

MỘT SỐ VƯỚNG MẮC TRONG THỰC TIỄN ÁP DỤNG BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THI HÀNH ÁN

■ ThS. HOÀNG THỊ THANH HOA *

Tóm tắt: Áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án có vai trò rất quan trọng, góp phần nâng cao hiệu quả thi hành án. Tuy nhiên, việc áp dụng pháp luật về biện pháp bảo đảm trong thực tiễn còn nhiều khó khăn, vướng mắc, cần được tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện.

Abstract: The application of measures ensuring judgment enforcement plays a very important role, contributing to improving the efficiency of judgment execution. However, the application of security measures in practice still faces many difficulties and obstacles, which need to be further studied and improved.

Theo Từ điển Tiếng Việt thì “biện pháp” được hiểu là “cách làm, cách giải quyết một vấn đề cụ thể”¹, còn khái niệm “bảo đảm” được hiểu là “làm cho chắc chắn thực hiện được, giữ gìn được hoặc có đầy đủ những gì cần thiết hoặc là sự bảo đảm thực hiện được hoặc giữ được”² và thi hành là “làm cho thành có hiệu lực điều đã được chính thức quyết định”³. Như vậy, “biện pháp bảo đảm thi hành án dân sự” có thể hiểu là các cách thức làm cho việc thi hành án dân sự được thực hiện một cách chắc chắn và đầy đủ nhằm đảm bảo tính hiệu lực của bản án, quyết định được tổ chức thi hành, đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Biện pháp bảo đảm thi hành án dân sự là biện pháp pháp lý được chấp hành viên áp dụng theo một trình tự, thủ tục luật định trong quá trình tổ chức thực hiện việc thi hành án, đặt tài sản của người phải thi hành án trong tình trạng bị hạn chế hoặc tạm thời bị cấm sử dụng, định đoạt, chuyển dịch, thay đổi hiện trạng nhằm bảo

toàn điều kiện thi hành án, ngăn chặn người phải thi hành án thực hiện việc tẩu tán, hủy hoại, thay đổi hiện trạng về tài sản, trốn tránh việc thi hành án, làm cơ sở cho việc áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành án dân sự trong trường hợp người phải thi hành án không tự nguyện thi hành án⁴. Trước đây, biện pháp bảo đảm thi hành án chưa được quy định tại các Pháp lệnh về Thi hành án dân sự năm 1989, năm 1993 và năm 2004. Thực tiễn cho thấy, việc đương sự có hành vi tẩu tán tài sản, trốn tránh việc thi hành án ngay trong giai đoạn tổ chức thi hành án là rất phổ biến. Do đó, cần thiết phải có một cơ chế pháp lý hữu hiệu để ngăn chặn các hành vi này. Luật Thi hành án dân sự năm 2008 được sửa đổi, bổ sung năm 2014 (Luật Thi hành án dân sự) đã dành hẳn Mục 1 Chương IV để quy định về các biện pháp bảo đảm thi hành án và được hướng dẫn chi tiết tại các điều 13, 15, 18, 19, 20, 23, 34 và 38 của 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 (Nghị định số 62/2015/NĐ-CP).

Từ đó cho thấy tính cấp thiết và tầm quan trọng của các biện pháp bảo đảm thi hành án trong công tác thi hành án dân sự. Thực tế cũng cho thấy, các biện pháp này đã mang lại những khởi sắc nhất định trong công tác thi hành án dân sự. Cho đến nay, chưa có thống kê cụ thể trong giai đoạn từ năm 2008 đến năm 2014 và từ khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án dân sự năm 2014 có hiệu lực đến nay, có bao nhiêu vụ việc được áp dụng biện pháp bảo đảm. Nhưng thực tiễn cho thấy, rất ít chấp hành viên áp dụng các biện pháp này⁵. Điều này xuất phát từ nhiều lý do cả về chủ quan và khách quan. Tuy nhiên, có thể nhận thấy rằng, việc áp dụng trên thực tế quy định về biện pháp bảo đảm đã gặp phải những khó khăn, vướng mắc, một số quy định của pháp luật vẫn còn mâu thuẫn, chưa rõ ràng, cụ thể, như:

Trong Luật Thi hành án dân sự, điểm a khoản 1 Điều 7 quy định người được thi hành án có quyền yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm, áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành án; Điều 7a không quy định quyền này đối với người phải thi hành án; trong khi đó, khoản 1 Điều 66 lại quy định chấp hành viên có quyền tự mình hoặc theo yêu cầu bằng văn bản của “đương sự” áp dụng ngay biện pháp bảo đảm thi hành án nhằm ngăn chặn việc tẩu tán, hủy hoại tài sản, trốn tránh việc thi hành án. “Đương sự” ở đây theo giải thích tại khoản 1 Điều 3 Luật Thi hành án dân sự bao gồm người được thi hành án và người phải thi hành án. Như vậy, đã có sự mâu thuẫn giữa quy định về quyền yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm thi

hành án tại Điều 7a và khoản 1 Điều 66 Luật Thi hành án dân sự. Đối với người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan thì họ chỉ được quyền tham gia vào việc áp dụng các biện pháp bảo đảm do chấp hành viên thực hiện mà có liên quan đến quyền và lợi ích của họ (điểm a khoản 1 Điều 7b Luật Thi hành án dân sự).

Luật Thi hành án dân sự và văn bản hướng dẫn thi hành cũng chưa có quy định hướng dẫn thời hạn ra quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án khi đương sự yêu cầu. Điều này sẽ dẫn đến việc áp dụng tùy thuộc vào ý chí chủ quan và không thống nhất giữa các chấp hành viên. Trong thực tiễn, có những trường hợp, khi đương sự nộp đơn đề nghị cơ quan thi hành án áp dụng biện pháp bảo đảm, có thể chấp hành viên sẽ ra ngay quyết định áp dụng, nhưng cũng có thể vài ngày, thậm chí là lâu hơn thì chấp hành viên mới ra quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm. Việc chậm trễ này có thể ảnh hưởng đến kết quả tổ chức thi hành, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án.

Khoản 2 Điều 66 Luật Thi hành án dân sự đã quy định về trách nhiệm bồi thường của người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm nhằm đề cao trách nhiệm của người yêu cầu trước pháp luật. Trường hợp yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm không đúng mà gây thiệt hại cho người bị áp dụng biện pháp bảo đảm hoặc cho người thứ ba thì phải bồi thường. Khoản 4 Điều 32 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) cũng quy định, ngoài các thiệt hại quy định tại khoản 1 Điều 32 Luật này, trong hoạt động thi hành án dân sự, Nhà nước không bồi thường thiệt hại

xảy ra khi người thi hành công vụ áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án theo đúng yêu cầu của đương sự mà gây thiệt hại. Người yêu cầu chấp hành viên áp dụng biện pháp bảo đảm không đúng mà gây thiệt hại cho người bị áp dụng hoặc cho người thứ ba thì phải bồi thường cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự. Về trách nhiệm bồi thường của người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm, có quan điểm cho rằng, luật không quy định người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm phải nộp một khoản tiền đặt trước để đảm bảo cho việc bồi thường thiệt hại nên dẫn đến việc trong trường hợp yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm không đúng mà gây thiệt hại thì sẽ rất khó khăn trong việc giải quyết bồi thường; do đó, đề nghị bổ sung quy định về việc người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án dân sự phải nộp một khoản tiền đặt trước khi nộp đơn yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án dân sự⁶. Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng, nếu quy định cơ chế đảm bảo tài chính (tương tự như khi áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của Tòa án quy định tại Điều 136 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015) thì đây sẽ là một rào cản lớn đối với người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án, nhất là khi họ không có đủ điều kiện kinh tế. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu sâu hơn về vấn đề này và có các cơ chế phù hợp để tăng cường hiệu quả áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án và đảm bảo trách nhiệm của người yêu cầu áp dụng biện pháp bảo đảm không đúng, gây thiệt hại.

Đối với biện pháp phong tỏa tài khoản, tài sản ở nơi gửi giữ, theo quy định tại khoản 2

Điều 67 Luật Thi hành án dân sự thì sau khi nhận được quyết định phong tỏa tài khoản, tài sản ở nơi gửi giữ hoặc biên bản về việc phong tỏa tài khoản, tài sản thì cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý tài khoản, tài sản phải "thực hiện ngay" yêu cầu của chấp hành viên về việc phong tỏa tài khoản, tài sản. Trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện quyết định phong tỏa thì tùy từng trường hợp mà bị xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 14 Thông tư liên tịch số 02/2014/TTLT-BTP-BTC-BLĐTBXH-NHN-NVN ngày 14/01/2014 của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hướng dẫn việc cung cấp thông tin về tài khoản, thu nhập của người phải thi hành án và thực hiện phong tỏa, khấu trừ để thi hành án dân sự). Có thể thấy, điều luật trên đã quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyết định phong tỏa tài khoản, tài sản ở nơi gửi giữ hoặc biên bản về việc phong tỏa tài khoản, tài sản. Tuy nhiên, hiểu thế nào là phải "thực hiện ngay"? Trong một số trường hợp, việc hợp tác giữa các cơ quan quản lý tài khoản, tài sản của người phải thi hành án với cơ quan thi hành án dân sự còn hạn chế, chưa kịp thời dẫn đến việc áp dụng biện pháp này còn khó khăn. Do đó, việc quy định cụ thể thời gian thực hiện của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý tài khoản, tài sản của người phải thi hành án theo yêu cầu của chấp hành viên về phong tỏa tài khoản, tài sản là hết sức cần thiết.

Đối với biện pháp tạm giữ tài sản, giấy tờ

của đương sự, Điều 68 Luật Thi hành án dân sự cũng quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và bổ sung trách nhiệm của cá nhân trong việc thực hiện quyết định tạm giữ tài sản, giấy tờ. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan có trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ, thực hiện yêu cầu của chấp hành viên trong việc tạm giữ tài sản, giấy tờ. Chấp hành viên đang thực hiện nhiệm vụ thi hành án có quyền tạm giữ hoặc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hỗ trợ để tạm giữ tài sản, giấy tờ mà đương sự đang quản lý, sử dụng. Có thể đưa ra một ví dụ: Người phải thi hành án đến trụ sở cơ quan thi hành án bằng xe gắn máy, trong khi nghĩa vụ thi hành án tương xứng với chiếc xe trên, chấp hành viên tạm giữ chiếc xe để đảm bảo thi hành án. Đương sự chống đối quyết liệt. Theo quy định của khoản 1 Điều 18 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP thì trong trường hợp cần thiết, chấp hành viên yêu cầu lực lượng công an hoặc tổ chức, cá nhân khác hỗ trợ việc tạm giữ tài sản, giấy tờ để thi hành án. Tuy nhiên, quá trình thực hiện quy định này cũng phát sinh một số khó khăn như: Khi đương sự chống đối, chấp hành viên đề nghị lực lượng công an hỗ trợ để thực hiện việc tạm giữ tài sản nhưng nhiều trường hợp bị lực lượng công an từ chối với lý do Thông tư liên tịch số 03/2012/TTLT-BTP-BCA ngày 30/3/2012 của Bộ Tư pháp, Bộ Công an quy định cụ thể việc phối hợp bảo vệ cưỡng chế trong thi hành án dân sự chỉ quy định về phối hợp bảo vệ cưỡng chế trong thi hành án dân sự, còn việc hỗ trợ chấp hành viên trong việc áp dụng biện pháp bảo đảm như tạm giữ tài sản thì do chưa có văn bản quy định nên không cử lực lượng tham gia. Vì vậy, tác giả kiến nghị cần

quan tâm đến vấn đề phối hợp giữa cơ quan thi hành án dân sự và cơ quan công an không chỉ trong việc cưỡng chế thi hành án mà còn cả trong việc áp dụng các biện pháp bảo đảm thi hành án.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án dân sự năm 2014 đã bổ sung quy định chấp hành viên yêu cầu đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp các giấy tờ, tài liệu cần thiết để chứng minh quyền sở hữu, sử dụng và thông báo cho đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về quyền khởi kiện yêu cầu xác định quyền sở hữu, sử dụng đối với tài sản, giấy tờ tạm giữ (bổ sung khoản 4 vào Điều 68). Quy định này nhằm giúp chấp hành viên sớm xác định có hay không có tranh chấp đối với tài sản, đồng thời để thúc đẩy nhanh tiến trình tổ chức thi hành án. Bên cạnh đó, điều khoản này còn quy định, trong trường hợp cần thiết, chấp hành viên phải xác minh, làm rõ hoặc yêu cầu Tòa án, cơ quan có thẩm quyền xác định người có quyền sở hữu, sử dụng đối với tài sản, giấy tờ tạm giữ. Quy định này cũng đồng thời tăng thêm trách nhiệm của chấp hành viên, tránh xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự và người thứ ba. Tuy nhiên, điều luật chưa quy định rõ thời hạn để đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện quyền khởi kiện yêu cầu xác định quyền sở hữu, sử dụng đối với tài sản, giấy tờ, do đó, cần xem xét bổ sung quy định về vấn đề này.

Về thành phần tham gia khi thực hiện tạm giữ tài sản, giấy tờ, khoản 3 Điều 68 Luật Thi hành án dân sự và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định việc tạm giữ phải có sự

tham gia của Viện kiểm sát. Tuy nhiên, tại Mẫu biểu D39 (Biên bản tạm giữ tài sản, giấy tờ) theo 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 thi hành án dân sự lại có ghi sẵn thành phần tham gia là đại diện Viện kiểm sát. Do đó, Luật Thi hành án dân sự cũng nên quy định rõ việc tham gia của đại diện Viện kiểm sát có phải là yêu cầu bắt buộc khi tạm giữ tài sản, giấy tờ hay không.

Trong trường hợp có căn cứ xác định tài sản, giấy tờ tạm giữ không thuộc quyền sở hữu, sử dụng của người phải thi hành án hoặc thuộc quyền sở hữu, sử dụng của người phải thi hành án nhưng đã thực hiện xong nghĩa vụ của mình thì chấp hành viên phải ra quyết định trả lại tài sản, giấy tờ tạm giữ cho người có quyền sở hữu, sử dụng (khoản 5 Điều 68 Luật Thi hành án dân sự). Trong thực tế có những trường hợp, khi chấp hành viên ra quyết định trả lại tài sản, giấy tờ cho chủ sở hữu, sử dụng thì chủ sở hữu, sử dụng đã từ chối nhận lại tài sản mà chấp hành viên đã tạm giữ. Thông tư liên tịch số 11/2016/TTLT-BTP-TANDTC-VKSNDTC

ngày 01/8/2016 của Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao quy định một số vấn đề về thủ tục thi hành án dân sự và phổ hợp liên ngành trong thi hành án dân sự đã quy định xử lý trường hợp trên theo hướng: “Trường hợp chấp hành viên đã ra quyết định trả lại tài sản, giấy tờ cho người có quyền sở hữu, sử dụng hoặc người bị tạm giữ tài sản, giấy tờ theo quy định tại khoản 5 Điều 68 Luật Thi hành án dân sự mà người đó không nhận thì chấp hành viên thực hiện việc xử lý đối với tài sản đó theo quy định tại khoản 4 Điều 18 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP”. Tuy nhiên, khoản 4 Điều 18 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP hướng dẫn: “Trường hợp trả lại tài sản, giấy tờ tạm giữ mà đương sự không nhận thì cơ quan thi hành án dân sự xử lý theo quy định tại khoản 2, 3 và 4 Điều 126 Luật Thi hành án dân sự”. Mà “đương sự” được hiểu là người được thi hành án và người phải thi hành án (khoản 1 Điều 3 Luật Thi hành án dân sự) chứ không bao gồm chủ thể là người thứ ba (người có quyền sở hữu, sử dụng mà không phải là đương sự). Do đó, cần xem xét quy định thống nhất về các chủ thể này □

1. Từ điển tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, năm 2002, tr. 64.

2. Từ điển tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, năm 2002, tr. 38.

3. Từ điển tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, năm 2002, tr. 936.

4. Phan Huy Hiến, Luận văn thạc sỹ: “Biện pháp bảo đảm thi hành án dân sự”, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2012, tr. 10.

5. Th.S. Đinh Duy Bằng, Một số vấn đề về áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án, Tạp chí Dân chủ và pháp luật. Số chuyên đề về Thi hành án dân sự, tháng 2/2012.

6. Lê Linh, Quy định và thực hiện biện pháp bảo đảm thi hành án góp phần cải cách tư pháp trong thi hành án dân sự, http://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/Lists/CaiCachTuPhap/View_Detail.aspx?ItemID=3, ngày đăng 29/5/2018; ngày truy cập 03/10/2018.