

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**LÊ THÁI PHƯƠNG**

**TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ  
NƯỚC THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

*Chuyên ngành: Luật Dân sự và Tố tụng dân sự*  
*Mã số: 62.38.01.03*

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2019**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA  
HỌC:**

**1. PGS. TS. Bùi Đăng Hiếu**

**2. TS. Lê Đình Nghị**

**Phản biện 1:**

**Phản biện 2:**

**Phản biện 3:**

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do lựa chọn đề tài

Kể từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa cho đến nay, pháp luật về TNBTCNN cũng đã có một quá trình hoàn thiện và phát triển tương đối lâu dài.

Với nhiệm vụ “hoàn thiện chế định về bồi thường, bồi hoàn” để hoàn thành mục tiêu của chiến lược cải cách tư pháp, đồng thời cũng là nhiệm vụ phải “khẩn trương ban hành Luật về bồi thường nhà nước” để thực hiện định hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, ngày 18/6/2009, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) 2009 đã được thông qua tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa 12. Trong thực tiễn thi hành, Luật TNBTCNN năm 2009 đã trở thành công cụ pháp lý quan trọng để cá nhân, tổ chức bị thiệt hại sử dụng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, theo thời gian, Luật TNBTCNN năm 2009 đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết, thiếu sót làm ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành Luật. Trên cơ sở đó, ngày 20/6/2017, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật TNBTCNN 2017 và chính thức có hiệu lực kể từ ngày 01/07/2018. Có thể nói, Luật TNBTCNN năm 2017 đã sửa đổi nhiều quy định của Luật TNBTCNN năm 2009 và sẽ góp phần bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại. Tuy nhiên, dù mới được ban hành cũng như mới có hiệu lực thi hành, nhưng đã ngay lập tức Luật TNBTCNN năm 2017 bộc lộ những hạn chế, thiếu sót mới cũng như còn nhiều nội dung hạn chế, bất cập của Luật TNBTCNN năm 2009 mà Luật năm 2017 chưa khắc phục được. Những hạn chế, bất cập này dự báo việc thi hành Luật TNBTCNN năm 2017 trên thực tiễn sẽ tiếp tục gặp khó khăn, cản trở. Chính vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu, làm rõ một số vấn đề lý luận đồng thời với việc đánh giá thực tiễn thi hành Luật TNBTCNN năm 2017 để đề xuất, kiến nghị hoàn thiện pháp luật vẫn còn tính cấp thiết.

Đến nay có nhiều công trình nghiên cứu, bài viết, bài nghiên cứu về TNBTCNN. Một số công trình đã nghiên cứu công phu về TNBTCNN nhưng lại chưa toàn diện, còn lại, đa số các công trình, bài viết khoa học mới chỉ nghiên cứu về TNBTCNN ở những bình diện nhỏ lẻ, chưa có tính bao quát, toàn diện và cũng chưa có công trình nào đưa ra hướng sửa đổi, hoàn thiện những quy định pháp luật một cách tổng thể, có hệ thống. Trước thực tế trên cho thấy, việc tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện quy định của pháp luật về TNBTCNN là cần thiết cần thiết, đặc biệt là trong bối cảnh mà Đảng và Nhà nước vẫn đang tiếp tục chủ trương hoàn thiện hơn nữa các cơ chế pháp lý phúc đáp và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân nói chung cũng như quyền được Nhà nước bồi thường nói riêng. Với lẽ nêu trên, khẳng định, việc lựa chọn và nghiên cứu đề tài “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại của Nhà nước theo pháp luật Việt Nam*” sẽ có giá trị lý luận và thực tiễn sâu sắc.

## **2. Mục đích và đối tượng nghiên cứu**

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong pháp luật Việt Nam. Trên cơ sở đó, đề xuất các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Luận án có những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau: (i) bản chất, đặc điểm của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (ii) pháp luật của một số nước trên thế giới về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước và rút ra những vấn đề mà Việt Nam có thể tham khảo, học tập; (iii) những nội dung cơ bản của pháp luật Việt Nam về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước qua các giai đoạn hình thành và phát triển mà trọng tâm là giai đoạn mà Nhà nước ta ban hành Luật riêng điều chỉnh vấn đề trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (iv) quan điểm và kiến nghị về hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

## **3. Phạm vi nghiên cứu**

Trong giới hạn về dung lượng, Luận án chỉ tập trung nghiên cứu:

- Về lý luận, Luận án nghiên cứu các quan điểm về bản chất, đặc điểm, ý

nghĩa của chế định của TNBTCNN và pháp luật của một số quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới về TNBTCNN.

- *Về thực tiễn*, Luận án tập trung nghiên cứu thực trạng những nội dung cơ bản của pháp luật TNBTCNN của Việt Nam cũng như thực tiễn thi hành pháp luật TNBTCNN tại Việt Nam qua các giai đoạn, trong đó, tập trung vào vấn đề quyền yêu cầu bồi thường, thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, giải quyết bồi thường.

- *Về phạm vi thời gian*, Luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu về pháp luật TNBTCNN ở giai đoạn có Luật TNBTCNN năm 2009 và giai đoạn có Luật TNBTCNN năm 2017.

#### **4. Nhiệm vụ của Luận án**

*Thứ nhất*, làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về TNBTCNN.

*Thứ hai*, nghiên cứu quy định pháp luật của một số nước trên thế giới về TNBTCNN và rút ra những vấn đề mà Việt Nam có thể tham khảo, học tập.

*Thứ ba*, đánh giá, phân tích những nội dung cơ bản của pháp luật Việt Nam về TNBTCNN như: căn cứ yêu cầu bồi thường, phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, các cơ chế yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường, thiệt hại được bồi thường, giám sát việc thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước...đồng thời, đánh giá thực trạng thi hành pháp luật Việt Nam về TNBTCNN để từ đó nhận ra những điểm còn khiếm khuyết của pháp luật hiện hành.

*Thứ tư*, đề xuất các quan điểm về hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN cũng như kiến nghị các nội dung cần sửa đổi cụ thể.

#### **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của Luận án**

*5.1. Phương pháp luận*: việc nghiên cứu, thực hiện luận án sẽ dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin. Đây được coi là kim chỉ nam xuyên suốt trong quá trình nghiên cứu, thực hiện luận án cũng như định hướng cho việc sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể của tác giả.

*5.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể:* trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, trong quá trình nghiên cứu, thực hiện luận án, tác giả sẽ sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau đây:

- Phương pháp phân tích và bình luận để làm rõ những nội dung cơ bản của TNBTCNN theo quy định pháp luật hiện hành, đánh giá thực trạng pháp luật cũng như thực tiễn thi hành Luật TNBTCNN;

- Phương pháp tổng hợp nhằm khái quát tình hình thực tiễn thi hành Luật TNBTCNN, đặc biệt là trong thực hiện quyền yêu cầu bồi thường cũng như trong hoạt động giải quyết bồi thường, khái quát thông tin pháp luật nước ngoài về TNBTCNN;

- Phương pháp so sánh để nhằm chỉ ra những điểm tương đồng và khác biệt về TNBTCNN trong pháp luật Việt Nam qua các giai đoạn.

## **6. Những đóng góp mới về khoa học của Luận án**

Kết quả nghiên cứu của Luận án có những đóng góp chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, xây dựng khái niệm về TNBTCNN và chỉ ra một số đặc điểm riêng của TNBTCNN so với trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

*Thứ hai*, nghiên cứu, tổng hợp kinh nghiệm pháp luật nước ngoài về TNBTCNN để từ đó rút ra những vấn đề mà Việt Nam có thể tham khảo, học tập.

*Thứ ba*, phân tích đặc điểm của pháp luật về TNBTCNN tại Việt Nam qua các thời kỳ mà trong đó tập trung vào giai đoạn kể từ khi có Luật TNBTCNN năm 2009 đến nay, đánh giá thực trạng thi hành để từ đó chỉ ra những khiếm khuyết của chế định pháp luật về TNBTCNN hiện hành.

*Thứ tư*, đề xuất các quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN và đưa ra một số kiến nghị cụ thể hoàn thiện các quy định của chế định này.

## **7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án**

Luận án đã làm phong phú thêm số lượng các công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn về TNBTCNN ở Việt Nam, đóng góp một số quan điểm lý

luận về TNBTCNN; cung cấp những quan điểm quốc tế về TNBTCNN. Đặc biệt, Luận án đã có những đề xuất làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật hiện hành nhằm thúc đẩy hiệu quả của cơ chế bồi thường nhà nước nhằm bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích của đối tượng bị thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra.

Là công trình nghiên cứu tương đối toàn diện về TNBTCNN, Luận án có giá trị tham khảo đối với các cơ quan quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước, các cơ quan chủ quản của các ngành có phát sinh nhiều yêu cầu bồi thường nhà nước mà nhất là các cơ quan, đơn vị xây dựng pháp luật. Luận án còn là tài liệu hữu ích cho công tác nghiên cứu, giảng dạy luật trong các Trung tâm đào tạo luật học ở Việt Nam.

## **PHẦN 1:**

### **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI**

Đề tài “Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong pháp luật Việt Nam” là một đề tài nghiên cứu mới. Cho đến nay, chưa có một công trình nghiên cứu nào nghiên cứu toàn diện về đề tài này. Trong một số công trình nghiên cứu, tác giả cũng đã nghiên cứu một vài khía cạnh của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (TNBTCNN) cũng như nghiên cứu các quy định hiện hành về TNBTCNN nhưng chưa đầy đủ và toàn diện.

Có nhiều công trình nghiên cứu, luận văn, luận án, bài báo khoa học nghiên cứu về TNBTCNN ở nhiều cấp độ khác nhau. Nhiều nghiên cứu đã cho rằng TNBTCNN là một dạng của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Tuy nhiên, chưa nghiên cứu nào chỉ ra một cách rõ ràng những điểm đặc thù của TNBTCNN so với trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung. Về khái niệm, một số nghiên cứu đã đưa ra khái niệm về TNBTCNN nhưng mới chỉ tập trung vào một số khía cạnh của trách nhiệm này. Các nghiên cứu đều tập trung phần lớn vào những khía cạnh dân sự của TNBTCNN. Tuy nhiên, trong mối quan hệ giữa TNBTCNN với cơ chế pháp lý để xác định tính hợp pháp hoặc tính bất hợp pháp của hành vi thi hành công vụ gây thiệt hại thì ít được đề cập.

Đối với kinh nghiệm pháp luật nước ngoài, chưa công trình nào nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện về pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về TNBTCNN của các quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới. Hầu hết các công trình nghiên cứu đều sử dụng thông tin về pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về TNBTCNN của các quốc gia, vùng lãnh thổ thông qua chuyên gia mà không phải xuất phát từ văn bản quy phạm pháp luật.

Để tiếp tục hoàn thiện pháp luật về TNBTCNN, kể từ khi Luật TNBTCNN năm 2017 được ban hành đến nay, chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu một cách có hệ thống về các quy định của Luật và chính vì vậy, chưa có công trình nghiên cứu nào đề xuất cụ thể việc hoàn thiện pháp luật về



TNBTCNN. Vì lẽ đó, việc tiếp tục nghiên cứu pháp luật về TNBTCNN với đề tài “Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo pháp luật Việt Nam” có ý nghĩa quan trọng và sẽ góp phần hiệu quả vào việc hoàn thiện pháp luật hiện hành ở Việt Nam về TNBTCNN.

## PHẦN 3: NỘI DUNG LUẬN ÁN

### Chương 1

## MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

### *1.1. Khái niệm, bản chất của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*

#### *1.1.1. Khái niệm trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*

TNBTCNN được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau và dưới từng góc độ thì TNBTCNN lại được khái niệm rất khác nhau.

Hiện nay ở Việt Nam có khá nhiều khái niệm về TNBTCNN được đưa ra dưới những góc độ tiếp cận khác nhau như: khái niệm TNBTCNN dưới góc độ phạm vi TNBTCNN hay dưới góc độ nội hàm của “thực hiện pháp luật” hoặc dưới góc độ quan điểm về quyền miễn trừ của TNBTCNN...

Nghiên cứu sinh cho rằng, mỗi cách tiếp cận đều có điểm hợp lý. Dưới góc nhìn của cá nhân Nghiên cứu sinh thì Nghiên cứu sinh cho rằng cần xem xét những vấn đề sau đây khi tiếp cận vấn đề TNBTCNN: (i) Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong mối quan hệ với trách nhiệm của Nhà nước nói chung; (ii) Nguồn của sai phạm và (iii) Ai là chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường.

Trên cơ sở phân tích các vấn đề nêu trên, Nghiên cứu sinh cho rằng “TNBTCNN là một dạng cụ thể của trách nhiệm của Nhà nước mà trong đó, Nhà nước có trách nhiệm bù đắp những tổn thất về tài sản, bù đắp những tổn thất về tinh thần trong trường hợp người thi hành công vụ trong khi thi hành công vụ đã gây thiệt hại trái pháp luật về tài sản, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của cá nhân hoặc gây thiệt hại trái pháp luật về tài sản, uy tín của tổ chức”.

#### *1.1.2. Bản chất pháp lý của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*

Quan niệm pháp lý truyền thống ở Việt Nam hiện nay được nhiều người thừa nhận đó là coi TNBTCNN một dạng trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng cả về góc độ luật thực định cũng như góc độ khoa học pháp lý. Bên cạnh đó, cũng có quan điểm cho rằng, TNBTCNN là một quan hệ hành chính

hay quan điểm cho rằng TNBTCNN là quan hệ dân sự được vận hành bởi cơ chế có tính chất hành chính...

Nghiên cứu cho rằng, vấn đề xác định bản chất pháp lý của quan hệ TNBTCNN là rất quan trọng, đặc biệt là ở khía cạnh xác định cơ chế thực hiện quyền yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường phải phù hợp với cách tiếp cận về mặt bản chất pháp lý. Ý nghĩa quan trọng của việc xác định được bản chất pháp lý của TNBTCNN thể hiện ở chỗ nó sẽ giúp cho các nhà làm luật xác lập một cơ chế pháp lý vận hành phù hợp bản chất đó. Do đó, những tranh cãi rằng TNBTCNN mang bản chất pháp lý dân sự hay hành chính hay có sự giao thoa giữa hành chính và dân sự mà không chỉ ra được sự kết nối giữa cơ chế pháp lý thực hiện TNBTCNN với bản chất pháp lý đã được xác định của TNBTCNN thì sẽ là vô nghĩa. Trên cơ sở đó, Nghiên cứu sinh cho rằng, cần xem xét, xác định bản chất pháp lý của TNBTCNN đồng thời dưới cả hai góc độ là bảo đảm quyền dân sự và cơ chế pháp lý để yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường. Theo đó, khi đồng thời nhìn nhận dưới góc độ bảo đảm quyền dân sự cũng như dưới góc độ cơ chế pháp lý để thực hiện trách nhiệm bồi thường - hay để giải quyết bồi thường - thì TNBTCNN mang bản chất là một loại trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nhằm bảo đảm quyền được Nhà nước bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây thiệt hại trái pháp luật trong khi công vụ và quan hệ pháp luật này được vận hành bởi các cơ chế pháp lý tương tác giữa Nhà nước và người bị thiệt hại trong xử lý các phản ứng của người bị thiệt hại đối với các quyết định, hành vi của người thi hành công vụ tác động tới họ.

### ***1.2. Đặc điểm của trách nhiệm bồi thường của Nhà nước***

Nghiên cứu sinh cho rằng, ngoài những đặc điểm chung của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì TNBTCNN còn có những đặc điểm riêng như sau:

*Thứ nhất*, TNBTCNN phát sinh từ thiệt hại gây ra bởi hành vi thi hành công vụ.

*Thứ hai, chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường luôn là Nhà nước.*

*Thứ ba, khách thể của quan hệ TNBTCNN là khách thể “kép”, trong đó, không chỉ là các lợi ích vật chất hoặc tinh thần mà người bị thiệt hại hướng tới mà còn là lòng tin của người dân vào hiệu quả hoạt động cũng như uy tín của Nhà nước.*

*Thứ tư, TNBTCNN có thể bị hạn chế.*

*Thứ năm, cơ chế pháp lý để thực hiện TNBTCNN luôn gắn liền với cơ chế pháp lý xác định tính hợp pháp hoặc bất hợp pháp của hành vi thi hành công vụ.*

### ***1.3. Ý nghĩa của chế định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước***

*Thứ nhất, là công cụ và biện pháp để phục hồi quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại.*

*Thứ hai, góp phần ngăn ngừa các sai phạm trong khi thi hành công vụ.*

### ***1.4. Pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước của một số nước trên thế giới***

Tại nội dung này, Luận án nghiên cứu các vấn đề sau đây trong pháp luật của các nước: (i) nguồn của pháp luật về TNBTCNN; (ii) phương thức tiếp cận vấn đề trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (iii) bản chất pháp lý của quan hệ pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (iv) đối tượng được bồi thường; (v) quyền yêu cầu Nhà nước bồi thường; (vi) cơ quan thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (vii) phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (viii) thủ tục giải quyết bồi thường; (ix) trách nhiệm cá nhân của người thi hành công vụ ; (x) thi hành án bản án về bồi thường.

Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề nêu trên, Luận án cũng chỉ ra một số kinh nghiệm có thể tham khảo cho Việt Nam: (i) sự đa dạng của các cơ chế yêu cầu bồi thường, giải quyết bồi thường; (ii) pháp luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước luôn giữ mối quan hệ chặt chẽ với Bộ luật Dân sự; (iii) bảo đảm sự can thiệp có tính thứ bậc của cơ quan kiểm soát việc thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

## Chương 2

# QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM

### *2.1. Sơ lược về sự hình thành và phát triển của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tại Việt Nam*

Tại nội dung này, Luận án đã khẳng định được rằng ở Việt Nam, vấn đề TNBTCNN đã được quy định từ rất sớm.

Trong suốt tiến trình lịch sử của đất nước kể từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa cho tới nay, một số đặc điểm chung xuyên suốt của pháp luật TNBTCNN của Việt Nam từ trước tới nay được thể hiện rất rõ nét bao gồm: (i) quyền được bồi thường của người bị thiệt hại “luôn là một quyền hiến định”, theo đó, quyền này luôn được ghi nhận trong các bản Hiến pháp qua các thời kỳ; (ii) pháp luật TNBTCNN chỉ điều chỉnh “một chiều”, theo đó, chỉ điều chỉnh trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với người bị thiệt hại mà không điều chỉnh “chiều ngược lại” tức là trách nhiệm của cá nhân, tổ chức đối với Nhà nước nếu họ gây ra thiệt hại cho Nhà nước như pháp luật của một số nước; (iii), quan hệ pháp luật TNBTCNN luôn được coi là một quan hệ pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng; (iv) pháp luật TNBTCNN điều chỉnh khá toàn diện các vấn đề pháp lý phát sinh trong mối quan hệ giữa các chủ thể là: Nhà nước, từng cơ quan nhà nước cụ thể, người thi hành công vụ gây thiệt hại và người bị thiệt hại.

Trên cơ sở tính chất toàn diện của chế định TNBTCNN, Luận án đã phân chia quá trình hình thành và phát triển của chế định pháp luật về TNBTCNN thành các giai đoạn sau đây:

*Thứ nhất*, giai đoạn trước khi ban hành Luật TNBTCNN năm 2009;

*Thứ hai*, giai đoạn khi có Luật TNBTCNN năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành;

*Thứ ba*, giai đoạn khi có Luật TNBTCNN năm 2017.

### *2.1.1. Pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trước khi có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước 2009*

Ở giai đoạn này, Luận án đã chỉ ra một số đặc điểm chính của pháp luật TNBTCNN, bao gồm:

*Thứ nhất*, ở góc độ chung nhất, pháp luật về TNBTCNN trong giai đoạn này có một số đặc điểm chính như sau:

(1) Pháp luật về TNBTCNN trong giai đoạn này không có tính hệ thống mà được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật ở các cấp độ khác nhau (từ Luật đến các văn bản dưới Luật). Trong đó, ở các văn bản quy phạm pháp luật ở tầm Luật, vấn đề TNBTCNN chỉ được quy định mang tính nguyên tắc còn đối với những vấn đề cụ thể của chế định pháp luật này lại được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật dưới Luật;

(2) TNBTCNN được xác định là trách nhiệm bồi thường của từng cơ quan nhà nước, của từng cơ quan tiến hành tố tụng cụ thể chứ không xác định là trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nói chung;

(3) Có nhiều cơ chế pháp lý để người bị thiệt hại yêu cầu bồi thường cũng như để cơ quan nhà nước giải quyết bồi thường.

*Thứ hai*, ở góc độ xem xét từng nhóm quy định cụ thể, pháp luật về TNBTCNN trong giai đoạn này có một số đặc điểm chính như sau:

(1) Phạm vi TNBTCNN bị thu hẹp dần từ các văn bản quy phạm pháp luật ở tầm Luật đến các văn bản quy phạm pháp luật dưới Luật. Sự “thu hẹp” này không phải là sự thu hẹp quyền của người dân mà chủ yếu là do những quy định mang tính nguyên tắc ở các văn bản quy phạm pháp luật ở tầm Luật khó thực hiện trên thực tiễn nên phải cụ thể hóa việc thực hiện quyền yêu cầu bồi thường ở các văn bản quy phạm pháp luật dưới Luật và việc cụ thể hóa này chỉ đáp ứng được một số lĩnh vực cụ thể, trong đó, trọng tâm là hoạt động TTHS;

(2) Có nhiều thủ tục giải quyết bồi thường nhưng giữa các văn bản quy phạm pháp luật lại không có quy định về việc lựa chọn các thủ tục giải quyết bồi thường. Các loại thiệt hại mà người bị thiệt hại được bồi thường, trách nhiệm

hoàn trả của người thi hành công vụ gây thiệt hại được quy định chung chung và không có sự thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Điều này là hệ quả của việc có sự tồn tại của nhiều mặt bằng pháp lý khác nhau trong việc giải quyết bồi thường.

#### *2.1.2. Pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước sau khi có Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước 2009*

Ngày 18/6/2009 Luật TNBTCNN năm 2009 được Quốc hội khóa XII thông qua tại Kỳ họp thứ 5 và chính thức có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2010. Có thể nói đây là lần đầu tiên TNBTCNN được quy định khá tập trung, đầy đủ và toàn diện trong một văn bản quy phạm pháp luật ở tầm văn bản Luật. Ở giai đoạn này, hệ thống pháp luật cũng đồng thời có những sự thay đổi nhanh chóng và liên tục, chính vì vậy, TNBTCNN trong giai đoạn này có đặc điểm rõ nét nhất là quy định nhiều cơ chế yêu cầu bồi thường và giải quyết bồi thường. Cụ thể là:

*Thứ nhất*, về căn cứ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường, pháp luật về TNBTCNN trong giai đoạn này quy định nhiều căn cứ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường. Việc có nhiều căn cứ thực hiện quyền yêu cầu bồi thường là một điều thuận lợi cho người bị thiệt hại. Tuy nhiên, điều bất lợi lại ở chỗ khi yêu cầu bồi thường theo những căn cứ khác nhau thì việc giải quyết bồi thường lại được thực hiện khác nhau khi xác định phạm vi TNBTCNN và xác định thiệt hại được bồi thường.

*Thứ hai*, về chủ thể có trách nhiệm bồi thường, pháp luật về TNBTCNN trong giai đoạn này quy định nhiều chủ thể có trách nhiệm bồi thường.

*Thứ ba*, về quyền được bồi thường, pháp luật TNBTCNN trong giai đoạn này quy định không thống nhất về quyền được bồi thường của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại.

*Thứ tư*, về thủ tục giải quyết bồi thường, pháp luật TNBTCNN giai đoạn này quy định nhiều thủ tục giải quyết bồi thường.

*Thứ năm*, về nguồn kinh phí và thủ tục cấp kinh phí chi trả tiền bồi



thường, pháp luật TNBTCNN trong giai đoạn này quy định 02 loại nguồn kinh phí và 02 thủ tục cấp kinh phí chi trả tiền bồi thường.

## ***2.2. Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước 2017***

Luận án đã chỉ ra được những đặc điểm của TNBTCNN trong giai đoạn này là:

*Thứ nhất*, thống nhất một khuôn khổ pháp lý về TNBTCNN, theo đó, TNBTCNN được quy định tập trung trong một văn bản quy phạm pháp luật là Luật TNBTCNN và “trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được điều chỉnh bằng một khuôn khổ pháp lý riêng là Luật TNBTCNN mà không theo bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào khác”;

*Thứ hai*, tất cả các vấn đề liên quan đến quyền được bồi thường của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại đều được mở rộng hơn so với Luật TNBTCNN năm 2009;

*Thứ ba*, các vấn đề liên quan đến mối quan hệ giữa Nhà nước với người thi hành công vụ gây thiệt hại và mối quan hệ nội bộ giữa các cơ quan nhà nước với nhau trong thực hiện TNBTCNN được quy định rõ ràng, đầy đủ hơn.

Luận án đã phân tích các nội dung cơ bản của Luật TNBTCNN năm 2017 trên các vấn đề: (i) người được bồi thường; (ii) người có quyền yêu cầu bồi thường; (iii) nguyên tắc bồi thường của Nhà nước; (iv) quyền yêu cầu bồi thường; (v) chủ thể có trách nhiệm bồi thường; (vi) căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (vii) phạm vi trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (viii) Thiệt hại được bồi thường; (ix) thủ tục giải quyết bồi thường; (x) kinh phí bồi thường và thủ tục chi trả tiền bồi thường; (xi) quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước.

Tại từng vấn đề được phân tích, Luận án đã đánh giá, phân tích nội dung chính, những điểm mới so với Luật TNBTCNN năm 2009, ưu điểm, nhược điểm và nhất là những hạn chế, vướng mắc của pháp luật TNBTCNN trong giai đoạn này.



### CHƯƠNG 3

## ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC

### **3.1. Một số quan điểm định hướng hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước**

Luận án đã đề xuất một số quan điểm định hướng cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật về TNBTCNN, bao gồm:

*Thứ nhất*, TNBTCNN phải bảo đảm sự tương xứng giữa quyền với trách nhiệm của Nhà nước.

*Thứ hai*, TNBTCNN phải bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật.

*Thứ ba*, TNBTCNN phải được kiểm soát chặt chẽ.

### **3.2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước**

*Thứ nhất*, về áp dụng pháp luật. Luận án đề xuất các nguyên tắc về áp dụng pháp luật nhất là mối quan hệ giữa Luật TNBTCNN với Bộ luật Dân sự.

*Thứ hai*, về các cơ chế giải quyết bồi thường. Luận án đề xuất các nội dung về: (i) nguyên tắc bồi thường nhà nước; (ii) quyền yêu cầu bồi thường; (iii) thời hiệu yêu cầu bồi thường; (iv) căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; (v) cơ quan giải quyết bồi thường; (vi) thủ tục giải quyết bồi thường.

*Thứ ba*, thiệt hại được bồi thường.

*Thứ tư*, quản lý nhà nước về công tác bồi thường nhà nước

## KẾT LUẬN

TNBTCNN là một trong những chế định pháp luật quan trọng trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam hướng tới mục tiêu bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân nói chung cũng như bảo đảm quyền được bồi thường nói riêng.

TNBTCNN ở Việt Nam đã có một quá trình hình thành và phát triển lâu dài mà chuyển mình mạnh mẽ nhất là từ sau khi có sự ra đời của BLDS năm 1995 mà đến nay là Luật TNBTCNN năm 2017. Tuy nhiên, chế định TNBTCNN vẫn còn tồn tại những bất cập, chưa phù hợp và cần thiết phải được tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện.

Với việc nghiên cứu đề tài của Luận án, có thể rút ra một số kết luận sau đây:

1. Về bản chất, TNBTCNN là một loại trách nhiệm dân sự đặc thù về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nhưng được vận hành bởi nhiều cơ chế pháp lý quy định về cách thức phản ứng của người bị thiệt hại đối với hành vi thi hành công vụ tác động đến họ cũng như cách thức mà Nhà nước giải quyết các phản ứng đó.

2. Việc thực hiện TNBTCNN cần phải được kiểm soát chặt chẽ để bảo đảm tính hợp pháp, bảo đảm lợi ích của cả hai bên là Nhà nước và người bị thiệt hại.

3. Mặc dù hiện nay, TNBTCNN đang được điều chỉnh bởi Luật TNBTCNN năm 2017, tuy nhiên, dù mới được ban hành và vừa mới có hiệu lực nhưng dự báo Luật TNBTCNN năm 2017 sẽ sớm bộc lộ những hạn chế, bất cập khi thi hành trên thực tiễn bởi ngay trước hết là chính những bất cập nội tại trong quy định của Luật TNBTCNN cũng như những bất cập trong mối quan hệ với phần còn lại của hệ thống pháp luật. Chính vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung và tiếp tục hoàn thiện Luật TNBTCNN là một yêu cầu tuy gấp gáp nhưng hoàn toàn có căn cứ.

Những kiến nghị, đề xuất hoàn thiện pháp luật tại Chương 3 của Luận án sẽ góp phần đưa ra những gợi ý cho các nhà lập pháp trong quá trình hoàn thiện pháp luật.