

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ VIỆC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Thái Chí Bình¹

Tóm tắt: Để đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử, một trong những hình thức mà Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) tăng cường thực hiện trong thời gian qua là ban hành nghị quyết của Hội đồng thẩm phán (HĐTP) Tòa án nhân dân tối cao. Nhìn chung, quy định về việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC và thực trạng áp dụng đáp ứng yêu cầu giải đáp, hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật không chỉ trong hoạt động xét xử của Tòa án mà còn đối với việc thực hiện pháp luật tại các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Tuy nhiên, quy định về ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC và thực trạng áp dụng phát sinh một số vướng mắc, bất cập. Vì lẽ đó, trong phạm vi bài viết này, tác giả lần lượt trình bày về quy định pháp luật về ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC; một vài thành tựu đạt được và vướng mắc, bất cập trong việc ban hành nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao trong thời gian qua và kiến nghị giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa: Áp dụng thống nhất pháp luật, nghị quyết của HĐTP TANDTC, văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), Luật ban hành VBQPPL.

Nhận bài: 20/01/2022; Hoàn thành biên tập: 14/02/2022; Duyệt đăng: 22/02/2022.

Abstract: In order to ensure uniform application of the law in trial, one of the forms that the Supreme People's Court (Supreme People's Court) has strengthened in recent years is to issue a Resolution of the Justices' Council of the Supreme People's Court. In general, the regulations on the promulgation of the Resolution of the Supreme People's Court and the practical application meet the requirements of answering and guiding the uniform application of the law not only in the adjudication activities of the Court but also in the law enforcement at other agencies, organizations and individuals. However, the regulations on the promulgation of the Resolution of the Justices' Council of the Supreme People's Court, and the practical application arise some problems and inadequacies. Therefore, within the scope of this article, the author in turn presents the legal provisions on the issuance of resolutions of the People's Court of the People's Court; some achievements and problems and inadequacies in promulgating resolutions of the Council of Judges of the Supreme People's Court in recent years and proposes solutions for improvement.

Keywords: Uniform application of the law, Resolution of the Justices' Council of the Supreme People's Court, legal documents (legal documents), Law on promulgation of legal documents.

Date of receipt: 20/01/2021; Date of revision: 14/02/2021; Date of Approval: 22/02/2022.

1. Quy định pháp luật về ban hành nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao

Theo khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013, TAND là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Đồng thời, để thực hiện chức năng xét xử, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, khoản 3 Điều 104 Hiến pháp năm 2013 quy định, “Tòa án nhân dân tối cao thực hiện việc tổng kết thực tiễn xét xử, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong

xét xử”. Quy định này được cụ thể hóa tại khoản 3 Điều 20 Luật tổ chức TAND năm 2014 với vị trí là một trong những nhiệm vụ quan trọng của TANDTC.

Trong thời gian qua, để đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử, TANDTC ban hành, tham gia ban hành VBQPPL gồm: Nghị quyết của HĐTP TANDTC; Thông tư của Chánh án TANDTC; Thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tổng Kiểm toán nhà nước và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân

¹ Thạc sỹ, Tòa án nhân dân huyện Chợ Mới, tỉnh An Giang.



(VKSND) tối cao² và ban hành văn bản không phải là VBQPPL dưới hình thức công văn, giải đáp nghiệp vụ. Trong các hình thức này, nghị quyết của HĐTP TANDTC là văn bản có vị trí quan trọng nhất³.

Hiện nay, căn cứ, trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC được thực hiện theo các Điều 21, Điều 105 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Về thẩm quyền ban hành, nội dung nghị quyết của HĐTP TANDTC, HĐTP TANDTC ban hành nghị quyết để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử. Đây là văn bản do tập thể HĐTP TANDTC, là những chuyên gia, người ưu tú nhất trong lĩnh vực xét xử⁴. Theo Điều 20 Luật tổ chức TAND năm 2014, TANDTC có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn⁵ và để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn này, TANDTC ban hành nhiều loại VBQPPL. Tuy nhiên, nghị quyết của HĐTP TANDTC được ban hành không phải để thực hiện đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của TANDTC mà chỉ để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử. Trong trường hợp để thực hiện việc quản lý các TAND và Tòa án quân sự về tổ chức và những vấn đề khác được Luật tổ chức TAND năm 2014 và luật khác có liên quan giao, Chánh án TANDTC ban hành thông tư điều chỉnh⁶; trường hợp cần ban hành quy định về việc phối hợp với cơ quan có thẩm quyền khác ở trung ương trong việc thực hiện trình tự, thủ tục tố tụng và phòng, chống tham nhũng, Chánh án TANDTC phối hợp với Viện

trưởng VKSND tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư liên tịch.

Về trình tự, thủ tục ban hành, HĐTP TANDTC ban hành nghị quyết theo trình tự, thủ tục như sau: (1) Chánh án TANDTC tổ chức và chỉ đạo việc soạn thảo dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết được gửi để lấy ý kiến của VKSND tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan, Hội Luật gia Việt Nam và Liên đoàn luật sư Việt Nam và đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của TANDTC trong thời gian ít nhất là 60 ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến; (3) Sau khi tiếp thu ý kiến góp ý về dự thảo nghị quyết, Chánh án TANDTC thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định dự thảo nghị quyết có sự tham gia của VKSND tối cao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học; (4) HĐTP TANDTC tổ chức phiên họp thảo luận về dự thảo nghị quyết, có sự tham dự của Viện trưởng VKSND tối cao và Bộ trưởng Bộ Tư pháp và tổ chức phiên họp để thông qua dự thảo nghị quyết. Tại phiên họp thảo luận về dự thảo nghị quyết, nếu Viện trưởng VKSND tối cao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp không nhất trí với dự thảo nghị quyết thì có quyền báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại phiên họp gần nhất; (5) Chánh án TAND tối cao ký, ban hành nghị quyết.

Nhìn chung, quy định về trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC chặt chẽ, cụ thể, phù hợp với việc ban hành VBQPPL để hướng dẫn, đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử.

² Khoản 6 Điều 27 Luật tổ chức TAND năm 2014; Điều 21 Luật ban hành VBQPPL năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2017.

³ Bởi vì, đây là hình thức mà TANDTC chủ động ban hành trên cơ sở tổng kết thực tiễn xét xử; trình tự, thủ tục được luật hóa với sự tham gia góp ý bắt buộc của nhiều cơ quan có thẩm quyền thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn gắn với công tác xét xử của Tòa án; thời gian từ lúc tổ chức dự thảo đến lúc thông qua tương đối dài, đủ để bao quát các vấn đề pháp lý có liên quan, đảm bảo tính bao quát, hệ thống, thống nhất với các quy định khác trong hệ thống pháp luật.

⁴ Đây là những thẩm phán đã công tác lâu năm trong hệ thống TAND (đã là thẩm phán cao cấp từ đủ 05 năm trở lên); những người giữ chức vụ quan trọng trong các cơ quan, tổ chức Trung ương, am hiểu sâu sắc về mọi lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc những chuyên gia, nhà khoa học đầu ngành về pháp luật, giữ chức vụ quan trọng trong các cơ quan, tổ chức và có uy tín cao trong xã hội.

⁵ Đó là các nhiệm vụ, quyền hạn: (1) Giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của các Tòa án đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị; (2) Giám đốc việc xét xử của các Tòa án khác; (3) Tổng kết thực tiễn xét xử của các Tòa án, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử; đào tạo, bồi dưỡng thẩm phán, Hội thẩm, các chức danh khác của TAND; (4) Quản lý các TAND và Tòa án quân sự về tổ chức; (5) Ban hành hoặc tham gia ban hành VBQPPL.

⁶ Điều 22, 106 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

2. Một số thành tựu đạt được và vướng mắc, bất cập trong việc ban hành nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao trong thời gian qua

2.1. Một số thành tựu đạt được

Trong thời gian qua, TANDTC rất chú trọng đến việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC để hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật. Sự quan tâm này được thể hiện trong nhiệm vụ trọng tâm hàng năm mà TANDTC đề ra để quán triệt thực hiện⁷ và qua số lượng nghị quyết được ban hành. Trong nhiệm kỳ 2016-2020, HĐTP TANDTC đã ban hành 24 nghị quyết⁸. Cụ thể, năm 2016 ban hành 04 nghị quyết; năm 2017 ban hành 05 nghị quyết; năm 2018 ban hành 05 nghị quyết; năm 2019 ban hành 07 nghị quyết; năm 2020 ban hành 03 nghị quyết. So với nhiệm kỳ trước (2011-2015)⁹, số nghị quyết được ban hành tăng 10 nghị quyết. Trong đó, nhiều văn bản đa lĩnh vực, liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp lý, văn bản pháp luật khác nhau.

Về nội dung, nghị quyết quy định hướng dẫn rất đa dạng, liên quan đến hầu hết các lĩnh vực pháp luật mà các Tòa án áp dụng trong quá trình giải quyết các loại vụ việc (như: hình sự (10 nghị quyết), tố tụng hình sự (01 nghị quyết), dân sự (01

nghị quyết), tố tụng dân sự (06 nghị quyết), tố tụng hành chính (01 nghị quyết), tố tụng dân sự và tố tụng hành chính (02 nghị quyết), phá sản (01 nghị quyết), công bố bản án, quyết định lên Cổng thông tin điện tử TAND tối cao (01 nghị quyết), tuyên chọn, công bố, áp dụng án lệ (01 nghị quyết), Nhìn chung, các quy định nghị quyết là những vấn đề pháp lý phức tạp, đang có có nhiều cách hiểu, áp dụng khác nhau, các vấn đề cấp bách của đời sống pháp lý¹⁰, đáp ứng kịp thời yêu cầu hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật không chỉ trong hệ thống TAND mà còn đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Trong đó, có những nghị quyết được ban hành để sửa đổi, bổ sung những nghị quyết cùng lĩnh vực, được ban hành trước đây; một số nghị quyết được ban hành lần đầu¹¹.

Về phạm vi, mức độ giải quyết vấn đề pháp lý trong từng nghị quyết, do được thực hiện theo trình tự, thủ tục chặt chẽ nên nhìn chung quy định trong từng nghị quyết tập trung giải quyết bao quát, triệt để, trọn vẹn vấn đề pháp lý, một chế định luật, một quy phạm pháp luật, đồng thời, bao quát các tình huống có liên quan qua thực tiễn áp dụng, đảm bảo tính hệ thống trong mối quan hệ với các quy định có liên quan trong nhiều văn bản khác nhau¹²; trong

⁷ Các báo cáo của TANDTC gồm: Báo cáo tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017 của các Tòa án, Báo cáo tổng kết công tác năm 2017 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2018 của các Tòa án, Báo cáo tổng kết công tác năm 2018 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2019 của các Tòa án, Báo cáo tổng kết công tác năm 2019 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2020 của các Tòa án, Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020; phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của TAND tối cao.

⁸ Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020; phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của TANDTC và các Nghị quyết được đăng trên Cổng thông tin điện tử TAND tối cao, tại địa chỉ: <https://vbpq.toaan.gov.vn/webcenter/portal/htvb/home?loaiVanBan=51&coQuanBanHan=1000>.

⁹ Theo đó, trong giai đoạn 2011-2015, HĐTP TANDTC ban hành 14 Nghị quyết gồm: Năm 2011 ban hành 02 Nghị quyết; Năm 2012 ban hành 06 Nghị quyết; Năm 2013, ban hành 01 Nghị quyết; Năm 2014, ban hành 01 Nghị quyết và Năm 2015 ban hành 04 Nghị quyết.

¹⁰ Quy định tại Nghị quyết số 03/2020/NQ-HĐTP ngày 20/12/2020 về việc hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Hình sự trong xét xử tội phạm tham nhũng và tội phạm khác về chức vụ; Nghị quyết số 06/2019/NQ-HĐTP ngày 01/10/2019 về việc hướng dẫn áp dụng một số quy định tại các Điều 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147 của Bộ luật Hình sự và việc xét xử vụ án xâm hại tình dục người dưới 18 tuổi; Nghị quyết số 05/NQ-HĐTP ngày 15/8/2019 hướng dẫn áp dụng Điều 214 về tội gian lận bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, Điều 215 về tội gian lận bảo hiểm y tế và Điều 216 về tội trốn đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động của Bộ luật Hình sự...

¹¹ Trong đó, có thể đề cập đến: Nghị quyết 01/2020/NQ-HĐTP ngày 05/3/2020 về việc hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật trong giải quyết tranh chấp về tài sản chung của dòng họ; Nghị quyết số 01/2019/NQ-HĐTP ngày 11/01/2019 về Hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật về lãi, lãi suất, phạt vi phạm.

¹² Như quy định tại: Nghị quyết số 02/2016/NQ-HĐTP ngày 30/6/2016 hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 103/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành bộ luật tố tụng dân sự và Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật Tố tụng hành chính; Nghị quyết số 04/2016/NQ-HĐTP ngày 30/12/2016 hướng dẫn thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13, Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 về gửi, nhận đơn khởi kiện, tài liệu, chứng cứ và cấp, tổng đạt, Thông báo văn bản tố tụng bằng phương tiện điện tử.



nhiều trường hợp đó là sự phát triển, mở rộng các hướng dẫn nghiệp vụ của TANDTC trong các văn bản không phải VBQPPL (dưới hình thức công văn, giải đáp nghiệp vụ).

Nhìn chung, quy định trong nghị quyết của HĐTP TANDTC rất đa dạng, phong phú, liên quan đến các vấn đề pháp lý nên kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, bất cập, tạo ra cách hiểu, áp dụng thống nhất trong các cơ quan bảo vệ pháp luật, cơ quan hỗ trợ tư pháp và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

2.2. Một số vướng mắc, bất cập

Bên cạnh những thành tựu đạt được, việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC trong thời gian qua còn phát sinh một số vướng mắc, bất cập như sau:

Một là, số lượng nghị quyết của Hội đồng thẩm phán TANDTC được ban hành chưa nhiều so với việc ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Trong nhiệm kỳ 2016-2020, đề hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử, cùng với việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, TANDTC còn ban hành văn bản không phải là VBQPPL dưới hình thức công văn, giải đáp nghiệp vụ. So với nghị quyết của HĐTP TANDTC, số lượng công văn, giải

đáp nghiệp vụ được ban hành có số lượng đồ sộ hơn rất nhiều. Theo đó, trong năm 2016, TANDTC ban hành hơn 10 công văn, giải đáp nghiệp vụ¹³. Năm 2017, TANDTC ban hành 03 tập giải đáp vướng mắc về áp dụng pháp luật trong thực tiễn xét xử, nghiên cứu, xây dựng và ban hành 11 văn bản hướng dẫn triển khai thi hành Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, như: hướng dẫn áp dụng một số quy định có lợi cho người phạm tội của Bộ luật Hình sự năm 2015; áp dụng tinh tiết “đề chiếm đoạt tài sản” khi giải quyết vụ án lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản; việc đưa người vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; viện dẫn các điều khoản có lợi cho người phạm tội của Bộ luật Hình sự năm 2015; xử lý hình sự đối với hành vi tàng trữ, vận chuyển, buôn bán pháo nổ; xử lý hành vi tàng trữ, vận chuyển, buôn bán pháo nổ, thuốc lá điều nhập lậu trong nội địa¹⁴. Năm 2018, TANDTC ban hành 02 tập giải đáp vướng mắc nghiệp vụ với 08 vấn đề về pháp luật dân sự, tố tụng dân sự và 15 vấn đề liên quan tới tố tụng hành chính¹⁵ và nhiều công văn giải đáp nghiệp vụ¹⁶. Năm 2019, TANDTC ban hành hơn 40 công văn, giải đáp nghiệp vụ đối với hơn 150 vấn đề vướng mắc của các Tòa án¹⁷; ban hành thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số

¹³ Trong đó, có thể kể đến: (1) Giải đáp số 01/GĐ-TANDTC ngày 25/7/2016 về một số vấn đề về hình sự, tố tụng hình sự, dân sự, tố tụng dân sự; (2) Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 về một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự; (3) Công văn số 306/TANDTC-PC ngày 12/10/2016 về việc áp dụng tinh tiết “bỏ trốn để chiếm đoạt tài sản” khi giải quyết vụ án lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản; (4) Công văn số 301/TANDTC-PC ngày 07/10/2016 về việc áp dụng một số quy định có lợi cho người phạm tội của Bộ luật Hình sự năm 2015; (5) Công văn số 276/TANDTC-PC ngày 13/9/2016 về việc hướng dẫn áp dụng một số quy định có lợi cho người phạm tội của Bộ luật Hình sự năm 2015; (6) Công văn số 105/TANDTC-PC&QLKH ngày 14/4/2016 về việc thi hành Luật Bảo hiểm xã hội; (7) Công văn số 100/TANDTC-PC ngày 12/4/2016 về việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người thực hiện hành vi chứa chấp hoặc tiêu thụ tài sản do người khác phạm tội mà có; (8) Công văn số 80/TANDTC-PC ngày 29/3/2016 về việc xử lý hành vi đánh bạc trái phép dưới 5.000.000 đồng; (9) Công văn số 70/TANDTC-PC ngày 24/3/2016 về việc xác định chất cháy quy định tại điểm b khoản 2 Điều 143 Bộ luật Hình sự; (10) Công văn số 06/TANDTC-PC ngày 19/01/2017 về việc xử lý hình sự đối với hành vi tàng trữ, vận chuyển, buôn bán pháo nổ.

¹⁴ Báo cáo tổng kết công tác năm 2017 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2018 của các Tòa án của TANDTC.

¹⁵ Báo cáo tổng kết công tác năm 2018 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2019 của các Tòa án của TANDTC.

¹⁶ Trong đó có thể kể đến các văn bản: (1) Công văn số 254/TANDTC-PC ngày 26/11/2018 về việc người đã yêu cầu khởi tố vụ án hình sự rút yêu cầu theo quy định tại Điều 155 của Bộ luật Tố tụng hình sự; (2) Công văn số 196/TANDTC-PC ngày 26/11/2018 về việc áp dụng điểm c khoản 2 Điều 321 và điểm c khoản 2 Điều 322 của Bộ luật Hình sự.

¹⁷ Trong đó có thể kể đến các văn bản: (1) Công văn số 212/TANDTC-PC ngày 13/9/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử; (2) Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tố tụng hành chính; (3) Công văn số 45/TANDTC-PC ngày 13/3/2019 về việc xử lý đối với đơn khởi kiện quyết định hành chính liên quan đến thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01/7/1991.

vướng mắc về hình sự, dân sự và tố tụng hành chính¹⁸. Năm 2020, TANDTC đã tiếp nhận 195 vấn đề vướng mắc trong thực tiễn xét xử tại TAND các cấp để nghiên cứu, giải đáp giúp cho các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật; ban hành 05 tập giải đáp và 03 công văn thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử¹⁹.

Bên cạnh đó, có những công văn, giải đáp nghiệp vụ chứa các vấn đề pháp lý được hướng dẫn rất đồ sộ, phong phú. Chẳng hạn, Công văn số 02/TANDTC-PC ngày 02/8/2021 về việc giải đáp một số vướng mắc trong xét xử hướng dẫn 25 vấn đề liên quan đến các lĩnh vực hình sự (07 vấn đề), tố tụng hình sự và thi hành án hình sự (03 vấn đề), dân sự (04 vấn đề), tố tụng dân sự (11 vấn đề); Công văn số 212/TANDTC-PC ngày 13/9/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử hướng dẫn 38 vấn đề liên quan đến các lĩnh vực hình sự (10 vấn đề), tố tụng hành chính (10 vấn đề), dân sự (08 vấn đề), kinh doanh thương mại (10 vấn đề).

Hơn nữa, trong năm 2021, tính đến thời điểm kết thúc tháng 10/2021, TAND tối cao ban hành nhiều công văn, giải đáp nghiệp vụ²⁰ nhưng chưa có nghị quyết của TAND tối cao được ban hành, mặc dù có nhiều dự thảo đang lấy ý kiến rộng rãi²¹.

Việc ban hành công văn, giải đáp nghiệp vụ có một số ưu điểm: (1) Kịp thời ban hành các quy định hướng dẫn đáp ứng yêu cầu của đời sống pháp lý, nhất là công tác giải quyết các loại vụ việc của Tòa án; (2) Giúp cơ quan, người có thẩm quyền, các tổ chức, cá nhân biết được sự thống nhất trong cách thức áp dụng pháp luật của Tòa án; (3) Khắc phục sự không kịp thời của việc ban hành VBQPPL hướng dẫn nghiệp vụ; (4) Đa dạng, phong phú trong cách thức quy định. Tuy nhiên, việc ban hành hình thức này cũng tồn tại những hạn chế như: (1) Công văn, giải đáp nghiệp vụ của TANDTC không phải là VBQPPL, không chứa đựng quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Cho nên, chỉ có giá trị áp dụng thống nhất trong hệ thống TAND và có giá trị tham khảo đối với các chủ thể ngoài hệ thống TAND. Khi có sự hiểu khác nhau giữa các cơ quan bảo vệ pháp luật, việc áp dụng các giải pháp trong công văn, giải đáp nghiệp vụ gặp khó khăn; (2) Về phạm vi, mức độ giải quyết vấn đề pháp lý trong công văn, giải đáp nghiệp vụ thường chưa hoàn chỉnh về nội dung, chưa đảm bảo tính hệ thống về hình thức, nằm rải rác trong nhiều văn bản²², gây khó khăn cho việc áp dụng.

¹⁸ Báo cáo tổng kết công tác năm 2019 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2020 của các Tòa án của TANDTC.

¹⁹ Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020; phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của TANDTC.

²⁰ Trong đó, có thể kể đến các văn bản: Giải đáp số 01/2021/GĐ-TANDTC ngày 01/7/2021 về một số vấn đề nghiệp vụ về hòa giải, đối thoại tại Tòa án; Công văn số 02/TANDTC-PC ngày 02/8/2021 về việc giải đáp một số vướng mắc trong xét xử; Công văn số 156/TANDTC-PC ngày 13/9/2021 về việc ra quyết định thi hành án, theo dõi thi hành án hình sự; Công văn số 114/TANDTC-HTQT ngày 17/9/2021 về việc xác minh địa chỉ của đương sự ở nước ngoài.

²¹ Trong đó, có thể kể đến các dự thảo Kế hoạch hướng dẫn áp dụng một số quy định tại Điều 304, Điều 305, Điều 306, Điều 307 và Điều 308 của Bộ luật Hình sự; dự thảo Kế hoạch hướng dẫn áp dụng Điều 201 của Bộ luật Hình sự và việc xét xử vụ án cho vay lãi nặng trong giao dịch dân sự; dự thảo Kế hoạch về việc thực hiện trang phục xét xử của Hội thẩm nhân dân; dự thảo Kế hoạch hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Hình sự về thời hiệu thi hành bản án, miễn chấp hành hình phạt, giảm thời hạn chấp hành hình phạt.

²² Chẳng hạn, hướng dẫn về áp dụng về xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính tại Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 được hướng dẫn trong 07 văn bản bao gồm: (1) Công văn số 89/TANDTC-PC ngày 30/6/2020 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử (mục 8 Phần III); (2) Công văn số 212/TANDTC-PC ngày 13/9/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử (các mục 5, 8, 9, 10 Phần II); (3) Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tố tụng hành chính (mục 5 Phần III); (4) Công văn số 45/TANDTC-PC ngày 13/3/2019 về việc xử lý đối với đơn khởi kiện quyết định hành chính liên quan đến chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo XHCN trước ngày 01/7/1991; (5) Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2018 về một số vấn đề về tố tụng hành chính (các mục 2, 11); (6) Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 về một số vấn đề nghiệp vụ (mục 3 Phần V); (7) Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 về một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự (các mục 1, 5, 7, 11 Phần I).



Trong khi đó, với vai trò là VBQPPL, nghị quyết của HĐTP TANDTC mang tính quy phạm²³, có giá trị ràng buộc không chỉ trong hệ thống TAND mà còn áp dụng thống nhất trong các cơ quan bảo vệ pháp luật, cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

Cho nên, để các quy định, hướng dẫn của TANDTC phát huy vai trò hướng, đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật theo khoản 3 Điều 104 Hiến pháp năm 2013, TANDTC cần tăng cường việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, trong đó, có việc thông kê, tổng hợp hướng dẫn của TANDTC tại các công văn, giải đáp nghiệp vụ sau thời gian áp dụng và quy phạm pháp luật hóa bằng nghị quyết của HĐTP TANDTC.

Hai là, quy định về trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết của Hội đồng thẩm phán TANDTC chưa linh hoạt, chưa phù hợp với yêu cầu ban hành văn bản quy phạm pháp luật này trong thực tiễn.

Cùng với quy định ban hành VBQPPL theo thủ tục thông thường, Luật ban hành VBQPPL năm 2015 còn quy định trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn tại Điều 148; quy định về thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn tại Điều 147 và quy định các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn tạo Điều 146²⁴. Quy định này rút ngắn thời gian, giảm thủ tục hơn nhiều so với việc ban hành theo trình tự, thủ tục thông thường. Tuy nhiên, quy định các Điều 146, 147, 148 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 lại không quy định nghị quyết của

HĐTP TANDTC được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn và không quy định việc hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử của TANDTC được tiến hành theo trình tự thủ tục rút gọn. Trong khi đó, đây là hình thức thuận lợi nhất để TANDTC quy phạm pháp luật hóa hướng dẫn tại công văn, giải đáp nghiệp vụ và kịp thời hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong thực tiễn.

Chính điều này, để kịp thời trong việc hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật, thay vì ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, thời gian qua, TANDTC tăng cường ban hành công văn, giải đáp nghiệp vụ.

Vì vậy, để HĐTP TANDTC tăng cường ban hành nghị quyết hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật, cần bổ sung vào Luật ban hành VBQPPL năm 2015 trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC theo trình tự, thủ tục rút gọn.

3. Một vài kiến nghị hoàn thiện

Để khắc phục vướng mắc, bất cập của việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, kiến nghị một số giải pháp sau:

Thứ nhất, TANDTC cần tăng cường ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC để hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật, trong đó tập trung vào việc quy phạm pháp luật hóa hướng dẫn tại công văn, giải đáp nghiệp vụ của TANDTC.

Việc TANDTC tăng cường ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC được xem là giải pháp tối ưu nhất trong việc đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật. Tuy nhiên, do trình tự, thủ tục tiến hành có sự tham gia của nhiều cơ quan, người có thẩm quyền khác nên để đạt

²³ Theo các Điều 2, 4 Luật ban hành VBQPPL năm 2015, VBQPPL được liệt kê tại Điều 4 Luật ban hành VBQPPL năm 2015, là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành VBQPPL năm 2015. Đồng thời, theo khoản 1 Điều 3 Luật ban hành VBQPPL năm 2015, quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật ban hành VBQPPL năm 2015 và được Nhà nước bảo đảm thực hiện.

²⁴ Đó là các trường hợp: (1) Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn; (2) Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; (3) Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay VBQPPL để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (4) Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; (5) Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

được sự đồng thuận của cơ quan, người có thẩm quyền khác đối với một giải pháp, một vấn đề pháp lý mới sẽ gặp khó khăn. Cho nên, để thuận lợi tạo sự thống nhất của cơ quan, người có thẩm quyền khác trong trình tự, thủ tục ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, TANDTC cần tăng cường quy phạm pháp luật hóa hướng dẫn tại công văn, giải đáp nghiệp vụ của TANDTC, mở rộng phạm vi, bao quát các vấn đề pháp lý được hướng dẫn riêng rẽ theo từng câu hỏi trong các văn bản này.

Việc quy phạm pháp luật hóa hướng dẫn trong trường hợp này có thuận lợi hơn việc phải ban hành VBQPPL hướng dẫn nghiệp vụ ngay từ ban đầu. *Một là*, qua thời gian áp dụng hướng dẫn tại công văn, giải đáp nghiệp vụ, số lượng các vấn đề cùng lĩnh vực đã phát sinh nhiều, có thể quy định tập trung tại một VBQPPL. *Hai là*, các vấn đề pháp lý phát sinh từ các hướng dẫn riêng lẻ đã lộ diện đầy đủ hoặc tương đối đầy đủ nên giúp TANDTC dễ dự trù các tình huống có liên quan và dự báo mang tính lâu dài đối với sự phát triển của các quan hệ xã hội có liên quan, qua đó, khoanh vùng các quy tắc xử sự trong từng quy phạm pháp luật của nghị quyết. *Ba là*, khắc phục sự thiếu thống nhất của các cơ quan, người có thẩm quyền cùng tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL do các vấn đề cần hướng dẫn tương đối rõ ràng qua thời gian dài áp dụng.

Về cách thực hiện, định kỳ hàng năm, trên cơ sở hướng dẫn tại công văn, giải đáp nghiệp vụ, TANDTC tổng hợp những nội dung hướng dẫn cùng chế định pháp luật, lĩnh vực pháp luật, một VBQPPL, thậm chí một điều luật (có nhiều khía cạnh của vấn đề pháp lý đã được hướng dẫn). Qua đó, đánh giá thực trạng áp dụng, những nội dung phù hợp, chưa phù hợp, dự kiến các khía cạnh, vấn đề pháp lý có liên quan đến các hướng dẫn được tổng hợp. Trên cơ sở đó, xem xét ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC hướng dẫn việc áp dụng pháp luật. Với cách thức này sẽ quy phạm pháp luật hóa hướng dẫn của TANDTC tại công văn, giải đáp nghiệp vụ, đồng thời, giúp tăng số lượng nghị quyết của HĐTP TANDTC được ban hành, tạo sự thuận lợi trong việc áp dụng và hơn hết phát huy giá trị của các quy định đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật.

Thứ hai, bổ sung vào Luật ban hành VBQPPL năm 2015 trình tự, thủ tục xây dựng nghị quyết của HĐTP TANDTC hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Để rút thời gian ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC, đáp ứng yêu cầu hướng dẫn, áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử bằng VBQPPL, kiến nghị bổ sung vào Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 một số nội dung sau:

Một là, bổ sung vào Điều 146 về các trường hợp xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn khoản 6 với nội dung:

“6. HĐTP TANDTC ban hành Nghị quyết để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử trong trường hợp cần quy phạm pháp luật hóa các quy định hướng dẫn trong văn bản không phải là VBQPPL do TANDTC ban hành hoặc kịp thời hướng dẫn áp dụng thống nhất các quy định mang tính cấp bách”.

Hai là, bổ sung vào Điều 147 về thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn khoản 3b với nội dung:

“3b. HĐTP TANDTC quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với nghị quyết do mình ban hành trong trường hợp quy định tại khoản 6 Điều 146 của Luật này”.

Ba là, bổ sung vào đoạn đầu tiên của Điều 148 nội dung “*nghị quyết của HĐTP TANDTC*” phía sau cụm từ “*thông tư của Chánh án TANDTC*” và phía trước cụm từ “*thông tư của Viện trưởng VKSND tối cao*”.

Như vậy, việc TANDTC rất quan tâm đến việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC trong thời gian qua đã góp phần quan trọng đảm bảo áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử. Tuy nhiên, việc ban hành nghị quyết của HĐTP TANDTC còn vướng mắc, bất cập đòi hỏi cần được nghiên cứu để phát huy hơn nữa giá trị của VBQPPL này trong thời gian tới. Với các kiến nghị được đưa ra trong bài viết này, tác giả mong muốn góp phần khắc phục vướng mắc, bất cập, tạo thuận lợi để HĐTP TANDTC đẩy mạnh hơn việc ban hành nghị quyết, đáp ứng yêu cầu cần hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử của đời sống pháp lý./.