

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN ĐỖ KIÊN

**THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM
BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC DO CÔNG CHỨC CƠ QUAN
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GÂY RA Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN ĐỖ KIÊN

**THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM
BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC DO CÔNG CHỨC CƠ QUAN
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GÂY RA Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: 1. TS ĐÌNH TRUNG TỤNG
2. TS HOÀNG NGỌC THỈNH

HÀ NỘI - 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Nguyễn Đỗ Kiên

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN TỚI ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	8
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan tới đề tài luận án trong nước và trên thế giới	8
1.2. Đánh giá kết quả các công trình nghiên cứu có liên quan tới thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra và những vấn đề cần tiếp tục tập trung nghiên cứu trong luận án	23
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC DO CÔNG CHỨC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GÂY RA Ở VIỆT NAM	31
2.1. Khái niệm, hình thức, vai trò thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra	31
2.2. Nội dung, yêu cầu và các yếu tố bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra	59
2.3. Thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở một số nước trên thế giới và những giá trị Việt Nam có thể tham khảo	76
Chương 3: THỰC TRẠNG THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC DO CÔNG CHỨC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GÂY RA Ở VIỆT NAM	89
3.1. Khái quát tình hình và hệ thống tổ chức thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam	89
3.2. Những kết quả đạt được đối với thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở Việt Nam và nguyên nhân	98
3.3. Những hạn chế đối với thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở Việt Nam và nguyên nhân	109
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG CỦA NHÀ NƯỚC DO CÔNG CHỨC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC GÂY RA Ở VIỆT NAM	124
4.1. Quan điểm bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở Việt Nam	124
4.2. Giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở Việt Nam	132
KẾT LUẬN	153
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	156
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	157
PHỤ LỤC	173

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

BLDS	: Bộ luật Dân sự
BTTH	: Bồi thường thiệt hại
CQHCCNN	: Cơ quan hành chính Nhà nước
HĐND	: Hội đồng nhân dân
KS	: Kiểm sát
TA	: Tòa án
TAND	: Tòa án nhân dân
TNBT	: Trách nhiệm bồi thường
TNBTCNN	: Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước
TNDS	: Trách nhiệm dân sự
TNPL	: Trách nhiệm pháp lý
UBND	: Ủy ban nhân dân
UBTVQH	: Ủy ban Thường vụ Quốc hội
VKSND	: Viện kiểm sát nhân dân
WTO	: Tổ chức Thương mại thế giới
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Từ khi đất nước ta giành được độc lập đến nay, Nhà nước luôn coi việc xây dựng, kiện toàn tổ chức bộ máy và hoàn thiện hệ thống pháp luật là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu. Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân hiện nay, việc bảo đảm lợi ích của Nhà nước và các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức cần được tôn trọng và thực hiện công bằng giữa các chủ thể trong xã hội. Mọi quan hệ giữa Nhà nước với cá nhân và tổ chức trong xã hội là mối quan hệ đặc biệt, trong đó, vấn đề công bằng giữa một bên chủ thể là Nhà nước và một bên chủ thể là cá nhân, tổ chức được xác định thông qua các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm đối với nhau và được thực hiện trên cơ sở nguyên tắc “Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật” [93, tr.3] và “Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật” [93, tr.5]. Với nguyên tắc hiến định trên, Nhà nước Việt Nam đã không ngừng nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là trách nhiệm bắt buộc khi cơ quan Nhà nước xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đây không chỉ là vấn đề dân sự mà còn là vấn đề chính trị - pháp lý - xã hội, phản ánh trình độ phát triển và dân chủ của chế độ nhà nước, phản ánh một Nhà nước do dân làm chủ. Nhà nước với tư cách là một chủ thể công quyền trong chế độ chính trị - xã hội, được hình thành từ nhân dân và được nhân dân uỷ thác cho trách nhiệm điều hành, quản lý xã hội, trong đó có nhiệm vụ quan trọng là bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích tập thể, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong quốc gia mình. Với tinh thần đó, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước là một trong những yếu tố góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm, nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ, mở rộng dân chủ xã hội, tạo lập sự công bằng trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Những năm qua, mặc dù trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã được ghi nhận từ rất sớm trong Hiến pháp, từ Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Những

nguyên tắc hiến định về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được quy định trong các bản Hiến pháp nêu trên được thể chế hóa thành các quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 1988 (sửa đổi, bổ sung năm 2003), Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004, Bộ luật Dân sự năm 1995 (sửa đổi, bổ sung năm 2005), Nghị định số 47/CP ngày 03 tháng 5 năm 1997 của Chính phủ về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức, viên chức, người có thẩm quyền của các cơ quan tiến hành tố tụng gây ra, Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17 tháng 3 năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc bồi thường cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra... Tuy nhiên, trách nhiệm bồi thường của Nhà nước chưa được đánh giá đúng mức, quan niệm về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước tương đối mờ nhạt và đến ngày 18 tháng 6 năm 2009, tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khoá XII mới thông qua một đạo luật riêng biệt - Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Do hoạt động quản lý hành chính, đặc biệt là hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước từ trung ương đến địa phương là hoạt động mang tính quyền lực tác động tới các quan hệ xã hội trên các lĩnh vực trong đời sống xã hội, liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp chân chính của cá nhân, tổ chức. Một mặt nó thừa nhận, bảo vệ, bảo đảm sự phát triển kinh tế xã hội vì dân giàu, nước mạnh, mặt khác do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan từ phía Nhà nước xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Hoạt động của cơ quan hành chính Nhà nước liên quan đến nhiều người, nhiều lĩnh vực, nhiều mối quan hệ đan xen, có sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội, chịu sự điều chỉnh của nhiều loại quy phạm của cả luật nội dung lẫn hình thức và phải tuân theo những trình tự, thủ tục khác nhau. Việc giải quyết bồi thường thiệt hại giữa cơ quan hành chính Nhà nước và người bị gây thiệt hại được đặt trong mối quan hệ lợi ích giữa Nhà nước và công dân khi thực thi quyền hành pháp. Vì vậy, trách nhiệm bồi thường trong lĩnh vực quản lý hành chính, hay nói cách khác trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra cần được xác định trong các đạo luật. Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã quy định phạm vi trách nhiệm bồi thường trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, lĩnh vực thi hành án, hoạt động tố tụng... Đây là bước phát triển đáng kể trong hoạt động lập pháp, đáp ứng

đòi hỏi khách quan trong một xã hội dân chủ, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam. Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2010, vì vậy, vấn đề thực hiện Luật này nói chung và thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra nói riêng là vấn đề có tính cấp thiết. Bồi thường nhà nước là vấn đề hết sức phức tạp, nó thể hiện quan hệ đặc biệt giữa một bên chủ thể là Nhà nước - với tư cách là chủ thể thực thi và duy trì quyền lực công theo pháp luật - với một bên là cá nhân, tổ chức bị thiệt hại do chính hành vi trái pháp luật của người thi hành công vụ gây ra. Bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật trong mối quan hệ này là không hề đơn giản. Trong bối cảnh đó, việc thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra đòi hỏi phải có nhận thức đúng đắn, thực hiện nghiêm minh theo trình tự luật định.

Những vấn đề nêu trên đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu một cách toàn diện, sâu rộng, có hệ thống đối với thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở Việt Nam. Đồng thời, cần nghiên cứu thủ tục tố tụng trong việc xác định trách nhiệm của Nhà nước và yêu cầu chính đáng của công dân theo những mô hình và pháp luật tố tụng phù hợp. Do đó, cần tổng kết từ thực tiễn thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước nhằm tìm kiếm các giải pháp bảo đảm cho việc thực hiện và các vấn đề cần hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

Trên cơ sở nhận thức và với mong muốn làm sáng tỏ những vấn đề cấp thiết về lý luận và thực tiễn việc thực hiện trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, đánh giá những điểm tích cực và hạn chế nhằm đưa ra quan điểm và giải pháp về lĩnh vực này, nghiên cứu sinh đã chọn vấn đề: ***“Thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở Việt Nam”*** làm đề tài luận án tiến sĩ luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật thực định, phân tích, đánh giá các quan điểm trong khoa học pháp lý hiện nay, luận án nghiên cứu toàn diện, có hệ thống

những vấn đề lý luận và thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra. Luận án tìm ra những nguyên nhân, đề xuất các quan điểm, giải pháp có căn cứ khoa học nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, trong quá trình nghiên cứu, luận án giải quyết những nhiệm vụ sau đây:

- Phân tích khái niệm, hình thức, vai trò thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra.

- Phân tích nội dung, yêu cầu và các yếu tố bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra, trong đó tập trung phân tích sâu, làm rõ các nội dung thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra và các bảo đảm đặc trưng đối với hoạt động này.

- Nghiên cứu thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở một số nước trên thế giới, từ đó rút ra những giá trị Việt Nam có thể tham khảo.

- Phân tích khái quát tình hình và hệ thống tổ chức thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước ở Việt Nam.

- Đánh giá đúng những kết quả đạt được và hạn chế đối với thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở Việt Nam, phân tích rõ các nguyên nhân khách quan, chủ quan của những kết quả đạt được và hạn chế đó.

- Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, xác định những quan điểm và đề xuất những giải pháp cụ thể, phù hợp, có tính khả thi nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận, thực tiễn đối với thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính

Nhà nước gây ra ở Việt Nam dưới góc độ khoa học lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra ở Việt Nam là đề tài rộng, chứa đựng nhiều vấn đề phức tạp về lý luận và thực tiễn. Luận án nghiên cứu thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong phạm vi các cơ quan hành chính Nhà nước, công chức của cơ quan này và các cá nhân, tổ chức có liên quan ở Việt Nam.

Về mặt thời gian, luận án nghiên cứu thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra từ năm 1945 tới nay. Tình hình và số liệu thống kê liên quan tới vấn đề này được trích dẫn, viện dẫn từ các báo cáo chính thức từ năm 1997 tới năm 2013 của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận

Luận án được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam đối với thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Ngoài ra, trong quá trình nghiên cứu, luận án còn căn cứ vào các văn bản pháp luật Việt Nam quy định về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính Nhà nước gây ra và tài liệu của một số nước trên thế giới về lĩnh vực này.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa duy vật biện chứng, Chủ nghĩa duy vật lịch sử, tác giả lựa chọn phương pháp nghiên cứu phù hợp với từng nội dung luận án.