

NGUYÊN TẮC VÀ TIÊU CHÍ XÁC ĐỊNH VIỆC THI HÀNH ÁN DÂN SỰ ĐIỂN HÌNH

■ TS. NGUYỄN VĂN NGHĨA *
ThS. HOÀNG THỊ THANH HOA **

Tóm tắt: Khái niệm “việc thi hành án dân sự điển hình” là thuật ngữ pháp lý hoàn toàn mới nhưng rất cần được đầu tư nghiên cứu sâu sắc tất cả các khía cạnh pháp lý có liên quan để đề xuất bổ sung, hoàn thiện các quy phạm pháp luật chuyên ngành về thi hành án dân sự. Trên cơ sở đó sẽ xây dựng các hồ sơ mẫu về việc thi hành án dân sự điển hình để phổ biến, áp dụng rộng rãi trong hoạt động thi hành án dân sự, góp phần nâng cao hiệu quả này, nhằm bảo đảm sự chắc chắn và hiệu quả của việc áp dụng và thực hiện pháp luật trong thực tiễn.

Abstract: The concept of "typical civil judgment execution" is a completely new legal term, but it is necessary to invest in in-depth research on all relevant legal aspects in order to propose supplementation and improvement of specialized law on civil judgment execution. On that basis, sample files on typical civil judgment execution will be built for dissemination and wide application in civil judgment execution activities, contributing to the improvement of this efficiency, in order to ensure the certainty and effectiveness of the application and implementation of the law in practice.

1. Khái niệm việc thi hành án dân sự điển hình

Dưới góc độ pháp lý, theo nghiên cứu của nhóm tác giả, cho đến thời điểm hiện tại, trong hệ thống pháp luật thi hành án dân sự (THADS) Việt Nam cũng như trong các công trình nghiên cứu, chưa có tài liệu nào đề cập đến khái niệm “việc THADS điển hình”. Do đó, việc nghiên cứu các khía cạnh pháp lý liên quan đến việc THADS điển hình dưới đây sẽ có ý nghĩa sâu sắc cả về mặt lý luận và thực tiễn.

Khoản 9 Điều 3 Luật Thi hành án dân sự năm 2008 được sửa đổi, bổ sung năm 2014 (Luật Thi hành án dân sự) gián tiếp đề cập khái niệm việc THADS thông qua quyết định THADS. Theo đó, cách xác định số lượng “việc thi hành án” dựa trên số lượng “quyết định thi hành án”. Quyết

định thi hành án (chủ động hoặc theo yêu cầu) là một văn bản do thủ trưởng cơ quan THADS có thẩm quyền ký ban hành để thi hành một hoặc nhiều khoản trong các bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục THADS. Quyết định của thủ trưởng cơ quan THADS là căn cứ pháp lý đầu tiên trong hồ sơ thi hành án chủ động hoặc hồ sơ thi hành án theo yêu cầu¹ (đều là bút lục số 01) và là căn cứ để chấp hành viên lập hồ sơ, ban hành các quyết định về THADS để tổ chức thi hành².

Kết hợp các khái niệm “việc”, “thi hành”, “THADS”, “điển hình” trong một số tài liệu³ thì có thể hiểu: “Việc THADS điển hình là loại việc THADS có tính chất tiêu biểu, đặc trưng; có ý nghĩa đặc biệt về mặt lý luận và có giá trị tham khảo thực tiễn trong số các loại việc THADS do chấp hành viên, thừa phát lại thi hành nhằm đảm

bảo thi hành đầy đủ, kịp thời bản án, quyết định về dân sự có hiệu lực thi hành theo trình tự, thủ tục luật định”.

2. Ý nghĩa của việc xác định “việc thi hành án dân sự điển hình”

Một là, thực tế đã có nhiều việc THADS được xem là điển hình đã được thi hành thành công⁴, nhưng cho đến nay, chưa có tài liệu nào tổng kết, đúc rút kinh nghiệm cho việc thi hành các việc THADS điển hình về sau. Việc tập hợp, nghiên cứu các việc THADS điển hình sẽ giúp phát hiện ra những sai sót, những “khoảng trống pháp lý” cần phải bổ sung, hoàn thiện trong quy trình thi hành án, tìm ra những “điểm nghẽn” dẫn đến quy trình thi hành án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền cơ bản của con người và chính sách thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Hai là, từ yêu cầu thực tiễn, để nâng cao hiệu quả thi hành các việc THADS điển hình nói riêng cũng như nâng cao hiệu quả thi hành án nói chung cần có sự đánh giá toàn diện, xuyên suốt toàn bộ các việc THADS còn vướng mắc, tồn đọng, kéo dài, để cùng tư duy, nhận định những vấn đề còn tồn tại, hạn chế trong hệ thống, từ tất cả các “mắt xích” trong hoạt động thi hành án, làm cơ sở cho việc xây dựng Luật Thi hành án dân sự toàn diện, hiệu quả hơn nữa. Do đó, việc nghiên cứu đề xuất tiêu chí việc THADS điển hình, đồng thời xây dựng hồ sơ việc THADS điển hình sẽ mang lại ý nghĩa mang tính thực tiễn và lý luận cao; đề xuất rút ngắn thời gian, đơn giản hóa trình tự, thủ tục thi hành án, đặc biệt là việc THADS điển hình.

Ba là, có những vụ việc THADS trọng điểm, phức tạp, kéo dài, có giá trị phải thi hành lớn, đặc biệt lớn hoặc mặc dù giá trị không lớn nhưng quá

trình tổ chức thi hành rất khó khăn, phức tạp, tốn kém; việc thi hành những việc như vậy là chưa từng có tiền lệ; chưa có văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục thi hành bản án, quyết định, trong khi về mặt nguyên tắc thì mọi bản án, quyết định đã có hiệu lực đều phải được thi hành. Thực tế khó khăn này đòi hỏi chấp hành viên phải có những kỹ năng, biện pháp nghiệp vụ và áp dụng sáng tạo pháp luật để tổ chức thi hành bản án, quyết định, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các bên đương sự. Vậy, trong những trường hợp này, những việc như vậy được tổ chức thi hành có hiệu quả có thể trở thành những việc “thi hành án lệ” không? Việc chấp hành viên áp dụng sáng tạo, linh hoạt các biện pháp kỹ năng, nghiệp vụ mà chưa được pháp luật quy định nhằm thi hành bản án, quyết định, bảo vệ hài hòa lợi ích của các bên có được xem là đã áp dụng lẽ công bằng⁵ không? Hay nói cách khác, chấp hành viên có được áp dụng lẽ công bằng trong tổ chức thi hành bản án, quyết định khi pháp luật chưa quy định hoặc quy định còn mâu thuẫn, chưa rõ ràng hay không? Chấp hành viên có được áp dụng các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự trong tổ chức thi hành bản án, quyết định khi việc áp dụng các nguyên tắc THADS không có kết quả? Đây là những vấn đề lớn, mới và có tính học thuật cao, cần phải tiếp tục nghiên cứu, áp dụng trong lĩnh vực THADS, đặc biệt là trình tự, thủ tục thi hành việc THADS điển hình.

Bốn là, làm rõ mối liên hệ giữa số lượng và tính chất của đơn vị được thống kê của Ngành Tòa án là “bản án, quyết định” với đơn vị thống kê của Ngành THADS là “việc THADS”. Sau một thời gian thực hiện Luật Thi hành án dân sự đã phát sinh một số bất cập như Tòa án không

nắm được các bản án, quyết định mà Tòa án đã tuyên có được chấp hành đầy đủ hay không. Pháp luật hiện hành quy định cơ quan THADS khi ra quyết định về thi hành án phải “gửi cho Viện kiểm sát cùng cấp”⁶ chứ không gửi cho Tòa án nhân dân. Nhiều bản án, quyết định của Tòa án tuyên không rõ ràng, không khả thi nên khó thi hành; một số Tòa án vì một lý do nào đó nên chậm trả lời hoặc không trả lời yêu cầu cơ quan THADS về giải thích bản án đã làm cho việc thi hành án gặp không ít khó khăn⁷. Ngược lại, cũng có quan điểm cho rằng, cần phải xác định cụ thể trách nhiệm của cơ quan THADS trong những trường hợp bản án, quyết định tuyên đã rõ ràng nhưng có yêu cầu Tòa án giải thích, sửa chữa, bổ sung⁸. Điều này cho thấy sự cần thiết phải làm rõ tính hiệu quả trong công tác phối hợp liên ngành giữa cơ quan Tòa án và cơ quan THADS. Thực tế có thể sẽ có việc THADS diễn hình liên quan đến các khái niệm như “bản án tuyên không rõ, án khó thi hành”. Vậy, lý do và giải pháp là gì, liệu có mối liên hệ nào giữa tính chất diễn hình trong việc THADS với tính chất diễn hình trong cùng bản án, quyết định đã được tuyên trước đó? Quy định của pháp luật về vấn đề này như thế nào, trách nhiệm của mỗi cơ quan cũng như cơ chế phối hợp giữa Ngành Tòa án và Ngành THADS cũng cần phải tiếp tục nghiên cứu để tìm ra giải pháp cho vấn đề này.

3. Nguyên tắc lựa chọn việc thi hành án dân sự diễn hình

Nguyên tắc được hiểu đơn giản đó là “điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo trong một loạt việc làm”⁹. Vậy, nguyên tắc lựa chọn việc THADS diễn hình là những yêu cầu cơ bản đặt ra nhất thiết phải tuân theo trong quá trình lựa chọn

để xác định việc THADS diễn hình. Lựa chọn việc THADS diễn hình phải dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau đây:

Một là, lựa chọn việc THADS diễn hình phải dựa vào các tiêu chí của việc THADS diễn hình. Trong hệ thống Tòa án nhân dân, khái niệm “án lệ” và “tiêu chí lựa chọn án lệ” cũng đã được áp dụng từ năm 2015 theo Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP ngày 28/10/2015 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ (Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP) và những khái niệm này cũng đã được sửa đổi bởi Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP ngày 18/6/2019 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ (Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP). Theo đó, án lệ là gì và được lựa chọn phải đáp ứng các tiêu chí nào được quy định cụ thể tại Điều 1, Điều 2 Nghị Quyết số 04/2019/NQ-HĐTP. Ở các nước thuộc hệ thống thông luật, tiêu biểu như Anh, Hoa Kỳ, Úc, “án lệ” chiếm vị trí quan trọng, được ví như mạch máu của hệ thống pháp luật “life blood of a legal system”, là nguồn luật chính thức¹⁰. Với các đặc điểm nêu trên, có thể hiểu rằng, để trở thành án lệ thì quyết định đó của Tòa án phải được ban hành từ một tình huống pháp lý tiêu biểu, diễn hình, có tính mẫu mực để thẩm phán có thể dựa vào để đưa ra lý do cho quyết định trong vụ việc hiện thời. Do bản chất của hoạt động xét xử và hoạt động THADS là khác nhau nên không phải mọi bản án, quyết định được công nhận là án lệ sẽ trở thành những việc THADS diễn hình ở giai đoạn thi hành án. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì có nhiều cách phân loại việc THADS khác nhau, tùy thuộc vào mục đích của

mỗi cách phân loại. Ví dụ, việc THADS chủ động và việc THADS theo yêu cầu được phân loại dựa vào tính chất của khoản phải thi hành, chủ thể yêu cầu thi hành án và tính chủ động phụ thuộc khi ra quyết định thi hành án của thủ trưởng cơ quan THADS (Điều 36 Luật Thi hành án dân sự và Thông tư số 06/2019/TT-BTP ngày 21/11/2019 của Bộ Tư pháp quy định chế độ báo cáo thống kê THADS, theo dõi thi hành án hành chính (Thông tư số 06/2019/TT-BTP)). Đối với việc THADS trọng điểm thì căn cứ để thống kê việc THADS là dựa vào 01 trong 09 nhóm tiêu chí quy định tại Điều 3 Quyết định số 907/QĐ-TCTHADS ngày 29/8/2016 của Tổng cục Thi hành án dân sự quy định về tiêu chí xác định việc THADS trọng điểm (Quyết định số 907/QĐ-TCTHADS). Việc THADS điển hình là khái niệm pháp lý hoàn toàn mới nên chưa có văn bản quy định về tiêu chí xác định việc THADS điển hình. Sau khi bộ tiêu chí việc THADS điển hình được xác định thống nhất thì nguyên tắc đầu tiên trong việc lựa chọn việc THADS điển hình đó là phải dựa vào các tiêu chí của việc THADS điển hình. Tuy nhiên, bản án, quyết định được công nhận là án lệ cũng là một yếu tố cần cân nhắc kỹ hơn khi xem xét, lựa chọn việc THADS điển hình.

Hai là, việc lựa chọn việc THADS điển hình phải do cơ quan có thẩm quyền quyết định và theo trình tự, thủ tục của pháp luật. Trong giai đoạn xét xử, để việc phát triển án lệ trở thành nhiệm vụ thường xuyên, thiết thực và phát huy được tác dụng của án lệ, trước đây, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP. Có thể nói, đây là văn bản pháp lý đầu tiên của hệ thống Tòa án nhân dân Việt Nam về án lệ. Ngày 18/6/2019,

Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP thay thế cho Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP. Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP có hiệu lực thi hành kể từ ngày 15/7/2019 đã quy định việc lựa chọn án lệ phải thực hiện qua nhiều bước¹¹.

Tham khảo nguyên tắc của quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ, quy trình lựa chọn và vận dụng giải pháp, bài học kinh nghiệm từ việc thi hành việc THADS điển hình cũng phải tuân theo quy trình, thủ tục chặt chẽ như: Xác định đúng chủ thể đề xuất việc THADS điển hình (gồm cá nhân, cơ quan, tổ chức mà tập trung nhất chủ yếu là cơ quan THADS thông qua đề xuất của chấp hành viên, công chức Ngành THADS; văn phòng thừa phát lại thông qua đề xuất của các thừa phát lại; từ các văn phòng luật sư, công ty luật, các bên đương sự...); quy trình lựa chọn (lựa chọn việc THADS điển hình ở cấp Chi cục Thi hành án dân sự của mỗi Cục Thi hành án dân sự, sau đó lựa chọn việc THADS điển hình giữa các Cục Thi hành án dân sự, lựa chọn việc THADS điển hình do thừa phát lại thực hiện giữa các văn phòng thừa phát lại); thẩm quyền quyết định việc THADS điển hình (trên cơ sở kết quả thẩm định, lựa chọn của Hội đồng thẩm định việc THADS điển hình của Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành danh sách và nội dung các việc THADS điển hình); trong quá trình tổ chức thi hành các vụ việc THADS điển hình về sau cần vận dụng những giải pháp, bài học kinh nghiệm từ các việc THADS điển hình đã được công bố để rút ngắn thời gian tổ chức thi hành án, hạn chế sai sót trong quy trình tổ chức thi hành án và nâng cao hiệu quả công tác THADS đặc biệt là đối với những vụ việc THADS điển hình.

Ba là, việc THADS được lựa chọn là điển hình phải là việc mà bản án, quyết định làm căn cứ ban hành quyết định thi hành án chứa đựng những kiến nghị có giá trị của Tòa án hoặc những kiến nghị của cơ quan quản lý nhà nước về THADS, cơ quan THADS trong việc hoàn thiện pháp luật; việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, khắc phục những hạn chế, thiếu sót của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong công tác quản lý nhà nước nói chung, quản lý nhà nước về thi hành án nói riêng; kiến nghị cá nhân có thẩm quyền trực tiếp khởi tố vụ án khác, kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm; kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải thích, đính chính bản án, quyết định...

Bốn là, lựa chọn việc THADS điển hình phải thực hiện theo định kỳ và có tính hệ thống. Hàng năm, trên cơ sở dữ liệu thống kê kết quả thi hành án về việc và về tiền, cần có đề xuất, lựa chọn những việc THADS điển hình theo những tiêu chí của việc THADS điển hình. Việc lựa chọn này cần được thực hiện có hệ thống, từ cấp huyện (thông qua lựa chọn của các Chi cục Thi hành án dân sự), đến cấp tỉnh (thông qua lựa chọn của các Cục Thi hành án dân sự) và cấp trung ương (thông qua lựa chọn của Tổng cục Thi hành án dân sự).

Năm là, kết quả lựa chọn việc THADS điển hình phải được công bố rộng rãi, ứng dụng trong công tác giáo dục, đào tạo nhằm cung cấp giải pháp, bài học kinh nghiệm thực tiễn cho các khóa đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ THADS cũng như cho cơ quan quản lý nhà nước về THADS, cho chấp hành viên và các cán bộ trong thực tiễn tổ chức thi hành án.

Sáu là, có cơ chế bãi bỏ việc THADS điển

hình, thay đổi tiêu chí việc THADS điển hình. Khi hệ thống pháp luật nói chung, quy định của pháp luật THADS nói riêng thay đổi hoặc cùng với sự thay đổi của điều kiện kinh tế, xã hội, hoặc từ thực tiễn công tác quản lý THADS, công tác THADS phát hiện việc THADS không đáp ứng các tiêu chí của việc THADS điển hình thì việc THADS được lựa chọn là điển hình cần xem xét, bãi bỏ. Việc bãi bỏ cần phải được thông tin kịp thời, rộng rãi tới đối tượng áp dụng nhằm ngăn chặn sai sót trong công tác THADS. Tiêu chí việc THADS điển hình cũng có thể được điều chỉnh cho phù hợp với từng giai đoạn.

4. Các tiêu chí xác định “việc thi hành án dân sự điển hình”

Hiện nay, thông kê phân loại việc THADS được thực hiện theo Thông tư số 06/2019/TT-BTP. Ngoài ra, còn có các tiêu chí để phân theo việc THADS trọng điểm trên cơ sở Quyết định số 907/QĐ-TCTHADS được thực hiện từ ngày ban hành quyết định. Hoặc, trước việc gia tăng về số lượng và mức độ nghiêm trọng của tội phạm tham nhũng, kinh tế và hiệu quả thi hành thấp đối với các loại việc này, cơ quan quản lý nhà nước về THADS và cơ quan THADS địa phương còn thống kê theo loại việc tham nhũng, kinh tế.

Việc THADS chủ động và việc THADS theo yêu cầu được phân loại dựa vào tính chất của khoản phải thi hành, chủ thể yêu cầu thi hành án và tính chủ động hoặc phụ thuộc khi ra quyết định thi hành án của thủ trưởng cơ quan THADS (Điều 36 Luật Thi hành án dân sự và Thông tư số 06/2019/TT-BTP). Đối với việc THADS trọng điểm thì căn cứ để thống kê việc THADS là dựa vào 01 trong 09 nhóm tiêu chí quy định tại Điều 3 Quyết định số 907/QĐ-TCTHADS.

Hiện nay, pháp luật chưa quy định cụ thể về tiêu chí xếp loại việc THADS tham nhũng, kinh tế, tuy nhiên, có thể hiểu đó là việc THADS tổ chức thi hành các bản án về tham nhũng, kinh tế. Đây thường là những vụ việc có giá trị lớn, tính chất phức tạp, kéo dài, khó thi hành, người phải thi hành án thường là những chủ thể đặc biệt. Khác với căn cứ phân loại của việc THADS chủ động, việc THADS theo yêu cầu và việc THADS trọng điểm thì cách xác định việc THADS điển hình dựa vào tính chất tiêu biểu, đặc điểm đặc trưng của việc THADS; ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn để lựa chọn một số việc THADS trong tổng số các việc THADS thông thường là việc THADS điển hình. Cách lựa chọn việc THADS điển hình có thể dựa vào 06 nhóm tiêu chí: (i) Căn cứ vào thực trạng quy định của pháp

luật (những việc thuộc tiêu chí thứ 03 và tiêu chí thứ 07 việc THADS trọng điểm); (ii) Căn cứ vào thực trạng tổ chức thi hành án (những việc thuộc tiêu chí thứ 04, tiêu chí thứ 05, tiêu chí thứ 06 việc THADS trọng điểm); (iii) Căn cứ vào dấu hiệu là chủ thể đặc biệt của các bên đương sự (những việc thuộc tiêu chí thứ 08 việc THADS trọng điểm); (iv) Căn cứ vào các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước (những việc thuộc tiêu chí thứ 01 việc THADS trọng điểm); (v) Căn cứ vào quyết định của lãnh đạo Đảng, Nhà nước, lãnh đạo Bộ Tư pháp, lãnh đạo địa phương và Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự (những việc thuộc các tiêu chí thứ 02 và tiêu chí thứ 09 của việc THADS trọng điểm); (vi) Đặc điểm, tính chất tiêu biểu của việc THADS tham nhũng, kinh tế □

1. Điều 30 Thông tư số 01/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ Tư pháp hướng dẫn thực hiện một số thủ tục về quản lý hành chính và biểu mẫu nghiệp vụ trong THADS.

2. Điều 36 Luật Thi hành án dân sự; các điều 6, 7, 8 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 Thi hành án dân sự (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 33/2020/NĐ-CP ngày 17/3/2020 của Chính phủ).

3. Hoàng Phê, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, năm 2003; NCS. Bùi Đức Tiến, Luận án Tiến sỹ, Thực hiện pháp luật về cưỡng chế THADS ở Việt Nam, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2018, tr. 31 - 32.

4. Ví dụ, vụ Epcoc - Minh Phụng phải thi hành trên 4.000 tỷ đồng, vụ Tân Trường Sanh phải thi hành trên 1.000 tỷ đồng.

5. Khoản 3 Điều 45 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 có quy định về xác định lệ công bằng.

6. Điều 38 Luật Thi hành án dân sự.

7. Hương Bằng, “Chật vật” với các bản án tuyên không rõ, đăng tại <https://baophapluat.vn/tu-phap/chat-vat-voi-cac-ban-an-tuyen-khong-ro-353683.html>, ngày 19/11/2017.

8. ThS. Chu Thành Quang & Phùng Thị Hoàn, Tòa án nhân dân với công tác THADS qua các thời kỳ, Số chuyên đề 70 năm truyền thống THADS, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, năm 2016, tr. 134.

9. Hoàng Phê, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, năm 2003, tr. 964.

10. Nguyễn Bá Bình, Án lệ và sử dụng án lệ trong đào tạo luật ở Việt Nam hiện nay, Nxb. Tư pháp, 2019, tr. 7, chú thích 1.

11. Từ Điều 3 đến Điều 9 Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP.