

NHỮNG BẤT CẬP TRONG THỰC TIỄN THI HÀNH LUẬT THI HÀNH ÁN DÂN SỰ NĂM 2008 VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI

TRẦN THỊ LAN HƯƠNG*
DƯƠNG THỊ THỰC**

Sau hơn 12 năm thi hành, Luật thi hành án dân sự năm 2008 đã bộc lộ những vướng mắc, bất cập như: Các quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, Chấp hành viên chưa thực sự phù hợp, chưa bao quát được các tình huống phát sinh trong thực tiễn; quy định về thủ tục thi hành án dân sự (ủy thác, đình chỉ thi hành án, thủ tục cưỡng chế...) chưa cụ thể; một số quy định còn chông chéo với các văn bản pháp luật chuyên ngành khác... đã ảnh hưởng đến hiệu quả công tác thi hành án dân sự. Thực tế đó đòi hỏi cần sớm sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện Luật này trong thời gian tới.

*Từ khóa: Luật thi hành án dân sự năm 2008; thi hành án dân sự.
Nhận bài: 16/8/2021; biên tập xong: 28/8/2021; duyệt bài: 31/8/2021.*

Thi hành án dân sự (THADS) là hoạt động làm cho các bản án, quyết định dân sự của Tòa án, các quyết định của Trọng tài và quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ

việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh¹ (gọi tắt là quyết định của cơ quan giải quyết vụ việc cạnh tranh) được thực hiện

*Thạc sĩ, Thẩm tra viên cao cấp, Phó Vụ trưởng Vụ nghiệp vụ 1, Tổng cục Thi hành án dân sự Bộ Tư pháp.

**Thạc sĩ, Thẩm tra viên chính Vụ nghiệp vụ 1, Tổng cục Thi hành án dân sự Bộ Tư pháp.

1. Điều 1 Luật THADS năm 2008.

trên thực tế. Việc nhận diện những vướng mắc, khó khăn của pháp luật THADS và các pháp luật khác liên quan để hoàn thiện pháp luật THADS là một trong các nhiệm vụ quan trọng góp phần làm cho việc tổ chức THADS đạt hiệu quả trên thực tế...

Trước đây, công tác THADS được điều chỉnh bởi hệ thống các văn bản dưới luật (03 pháp lệnh). Đến nay, Luật THADS năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014 (gọi là Luật THADS năm 2008) cùng với 104 văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành (13 nghị định, 09 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 42 thông tư, 36 thông tư liên tịch, 01 quy định, 04 quy chế phối hợp) đã hình thành hệ thống pháp luật THADS cơ bản đồng bộ, minh bạch, khả thi; quy định trình tự, thủ tục quá trình tổ chức thi hành án, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu thực tiễn.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, sau thời gian triển khai thực hiện, pháp luật THADS, nhất là Luật THADS năm 2008 đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế.

1. Những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành Luật thi hành án dân sự năm 2008

1.1. Về quyền và nghĩa vụ của đương sự, Chấp hành viên

- Đối với quy định Chấp hành viên làm thay đương sự về quyền khởi kiện chia tài sản chung, tài sản đang bị cưỡng chế có tranh chấp theo Điều 74, 75 Luật THADS năm 2008: Có thể thấy rằng, việc khởi kiện yêu cầu Tòa án phân chia tài sản chung để thi hành án là quyền của đương

sự và những người có liên quan, đảm bảo cho quyền lợi của họ được bảo vệ. Đồng thời, người phải thi hành án, người có quyền sở hữu chung hoặc có tranh chấp đối với tài sản là những người có quyền khởi kiện theo Điều 187 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và là đối tượng có thể cung cấp các chứng cứ, tài liệu chứng minh cho quyền sở hữu tài sản của mình. Do đó, trách nhiệm khởi kiện được quy định cho người phải thi hành án và những người có quyền sở hữu chung là phù hợp. Việc không khởi kiện, từ chối khởi kiện phân chia tài sản chung làm ảnh hưởng đến quyền lợi của bản thân thì chính họ phải chịu trách nhiệm mà không thể yêu cầu cơ quan THADS (đại diện là Chấp hành viên) thực hiện thay quyền này của đương sự.

- Đối với quyền thỏa thuận của đương sự về tổ chức thẩm định, bán đấu giá trong trường hợp người phải thi hành án không tự nguyện thi hành nên Chấp hành viên phải cưỡng chế xử lý tài sản để thi hành án là không phù hợp, bởi lẽ: Theo quy định, hết thời hạn tự nguyện thi hành án mà người phải thi hành án không tự nguyện thi hành thì Chấp hành viên kê biên, xử lý tài sản của người phải thi hành án để thực hiện nghĩa vụ theo bản án, quyết định của Tòa án đã tuyên. Hết thời hạn tự nguyện, khi Chấp hành viên ban hành quyết định cưỡng chế thì đương sự sẽ bị hạn chế quyền về tài sản và các quyền khác liên quan đến tài sản. Trong các trường hợp này, người phải thi hành

án, hoặc người có tài sản đảm bảo bị xử lý để thi hành án đã không tự nguyện thi hành thì sẽ tìm mọi cách chống đối, gây khó khăn để không phải thi hành án hoặc kéo dài thời gian thi hành án.

- Về quyền nộp tiền để chuộc lại tài sản: Theo khoản 5 Điều 101 Luật THADS năm 2008 thì: “Trước khi mở cuộc bán đấu giá 01 ngày làm việc, người phải thi hành án có quyền nhận lại tài sản nếu nộp đủ tiền thi hành án và thanh toán các chi phí thực tế, hợp lý đã phát sinh từ việc cưỡng chế thi hành án, tổ chức bán đấu giá...”. Thực tế, quá trình tổ chức thi hành án liên quan đến tổ chức tín dụng, ngân hàng, nhiều trường hợp tài sản mà Chấp hành viên kê biên, xử lý là tài sản của người bảo lãnh cho người phải thi hành án vay vốn (người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan) mà không phải là tài sản của người phải thi hành án. Do đó, việc chỉ quy định cho người phải thi hành án có quyền nhận lại tài sản là chưa đầy đủ, dẫn đến việc thi hành án kéo dài, tốn kém chi phí phát sinh để giải quyết.

1.2. Về thủ tục thi hành án dân sự

- Về xác minh và giao văn bản THADS cho đương sự: Hiện nay, việc giao các thông báo về thi hành án (từ Điều 39 đến Điều 43 Luật THADS năm 2008) chủ yếu là giao trực tiếp (thông báo cho đương sự đến cơ quan THADS hoặc cán bộ cơ quan THADS trực tiếp đến nơi ở của đương sự để giao). Trường hợp không giao được trực tiếp hoặc do đường sá xa xôi, giao thông không thuận tiện; người được thông

báo có nhiều địa chỉ liên lạc, nơi ở không cố định, thường vắng mặt ở nhà vào giờ hành chính; đương sự đang bị tạm giam thì việc thông báo được thực hiện qua dịch vụ bưu chính bằng thư bảo đảm hoặc thông báo bằng điện tin, fax, email; hoặc theo yêu cầu của người được nhận thông báo thì niêm yết công khai, thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng. Đối với việc xác minh thì Chấp hành viên phải trực tiếp đến chính quyền địa phương, cơ quan quản lý về tài sản, cơ quan thuế, cơ quan đăng ký kinh doanh... để xem xét, trao đổi, dẫn đến mất nhiều thời gian, công sức, tiền bạc, ảnh hưởng đến quá trình giải quyết vụ việc...

- Về ủy thác THADS: Chính sách về ủy thác thi hành án còn chưa phù hợp. Điều 57 Luật THADS năm 2008 quy định: “1. Trước khi ủy thác, cơ quan Thi hành án dân sự phải xử lý xong tài sản tạm giữ, thu giữ, tài sản kê biên tại địa bàn có liên quan đến khoản ủy thác”. Đây là tồn tại lớn dẫn đến việc kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, nhất là đối với các vụ án kinh tế, tham nhũng lớn vừa được xét xử trong những năm vừa qua. Đối với loại án này thì đa số người phải thi hành án có nhiều tài sản ở các tỉnh, thành khác nhau (thậm chí ở nước ngoài) và phải thi hành án để trả cho Ngân sách nhà nước với số tiền rất lớn. Quy định trên dẫn đến việc cơ quan THADS nơi xét xử ban hành quyết định thi hành án phải xử lý hết tài sản trên địa bàn mình mới được ủy thác đến địa bàn tỉnh khác. Việc ủy thác được tiếp tục thực

hiện với thủ tục như vậy mất rất nhiều năm để tổ chức thi hành đối với 01 vụ việc; tài sản ở các nơi chưa được xử lý bị xuống cấp, hư hỏng (như đối với các nhà máy, hệ thống dây chuyền sản xuất...) dẫn đến không thu hồi được tiền cho ngân sách nhà nước.

- *Về đình chỉ thi hành án:* Hiện nay, pháp luật quy định đối với nghĩa vụ trả vật đặc định nhưng vật phải trả không còn hoặc hư hỏng đến mức không thể sử dụng được hoặc phải trả giấy tờ nhưng giấy tờ không thể thu hồi và cũng không thể cấp lại được thì xếp vào diện chưa có điều kiện thi hành là chưa phù hợp (điểm b khoản 1 Điều 44a Luật THADS năm 2008). Bởi lẽ, đối với vật đặc định và các loại giấy tờ trên có tăng thêm thời gian để thi hành án cũng không thể thi hành được. Như vậy, khi xếp loại việc này thuộc diện chưa có điều kiện thi hành án sẽ làm tăng lượng án tồn đọng kéo dài, không phù hợp với điều kiện thực tế.

- *Đối với thủ tục cưỡng chế:* Chưa quy định trình tự thủ tục để cưỡng chế trong trường hợp thu hồi, tiền, tài sản đã chi trả cho đương sự không đúng pháp luật, thu phí thi hành án và các khoản phải nộp khác (Điều 20 Luật THADS năm 2008) hoặc xử lý tài sản là cổ phần, cổ phiếu, tài sản hình thành trong tương lai; tài sản của người phải thi hành án đang do bên thứ ba là Nhà nước giữ (khoản tiền người phải thi hành án được hưởng trực tiếp từ ngân sách; đối với khoản tiền này, Kho bạc nhà nước không thực hiện khấu trừ tiền theo

quyết định của cơ quan THADS vì cho rằng không đúng quy định của Luật ngân sách).

- *Về bán đấu giá tài sản:* Tại khoản 3 Điều 104 Luật THADS năm 2008 quy định: “Trường hợp người được thi hành án không đồng ý nhận tài sản để thi hành án thì Chấp hành viên ra quyết định giảm giá tài sản để tiếp tục bán đấu giá. Nếu giá trị tài sản đã giảm bằng hoặc thấp hơn chi phí cưỡng chế mà người được thi hành án vẫn không nhận để trừ vào số tiền được thi hành án thì tài sản được giao lại cho người phải thi hành án quản lý, sử dụng. Người phải thi hành án không được đưa tài sản này tham gia các giao dịch dân sự cho đến khi họ thực hiện xong nghĩa vụ thi hành án”. Quy định trên không phù hợp, gây khó khăn trong thực tiễn áp dụng. Đây cũng là nguyên nhân kéo dài thời gian tổ chức thi hành án trong khi kết quả không đạt được như mong muốn; quyền lợi của người được thi hành án chưa được đảm bảo, người phải thi hành án vẫn còn tài sản và không thực hiện nghĩa vụ thi hành án; nhiều trường hợp Nhà nước phải bỏ ra một số tiền không nhỏ chi phí cho việc thẩm định, bán đấu giá nhiều lần (trên thực tế có vụ việc bán 30 lần chưa có người mua).

- *Về khiếu nại, tố cáo:* Chưa quy định rõ ràng về chấm dứt việc giải quyết khiếu nại và thời hạn xem xét lại các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Do đó, trên thực tế có những vụ việc đã kết thúc từ 10, 15 năm trước, hồ sơ, các

tài liệu cũng như người có liên quan đã không còn đầy đủ, nhưng đương sự vẫn tiếp tục khiếu nại mà không có điểm dừng, hiện không có cơ chế để chấm dứt.

Về cơ chế trả lại đơn yêu cầu thi hành án: Việc trả lại đơn yêu cầu thi hành án theo quy định tại Điều 51 Luật THADS năm 2008 đã bị bãi bỏ năm 2014 khi sửa đổi Luật này. Theo đó, những trường hợp trước đây thuộc diện trả lại đơn yêu cầu thi hành nay đang được xếp vào diện việc chưa có điều kiện thi hành theo quy định tại Điều 44a Luật THADS năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014. Tuy nhiên, bản chất của vụ việc tại thời điểm là đương sự chưa có điều kiện thi hành án trong khi Nhà nước vẫn phải mất kinh phí không nhỏ để tiếp tục xác minh điều kiện thi hành án và theo dõi thi hành án. Đồng thời, việc trả lại đơn không làm mất đi hiệu lực của bản án và quyền của đương sự. Bởi lẽ, theo như quy định trước đây, sau khi ra quyết định trả lại đơn yêu cầu thi hành án phải theo dõi, phát hiện người phải thi hành án có tài sản, điều kiện thi hành án thì tiếp tục yêu cầu cơ quan THADS tổ chức thi hành án.

1.3. Về việc thi hành án dân sự có yếu tố nước ngoài

Hiện nay, Luật THADS năm 2008 vẫn quy định chung chung về vấn đề thi hành án dân sự có yếu tố nước ngoài và việc tương trợ tư pháp về dân sự trong thi hành án. Bên cạnh đó, các quy định về ủy thác tư pháp vẫn khá phức tạp. Luật THADS

năm 2008 quy định về ủy thác tư pháp tại Điều 181. Nội dung này được cụ thể hóa tại Nghị định số 62/2015/NĐ-CP ngày 18/7/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật THADS và Nghị định số 33/2020/NĐ-CP ngày 17/3/2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 62/2015 nêu trên. Theo đó, thời gian thực hiện việc thông báo 01 văn bản cho đương sự ở nước ngoài như sau: Đối với trường hợp ủy thác tư pháp có kết quả theo yêu cầu: Thời gian tổng đạt đối với 01 văn bản là 06 tháng; trường hợp tổng đạt lần thứ nhất không có kết quả thì mới thực hiện việc thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng theo quy định tại Điều 43 Luật THADS năm 2008; trường hợp tổng đạt lần thứ nhất chưa đáp ứng yêu cầu thì ủy thác tư pháp lần thứ hai.

Từ quy định trên có thể thấy, thủ tục thông báo bằng con đường ủy thác tư pháp mất khá nhiều thời gian, dẫn đến việc thi hành án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền lợi của đương sự và hiệu quả của công tác thi hành án.

Ngoài ra, một số quy định của Luật THADS còn mâu thuẫn, chồng chéo với quy định của pháp luật chuyên ngành khác (như: Luật đất đai, Luật công chứng, Luật phá sản, Luật trọng tài thương mại, Luật đấu giá...).

2. Một số đề xuất, kiến nghị

Từ những vướng mắc, tồn tại nêu trên, tác giả đề xuất sửa đổi một số nội dung, cụ thể như sau:

Thứ nhất, về nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên; quyền và nghĩa vụ của đương sự:

Cần quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên; quyền và nghĩa vụ của đương sự cho phù hợp với nguyên tắc đương sự phải tự bảo vệ quyền lợi và thực hiện các quyền để bảo vệ quyền lợi của mình (như quyền đề nghị áp dụng các biện pháp bảo đảm, quyền khởi kiện ra Tòa án...). Trường hợp đương sự đã được Chấp hành viên hướng dẫn khởi kiện ra Tòa án mà không thực hiện để bảo vệ quyền lợi của mình thì vụ việc sẽ tạm dừng giải quyết. Đồng thời, hết thời hạn 10 ngày tự nguyện thi hành án, trường hợp người phải thi hành án không tự nguyện thi hành thì bị cưỡng chế tài sản. Khi đã bị cưỡng chế tức là không tự nguyện nên việc quy định cho đương sự thỏa thuận về tổ chức thẩm định giá, bán đấu giá là không phù hợp (Điều 98, 101 Luật THADS năm 2008). Do vậy, theo tác giả nên quy định khi đã có quyết định cưỡng chế tài sản thì các đương sự không còn các quyền này để tạo thuận lợi trong quá trình tổ chức thi hành án.

Đối với quyền chuộc lại tài sản theo quy định tại Điều 101 Luật THADS năm 2008 thì trên thực tiễn, quá trình cưỡng chế tài sản xảy ra đối với các đối tượng sau: (1) Tài sản của người phải thi hành án, (2) Do người khác dùng tài sản của mình để bảo lãnh cho khoản nghĩa vụ phải thi hành án (đối với các vụ án kinh doanh thương mại có tài sản bảo lãnh thế chấp của người thứ 3). Với những phân tích nêu trên tại phần vướng mắc thì

việc điều luật chi quy định cho đối tượng là người phải thi hành án có quyền nộp tiền để chuộc lại tài sản là chưa đầy đủ. Do vậy, cần quy định bổ sung đối tượng là người có tài sản bảo đảm cho nghĩa vụ đã được tuyên trong bản án, quyết định của Tòa án.

Thứ hai, về thủ tục thi hành án:

- Để việc xác minh, giao văn bản được kịp thời, nhanh chóng, cần áp dụng công nghệ thông tin trong các hoạt động của cơ quan THADS như: Yêu cầu thi hành án, giao văn bản về thi hành án, thông tin về việc tổ chức thi hành án cho các đương sự, các tổ chức, cá nhân, người có quyền lợi liên quan theo các hình thức trực tuyến như các phần mềm hỗ trợ trực tuyến, các trang mạng xã hội phổ biến như zalo, email hay trang fanpage chính thức của các tổ chức, cá nhân, cơ quan THADS; truy cập các phần mềm quản lý của các cơ quan chuyên ngành về bất động sản, động sản, tài khoản, giấy tờ có giá... để xác minh điều kiện thi hành án, cung cấp thông tin về việc thi hành án có liên quan đối với các loại tài sản này.

- Về ủy thác THADS: Hiện nay, có nhiều ý kiến đề xuất sửa đổi, theo chúng tôi có thể ủy thác đồng thời cho các địa phương có tài sản của người phải thi hành án để xử lý. Căn cứ ủy thác là sau khi cơ quan THADS đầu tiên thực hiện việc ủy thác xác minh giá trị tài sản sẽ xác định được khoản nghĩa vụ ủy thác. Khi các cơ quan THADS được ủy thác xử lý tài sản thông báo cho cơ quan THADS đầu tiên biết số tiền đã thi hành để quyết định việc kết thúc hoặc tiếp tục xử lý tài sản.

- Đối với thủ tục cưỡng chế: Pháp luật chưa quy định trình tự, thủ tục cưỡng chế đối với tài sản là cổ phần, cổ phiếu; tài sản hình thành trong tương lai. Đây là những loại tài sản ngày càng phổ biến do sự phát triển của nền kinh tế thị trường, đa dạng hóa các loại hình kinh doanh của doanh nghiệp. Do đó, cần nghiên cứu bổ sung thủ tục cưỡng chế đối với những loại tài sản này.

- Về thủ tục bán đấu giá tài sản: Theo chúng tôi, cần quy định giảm số lần bán đấu giá (có thể là 3 lần), nếu không có người mua thì tài sản được giao cho người được thi hành án để trừ vào tiền phải thi hành án. Trường hợp người được thi hành án từ chối không nhận thì có cơ chế chấm dứt việc thi hành án cho phù hợp. Đồng thời, hiện nay trình tự, thủ tục bán đấu giá tài sản thi hành án được thực hiện theo quy định của Luật đấu giá tài sản năm 2016. Tuy nhiên, về bản chất, việc đấu giá tài sản thi hành án có tính chất cưỡng chế, bắt buộc để thực hiện bản án, quyết định của Tòa án, khác với tính chất đấu giá tài sản tự nguyện trong quan hệ pháp luật dân sự. Do đó, cần nghiên cứu những định hướng, chính sách riêng đối với việc bán đấu giá tài sản thi hành án có tính chất đặc thù này để hạn chế một số quyền của đương sự cũng như giảm số lần bán đấu giá.

Thứ ba, đối với vấn đề thi hành án dân sự có yếu tố nước ngoài:

Cần quy định rõ khái niệm THADS có yếu tố nước ngoài, do hiện nay Luật THADS năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa đưa ra khái niệm

THADS có yếu tố nước ngoài. Thực tế thì các cơ quan THADS phải vận dụng các quy định của pháp luật như: Khoản 2 Điều 663 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài; khoản 2 Điều 464 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài.

- Việc xác định thẩm quyền tổ chức thi hành án: Điều 35 Luật THADS năm 2008 quy định địa chỉ, nơi cư trú của đương sự là một trong những cơ sở xác định cơ quan THADS có thẩm quyền tổ chức thi hành án. Do vậy, cần sửa đổi theo hướng dự kiến từng trường hợp cụ thể để xác định thẩm quyền tổ chức thi hành án. Theo đó, nếu một trong hai đương sự là người có quốc tịch nước ngoài và đang ở Việt Nam, có bản án của Tòa án tại Việt Nam thì thẩm quyền tổ chức thi hành án là Chi cục THADS. Trường hợp một trong hai đương sự là người có quốc tịch nước ngoài, một trong hai đương sự đang ở nước ngoài và bản án của Tòa án Việt Nam hoặc Tòa án nước ngoài thì thẩm quyền tổ chức thi hành án là Cục THADS. Trường hợp cả hai đương sự là người Việt Nam và có nơi cư trú tại Việt Nam ở thời điểm ra quyết định thi hành án hoặc một trong hai đương sự ở nước ngoài tại thời điểm ra quyết định thi hành án, sau đó xuất cảnh ra nước ngoài thì thẩm quyền tổ chức thi hành án là Cục THADS. Trường hợp cả hai người là người Việt Nam đang ở Việt Nam hoặc nước ngoài và có bản án của Tòa án nước ngoài được công nhận tại Việt Nam thì thẩm quyền tổ chức thi hành án là Cục THADS. □