vụ giữa các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền với các cá nhân, tổ chức nhằm bảo vệ những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được pháp luật ghi nhận và bảo vệ.*

### ***1.1.4. Quan hệ pháp luật về TNBTCNN***

- Quan hệ TNBTCNN đối với tổ chức, cá nhân trong Nhà nước pháp quyền là quan hệ pháp luật dân sự về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

- Điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được xác định là phải có thiệt hại xảy ra; thiệt hại đó bị gây ra bởi

hành vi trái pháp luật; hành vi trái pháp luật được thực hiện trong quá trình thi hành công vụ; công chức gây thiệt hại phải có lỗi cố ý hoặc vô ý và có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và thiệt hại xảy ra.

## **1.2. TNBTCNN tại một số quốc gia trên thế giới**

### ***1.2.1. Quy định về TNBTCNN của một số quốc gia trên thế giới***

Hiện nay, trên thế giới, chế định pháp luật về BTNN của các nước có hai mô hình chính bao gồm nhóm quốc gia có đạo luật riêng về BTNN quy định chế độ TNBTCNN trên cơ sở là một dạng đặc biệt của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng theo quy định của BLDS (Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, Thụy Sĩ, Canada, Hoa Kỳ) và nhóm các quốc gia không có đạo luật riêng về BTNN thì chế độ TNBTCNN được quy định bằng các điều luật riêng trong BLDS và phát triển thông qua án lệ hoặc các văn bản hướng dẫn thi hành như Nga, Đức, Pháp....

Ở các quốc gia này, nhìn chung, các quy định về TNBTCNN nhằm điều chỉnh về: quyền yêu cầu bồi thường, thời hiệu yêu cầu bồi thường, cơ quan có TNBT, phạm vi TNBTCNN, trách nhiệm hoàn trả của người thi hành công vụ.

### ***1.2.2. Đánh giá***

Việc quy định TNBTCNN dựa trên văn bản luật, văn bản dưới luật hay án lệ thì vấn đề cốt lõi những quy định đó của pháp luật mỗi quốc gia cùng hướng tới mục tiêu bảo vệ quyền con người khi bị gây ra thiệt hại của người thi hành công vụ của cơ quan công quyền. Do đó, việc vận dụng các quy định của pháp luật cũng như từ thực tiễn thi hành của các quốc gia trên thế giới liên quan đến TNBTCNN là điều vô cùng quan trọng để xây dựng một hệ thống pháp luật về

BTNN ở Việt Nam, mang tinh thần thượng tôn trong việc bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực BTNN. Điển hình, việc ghi nhận các quy định liên quan đến phạm vi bồi thường, các yếu tố lỗi để xác định trách nhiệm bồi thường của người thi hành công vụ và các thiệt hại thực tế xảy ra là kim chỉ nam cho việc xây dựng một đạo luật riêng, linh hoạt, có tính bền vững và hiệu quả áp dụng cho Việt Nam.

### **1.3. Sự cần thiết phải bảo vệ quyền con người trong pháp luật về TNBTCNN ở Việt Nam**

*1.3.1. Việc xây dựng chế định TNBTCNN là phù hợp với yêu cầu của việc bảo đảm các quyền con người cũng như phù hợp với xu thế chung của thế giới*

*“Các điều ước quốc tế về quyền con người là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng, góp phần xác lập các tiêu chuẩn chung và tối thiểu về quyền con người”,* do đó, trong những năm qua, Việt Nam đã tham gia nhiều Công ước quốc tế về quyền con người. Một trong những hoạt động trọng tâm của Đảng và Nhà nước ta là hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn quốc tế nêu trong các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã là thành viên, trong đó, từ những yêu cầu cơ bản đối với việc bảo đảm các quyền con người, 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.

**1.3.2. Quá trình ra đời Luật TNBTCNN 2010 với mục đích bảo vệ tối đa các quyền con người về BTNN ở Việt Nam cho đến nay**

Ở nước ta, quyền con người đã được khẳng định ngay từ những lời nói đầu khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập của dân tộc Việt Nam vào ngày 2 tháng 9 năm 1945. Các

quyền và tự do cơ bản của nhân dân được thể chế hóa bằng Hiến pháp, pháp luật và bảo đảm thực hiện bằng nhiều chủ trương, chính sách và cơ chế. Với chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong thời gian qua, Nhà nước ta đã ban hành một hệ thống pháp luật, bước đầu đáp ứng được những yêu cầu cơ bản của quản lý nhà nước đối với mọi mặt của đời sống xã hội, trong đó có pháp luật về TNBTCNN đối với các thiệt hại do cán bộ, công chức nhà nước gây ra trong khi thi hành công vụ.

- Những quy định của pháp luật về TNBTCNN qua các bản Hiến pháp và các văn bản luật chuyên ngành

- Những quy định của pháp luật về TNBTCNN qua một số Nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam

- Pháp luật về TNBTCNN thông qua đạo luật riêng là Luật TNBTCNN 2010.

#### **1.4. Pháp luật TNBTCNN hiện hành ở Việt Nam**

Luật TNBTCNN bao gồm 8 chương và 67 Điều điều chỉnh một cách toàn diện trong cả 03 lĩnh vực là quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án, trong đó, quy định chi tiết tại các điều, khoản:

- Về đối tượng được bồi thường quy định tại Điều 2 Luật TNBTCNN bao gồm các cá nhân, tổ chức bị thiệt hại về vật chất, tổn thất về tinh thần thuộc các trường hợp đã được quy định trong Luật TNBTCNN trong cả 03 lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án do hành vi trái pháp luật của các cán bộ, công chức Nhà nước.

- Về phạm vi trách nhiệm bồi thường được giới hạn đối với một số hành vi do cán bộ, công chức làm trái pháp luật trong khi thi hành những nhiệm vụ cụ thể trong từng lĩnh vực, cụ thể, là trong lĩnh vực quản lý hành chính (Điều 13), trong hoạt động tố tụng (Điều 26), trong

hoạt động thi hành án dân sự (Điều 38) và trong lĩnh vực thi hành án hình sự (Điều 39). Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN cũng thể hiện và giới hạn những đối tượng không thuộc phạm vi TNBTCNN, cụ thể là: trong hoạt động tố tụng hình sự quy định tại Điều 27; thiệt hại xảy ra hoàn toàn do lỗi của người bị thiệt hại.

- Về quyền và nghĩa vụ của người bị thiệt hại trong việc yêu cầu bồi thường được quy định rằng người bị thiệt hại có quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường nếu có đủ căn cứ. Điều này thể hiện sự bình đẳng của nhân dân trước pháp luật và Nhà nước.

- Căn cứ xác định TNBTCNN mà người bị thiệt hại phải chứng minh với CQNN khi cho rằng cơ quan đó đã gây ra thiệt hại cho mình là phải có văn bản xác định hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ (Quyết định giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền đã có hiệu lực pháp luật theo quy định của pháp luật; Kết luận nội dung tố cáo của cơ quan hoặc người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật; Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật), phải có thiệt hại thực tế xảy ra và phải có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại thực tế xảy ra và hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ.

- Trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường tương đối toàn diện, bắt đầu từ việc thỏa thuận trực tiếp giữa người bị thiệt hại và cơ quan có TNBT đến việc cơ quan có TNBT và người bị thiệt hại không thực hiện đúng quy định của pháp luật về BTNN hoặc người bị thiệt hại không đồng ý với thỏa thuận chung, thì có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết việc bồi thường cho mình theo thủ tục TTDS tại Tòa án.

- Về các thiệt hại được bồi thường và mức bồi thường được quy định cụ thể và liệt kê rõ ràng đối với 05 loại thiệt hại được bồi thường.

- Việc áp dụng Luật TNBTCNN quy định tại Điều 66 Luật TNBTCNN, cụ thể là: đối với các trường hợp yêu cầu bồi thường đã được CQNN có thẩm quyền thụ lý nhưng chưa giải quyết hoặc đang giải quyết theo Nghị quyết số 388 thì tiếp tục áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật đó để giải quyết. Còn đối với các trường hợp được bồi thường theo Nghị quyết số 388 và Nghị định số 47 đến thời điểm Luật TNBTCNN có hiệu lực mà còn thời hiệu theo quy định của các văn bản này nhưng chưa yêu cầu Nhà nước bồi thường hoặc đã yêu cầu nhưng chưa được thụ lý thì áp dụng các quy định của Luật TNBTCNN để giải quyết.

### **1.5. Một số điểm mới của Luật TNBTCNN so với các văn bản quy định trước đây**

- Cơ chế giải quyết bồi thường thông qua việc cử người đại diện thực hiện việc giải quyết bồi thường tại Luật TNBTCNN thay thế cho cơ chế thông qua Hội đồng xét giải quyết bồi thường quy định tại Nghị định số 47/CP.

- Thủ tục thương lượng tại cơ quan có TNBT là một thủ tục bắt buộc trong việc giải quyết bồi thường.

- Luật TNBTCNN thống nhất về mặt bằng pháp lý trong việc giải quyết bồi thường giữa các lĩnh vực quản lý hành chính, tổ tụng và thi hành án.

- Luật TNBTCNN quy định cụ thể hơn một số bước trong thủ tục giải quyết bồi thường thông qua hai giai đoạn: thủ tục thương lượng bắt buộc tại cơ quan có TNBT (thương lượng ngoài tổ tụng) và thủ tục giải quyết bồi thường tại Tòa án thông qua thủ tục TTDS.

## *Chương 2*

# **THỰC TRẠNG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

### **2.1. Thực tiễn áp dụng pháp luật trước khi có đạo luật riêng**

Trước đây, khi chưa ban hành đạo Luật riêng về bồi thường nhà nước, Nghị định số 47 và Nghị quyết 388 đã được dư luận nhân dân ủng hộ và đồng tình cao, tạm thời khắc phục được những sai phạm gây ra thiệt hại của người thi hành công vụ gây ra, bù đắp một phần tổn thất về vật chất và tinh thần cho người dân, người bị thiệt hại. Tuy nhiên, do phạm vi điều chỉnh hẹp, cơ quan có TNBT không được xác định rõ ràng, thủ tục giải quyết bồi thường được quy định chưa rõ, các loại thiệt hại được Nhà nước bồi thường được quy định còn chung chung, chưa cụ thể và khó áp dụng, trách nhiệm hoàn trả của công chức chưa được quy định rõ ràng và chưa có tác dụng giáo dục đối với công chức nên tác động của những văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp về chế độ TNBTCNN giai đoạn đó đều là văn bản dưới luật, có giá trị pháp lý thấp, chưa đầy đủ và đồng bộ, thiếu cụ thể, thiếu tính khả thi, chưa ngang tầm với tính chất của chế độ TNBTCNN.

### **2.2. Thực tiễn áp dụng Luật TNBTCNN và văn bản hướng dẫn thi hành**

Từ năm 2010, Luật TNBTCNN được Nhà nước được đưa vào triển khai áp dụng và phát huy hiệu quả trên thực tế bước đầu đã khẳng định chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước trong việc thiết lập cơ chế đặc thù để cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp thực hiện quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra.

### **2.2.1. Kết quả giải quyết bồi thường**

Việc áp dụng các quy định của Luật TNBTCNN và văn bản hướng dẫn thi hành vào giải quyết bồi thường tại các địa phương có vụ việc bồi thường đã thể hiện tính hiệu quả, tác động mạnh mẽ của Luật TNBTCNN cũng như tạo thuận lợi tối đa để người dân thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình, bảo đảm quyền con người trong việc yêu cầu bồi thường đối với những thiệt hại mà Nhà nước gây ra.

Tính đến ngày 30/09/2013, cơ quan nhà nước các cấp đã thụ lý 247 vụ việc, trong đó, số vụ việc đã giải quyết xong là 167 vụ việc (chiếm tỷ lệ 67,6 %). Trong lĩnh vực quản lý hành chính, số lượng vụ việc đã thụ lý là 107 vụ việc, số vụ việc đã giải quyết xong là 53 vụ việc (chiếm tỷ lệ ~ 50%). Trong hoạt động tổ tụng hình sự, các cơ quan tiến hành tố tụng các cấp đã thụ lý 124 vụ việc, số vụ việc đã giải quyết xong là 92 vụ việc (chiếm tỷ lệ 74%). Trong lĩnh vực tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, Tòa án các cấp đã thụ lý 15 vụ việc và đã giải quyết xong 1 vụ (chiếm tỷ lệ 0,6%), 4 vụ việc đang trong quá trình giải quyết (chiếm tỷ lệ 27%). Trong lĩnh vực thi hành án dân sự, số vụ việc đã thụ lý là 33 vụ việc, trong đó đã giải quyết 17 vụ việc (chiếm tỷ lệ 51,5%). Tổng số tiền giải quyết bồi thường (được xác định tại Quyết định giải quyết bồi thường hoặc bản án của Tòa án xét xử tranh chấp về bồi thường nhà nước) là 54.413.065.056 đồng. Như vậy, so sánh giữa các lĩnh vực thì tố tụng hình sự là lĩnh vực phát sinh nhiều yêu cầu bồi thường nhất, tiếp đến là các lĩnh vực quản lý hành chính, thi hành án dân sự và tố tụng dân sự, tố tụng hành chính.

### **2.2.2. Thực trạng hạn chế, vướng mắc của Luật TNBTCNN**

Bên cạnh những mặt đạt được từ khi có cơ chế riêng, hữu hiệu

về giải quyết bồi thường của Nhà nước có thể dễ nhận thấy cho đến thời điểm này, một số quy định của Luật TNBTCNN đã bộc lộ những hạn chế, bất cập so với yêu cầu của thực tế và thiếu thống nhất, chưa phù hợp với thực tiễn thi hành và sự thay đổi của chính sách pháp luật như hạn chế từ cơ chế bồi thường; hạn chế về phạm vi bồi thường; bất cập trong việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường từ căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường; hạn chế về thời hiệu yêu cầu bồi thường; hạn chế về trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường; hực trạng thiệt hại được bồi thường; thực trạng việc khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết bồi thường; việc chi trả tiền bồi thường cho người bị thiệt hại còn nhiều bất cập; chưa đủ tính răn đe trong việc thực hiện trách nhiệm hoàn trả của công chức gây ra thiệt hại; và một số hạn chế khác.

### ***2.2.3. Nhận diện một số sai phạm của người thi hành công vụ dẫn đến thiệt hại giúp người dân nhận thức và tự bảo vệ quyền***

Đối với các CQNN trong lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án, việc mọi cán bộ, công chức tại các cơ quan nhà nước phải nắm bắt chặt chẽ, đầy đủ các quy định của nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Đất đai, Luật Nhà ở... là điều không thể. Qua thực tiễn, học viên đã chỉ ra được một số sai phạm chính dẫn đến TNBTCNN trong cả 3 lĩnh vực quản lý hành chính, tố tụng và thi hành án dân sự.

- *Một số sai phạm chủ yếu phát sinh TNBTCNN trong hoạt động thi hành án* là việc Chấp hành viên thực hiện không đúng thẩm quyền, ra quyết định không đủ căn cứ, vi phạm trình tự, thủ tục trong quá trình tổ chức thực hiện. Đồng thời, sai phạm trong chính việc

giải quyết bồi thường do xác định pháp luật áp dụng để giải quyết bồi thường chưa đúng quy định; từ chối thụ lý đơn yêu cầu bồi thường trái pháp luật; chưa thực hiện xong nghiệp vụ về THADS.

- *Một số sai phạm chủ yếu phát sinh TNBTCNN trong hoạt động quản lý hành chính* là việc công chức cơ quan hành chính thực hiện việc thu tiền sử dụng đất sai quy định; sai phạm trong việc 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 nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất; sai phạm trong việc chậm trả tiền đền bù đất dẫn đến thiệt hại về lãi phát sinh trong quá trình chậm trả.

- *Một số sai phạm chủ yếu phát sinh TNBTCNN trong hoạt động tố tụng* do các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra chủ yếu do việc thực hiện sai trình tự, thủ tục điều tra, xét xử, truy tố, xét xử; bỏ quên hồ sơ; lạm dụng việc ban hành quyết định miễn truy cứu trách nhiệm hình sự khi dự đoán có dấu hiệu gây thiệt hại xảy ra cho người dân, để tránh trách nhiệm bồi thường thiệt hại.

### **2.3. Đánh giá chung về pháp luật TNBTCNN**

#### ***2.3.1. Pháp luật về TNBTCNN có phù hợp với Nhà nước pháp quyền không?***

Có thể thấy, tại thời điểm ban hành Luật TNBTCNN thì nội dung của Luật này được xây dựng phù hợp với quy định của một số đạo luật có liên quan như Luật Khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính...

Tuy nhiên, đến nay, Hiến pháp sửa đổi 2013 và một số Luật chuyên ngành đã có nhiều thay đổi theo hướng quy định rõ hơn các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Do đó, trong điều kiện

Hiến pháp và các đạo luật khác có liên quan đến Luật TNBTCNN đã thay đổi thì việc sửa đổi, bổ sung Luật TNBTCNN là một đòi hỏi tất yếu để phù hợp với giai đoạn phát triển thời kỳ này của Nhà nước ta.

### ***2.3.2. Quyền con người về bồi thường nhà nước có phù hợp với pháp luật quốc tế hay không?***

Để đánh giá quyền con người về BTNN có phù hợp với pháp luật quốc tế hay không, thì phải đánh giá được các quyền con người quy định trong Luật TNBTCNN so với quy định về các quyền cơ bản của con người trong pháp luật quốc tế, cụ thể là:

- Quyền sống được quy định tại một số văn bản quốc tế về quyền con người, bao gồm: Điều 3 của Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR); Điều 3,4,5,7 của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng năm 1948 (CPPCG); Điều 6 của Công ước về quyền dân sự, chính trị năm 1966 (ICCPR) và Điều 1 Công ước về không áp dụng thời hiệu tố tụng đối với tội ác chiến tranh và tội ác chống lại nhân loại năm 1968. Luật TNBTCNN mở rộng các loại thiệt hại được bồi thường bao gồm thiệt hại về vật chất do người bị thiệt hại chết quy định tại Điều 48 và thiệt hại về vật chất do bị tổn hại về sức khỏe quy định tại Điều 49. Như vậy, đối với việc quy định về thiệt hại được bồi thường trong Luật TNBTCNN cơ bản là phù hợp với pháp luật quốc tế liên quan đến quyền sống của con người.

- Quyền bất khả xâm phạm, không bị tra tấn, nhục hình và được đối xử nhân đạo được quy định tại Điều 1, 3, 5 UDHR và Điều 7, 17 của ICCPR quy định việc không ai bị xâm phạm bất hợp pháp đến danh dự và uy tín. Luật TNBTCNN có quy định về phạm vi được bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự, trong đó, những người bị Nhà nước gây ra thiệt hại liên quan đến việc hạ thấp nhân

phẩm sẽ được Nhà nước bồi thường, công khai xin lỗi là phù hợp với pháp luật quốc tế liên quan đến quyền sống của con người. Tuy nhiên, đối với quyền bất khả xâm phạm, Luật TNBCTCN còn có chỗ chưa phù hợp với pháp luật quốc tế ở chỗ chưa có quy định nào liên quan đến bồi thường trong trường hợp người dân bị chịu đựng hình phạt nhục hình, ép cung tàn bạo hay bị đối xử vô nhân đạo.

- Quyền tự do thân thể, không bị bắt, giam giữ tùy tiện, trái pháp luật là quyền cơ bản nhất của con người được nhân loại thừa nhận tại Điều 9 UDHR và Điều 9 của ICCPR 1966. Luật TNBCTCN bảo đảm quyền được bồi thường thiệt hại và phục hồi danh dự, quyền lợi của người bị oan nếu bị tạm giữ, tạm giam, bị khởi tố, truy tố, xét xử theo quy định tại Điều 26 về phạm vi được bồi thường trong hoạt động tố tụng hình sự là phù hợp với pháp luật quốc tế liên quan đến tự do thân thể, không bị bắt, giam giữ tùy tiện, trái pháp luật của con người.

- Quyền về lao động, không bị lao động khổ sai, cưỡng bức được quy định tại Điều 8 ICCPR về không bị nô lệ, là một trong những quyền cơ bản về tự do và phẩm giá của con người. Điều 13 Luật TNBCTCN cũng quy định đối với trường hợp Nhà nước bồi thường nếu có hành vi trái pháp luật khi *“áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa người vào trường giáo dưỡng, đưa người vào cơ sở giáo dục hoặc đưa người vào cơ sở chữa bệnh”*. Quy định này là hoàn toàn phù hợp với mục tiêu chung của pháp luật quốc tế liên quan đến nhóm quyền này cần phải được bảo vệ tối đa và tôn trọng đối với mọi nhà nước, mọi quốc gia.

- Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở và bí mật thư tín quy định tại Điều 17 ICCPR. Luật TNBCTCN có quy định về trường hợp được Nhà

nước bồi thường trong hoạt động thi hành án dân sự đối với trường hợp người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật đối với việc “áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án và cưỡng chế thi hành án” gây thiệt hại cho công dân theo Điều 38 về phạm vi TNBTCNN trong hoạt động thi hành án dân sự. Có thể thấy quy định này cũng phù hợp với pháp luật quốc tế liên quan đến nhóm quyền này.

### *Chương 3*

## **GIẢI PHÁP BẢO VỆ VÀ THÚC ĐẨY QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

Có thể thấy, cho đến thời điểm này, Đảng và Nhà nước ta đã từng bước xây dựng và hoàn thiện nên một cơ chế hữu hiệu nhất từ trước đến nay về bồi thường Nhà nước. Từ khi chưa có đạo luật riêng cho đến lúc có một đạo luật riêng với tương đối đầy đủ các văn bản hướng dẫn thi hành, mục đích là để bảo vệ tối đa các quyền con người về dân sự, chính trị, quyền được công bằng trước pháp luật, quyền được tự bảo vệ lợi ích của mình về tài sản, về tinh thần trước Nhà nước.

### **3.1. Mục đích ban đầu khi ban hành đạo luật riêng về bồi thường nhà nước không đạt được**

Sau 4 năm triển khai thi hành Luật TNBTCNN thì một số mục đích của Đảng và Nhà nước ta đã không đạt được như mong muốn, cụ thể là: cơ chế pháp lý chưa thực sự thống nhất, đồng bộ, tính hiệu quả không cao; người bị thiệt hại chưa được tạo điều kiện thuận lợi khi thực

hiện quyền yêu cầu bồi thường đối với những thiệt hại do hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra. Bên cạnh đó, các quy định về mức hoàn trả đối với người thi hành công vụ có hành vi trái pháp luật chưa cao, chưa đủ sức răn đe, dẫn đến chưa thực sự tăng cường trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, của công chức trong quá trình thi hành công vụ. Do đó, vấn đề đặt ra trong giai đoạn này là cần một cơ chế về BTNN với đầy đủ các quy định phù hợp với thực tế tình hình yêu cầu bồi thường của người dân và tình hình giải quyết yêu cầu bồi thường của các cơ quan Nhà nước thay thế cho cơ chế BTNN và các quy định như hiện nay trong Luật TNBTCNN.

### **3.2. Quan điểm về giải pháp sửa đổi, bổ sung Luật TNBTCNN**

Học viên nhận thấy việc đề xuất các giải pháp để hoàn thiện cơ chế bồi thường Nhà nước theo quy định của Luật TNBTCNN và văn bản hướng dẫn thi hành cần bám sát chủ trương, đường lối của Bộ Chính trị, để phù hợp với tình hình chính trị của đất nước ta trong giai đoạn hiện nay. Trọng tâm giải pháp để sửa đổi, bổ sung Luật cần gắn kết chặt chẽ với việc thể chế hoá các quy định mới của Hiến pháp sửa đổi năm 2013 liên quan đến một số quy định về quyền, nghĩa vụ của công dân, phù hợp với tinh thần, nguyện vọng của cả dân tộc trong bản Hiến pháp mới này. Đồng thời, bảo đảm tính thống nhất và đồng bộ của Luật TNBTCNN với các văn bản pháp luật khác có liên quan và sự phù hợp với các điều ước quốc tế mà nước Việt Nam là thành viên.

### **3.3. Một số giải pháp bảo đảm việc bảo vệ, thúc đẩy quyền con người trong pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam một cách hữu hiệu**

Để bảo vệ hữu hiệu quyền con người về BTNN trong giai

đoạn này, Đảng và Nhà nước ta cần có giải pháp hoàn thiện thể chế như mở rộng phạm vi bồi thường; mở rộng các loại thiệt hại được bồi thường, bỏ quy định về việc người bị thiệt hại tự chứng minh căn cứ để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, sửa đổi quy định về thời hiệu yêu cầu bồi thường. Bên cạnh đó, cần có giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và hiểu biết của người dân. Và quan trọng, là sớm xây dựng cơ quan chuyên trách bảo vệ các quyền và lợi ích của con người về bồi thường nhà nước cấp quốc gia cũng như đẩy mạnh hợp tác quốc tế, ưu tiên các hoạt động của đất nước cũng như tiếp tục cam kết hợp tác với các quốc gia khác, Liên hợp quốc và các cơ quan của tổ chức này để bảo đảm ngày càng tốt hơn việc thụ hưởng các quyền và tự do cơ bản của con người trên lãnh thổ Việt Nam và trên toàn thế giới.

## **KẾT LUẬN**

Từ nhận thức đúng đắn và tôn trọng quyền con người, pháp luật Việt Nam đang được Đảng và Nhà nước quan tâm để biến tinh thần tôn trọng và bảo vệ đó thành hành động thông qua việc xây dựng một đạo luật toàn diện với tham vọng bảo vệ hiệu quả nhất quyền con người, quyền công dân về TNBTCNN và có những bước đi mạnh mẽ kế tiếp để từng bước hoàn thiện thể chế về TNBTCNN. Từ những nghiên cứu nghiêm túc của học viên đối với đề tài này, có thể rút ra một số kết luận như sau:

1. Việc tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm và tinh thần tại các văn bản luật về BTNN của các quốc gia trên thế giới đã có tầm ảnh hưởng, tạo tiền đề cho Nhà nước ta xây dựng và ban hành một

đạo luật riêng về TNBTCNN tương đối toàn diện, đặt quyền con người, quyền công dân về BTNN là mục đích chính để điều chỉnh trong đạo luật này.

**2.** Các quy định của pháp luật quốc tế được tiếp thu và từng bước pháp điển hóa các quy định đó vào trong đạo luật riêng về BTNN ở Việt Nam, về cơ bản phù hợp với các quy định của các Công ước quốc tế về quyền con người nói chung và Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị năm 1966 nói riêng.

**3.** Từ thực trạng, hạn chế, bất cập tại một số quy định của Luật TNBTCNN cho thấy trong điều kiện Hiến pháp và một số luật chuyên ngành liên quan đến TNBTCNN đã thay đổi thì một số quy định hiện hành của Luật TNBTCNN và cơ chế BTHH không còn phù hợp với Nhà nước pháp quyền trong giai đoạn hiện nay. Do đó, việc sửa đổi, bổ sung Luật TNBTCNN để đáp ứng với thực tế việc áp dụng pháp luật về BTNN và tình hình chính trị, xã hội của nước ta trong gian đoạn này là một đòi hỏi tất yếu để phù hợp với giai đoạn phát triển của Nhà nước ta.

**4.** Thực tế hiện nay cần có một cơ chế BTNN minh bạch, thuận tiện, gọn nhẹ trong thủ tục hành chính, đáp ứng nhu cầu bảo vệ quyền con người, quyền công dân liên quan đến TNBTCNN.