

MỘT SỐ VƯỚNG MẮC VÀ GIẢI PHÁP VỀ GIẢI QUYẾT TỔ CÁO TRONG THI HÀNH ÁN DÂN SỰ

● TRẦN VĂN DUY

TÓM TẮT:

Bài viết nghiên cứu những vướng mắc về giải quyết tố cáo (GQTC) trong thi hành án dân sự (THADS) theo quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp trong GQTC về THADS.

Từ khóa: giải quyết tố cáo, thi hành án dân sự, Luật Thi hành án dân sự.

1. Vướng mắc về giải quyết tố cáo trong thi hành án dân sự theo quy định pháp luật hiện hành và kiến nghị giải pháp hoàn thiện

Năm 2018, Luật Tố cáo mới ban hành cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành trong khi Luật THADS 2008 được sửa đổi, bổ sung năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành sau nên đã có một số quy định pháp luật về GQTC đã được sửa đổi hoặc quy định mới. Do đó, dẫn đến có những trường hợp điều chỉnh cùng một vấn đề nhưng lại quy định khác nhau giữa Luật Tố cáo 2018 và Luật THADS 2014; hoặc về vấn đề được quy định mới trong Luật Tố cáo 2018 nhưng Luật THADS và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa điều chỉnh thì khi áp dụng vào trường hợp vụ việc THADS cụ thể sẽ áp dụng như thế nào.

Thứ nhất, quy định khác nhau giữa Luật Tố cáo và Luật THADS, các văn bản hướng dẫn thi hành về GQTC.

Về thụ lý tố cáo, thời hạn thụ lý tố cáo quy định tại Điều 24 Luật Tố cáo là 07 ngày làm việc kể từ

ngày nhận được đơn, trường hợp đủ điều kiện thụ lý thì ban hành Quyết định thụ lý tố cáo. Trường hợp phức tạp, cần xác minh, kiểm tra thì thời hạn có thể kéo dài nhưng không quá 10 ngày làm việc. Trong khi Điều 16 Thông tư số 02/2016/TT-BTP vẫn căn cứ Luật Tố cáo 2011 quy định thời hạn thụ lý tố cáo là 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được đơn tố cáo dẫn đến lúng túng khi áp dụng.

Về thẩm quyền GQTC đối với cấp phó của người đứng đầu, Điều 12 Luật Tố cáo 2018 quy định: “Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết” thì người đứng đầu cơ quan cấp trên trực tiếp có thẩm quyền GQTC.

Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 157 Luật THADS: “1. Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật mà người bị tố cáo thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nào thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết” thì thẩm quyền

GQTC đối với cấp phó lại thuộc thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan quản lý người bị tố cáo giải quyết. Việc quy định khác nhau về thẩm quyền GQTC đối với cấp phó giữa Luật Tố cáo và Luật THADS dẫn đến sự hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất trong Hệ thống THADS.

Về thời hạn GQTC, Điều 157 Luật THADS 2014 quy định thời hạn GQTC là 60 ngày kể từ ngày thụ lý tố cáo. Trong khi Điều 30 Luật Tố cáo 2018 quy định thời hạn GQTC là 30 ngày kể từ ngày thụ lý tố cáo. Ngoài ra, trong thời hạn GQTC, Luật Tố cáo 2018 đã quy định riêng thời hạn giải quyết cho những vụ việc tố cáo phức tạp thì không quá 60 ngày hoặc vụ việc tố cáo đặc biệt phức tạp thì không quá 90 ngày. Theo đó, Điều 3 Nghị định số 31/2019/NĐ-CP đã đưa ra các tiêu chí vụ việc tố cáo phức tạp và vụ việc tố cáo đặc biệt phức tạp để xác định thời hạn giải quyết, trong khi Luật THADS 2014 có quy định về gia hạn giải quyết vụ việc tố cáo phức tạp nhưng không có tiêu chí xác định vụ việc tố cáo phức tạp. Tuy nhiên, đây không phải sự khác nhau thời hạn GQTC mà cần có sự nhận thức quan điểm về áp dụng pháp luật là ưu tiên áp dụng pháp luật chuyên ngành.

Việc pháp luật THADS không quy định tiêu chí vụ việc tố cáo phức tạp, đặc biệt phức tạp để xác định thời hạn GQTC sẽ dẫn đến việc áp dụng tùy tiện, mỗi một cơ quan THADS sẽ tự đưa ra các tiêu chí khác nhau và có nguy cơ ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Hơn nữa, trong Luật THADS và Luật Tố cáo quy định về thời hạn chưa sát thực tiễn, bởi lẽ, thực tế qua khảo sát, nắm tình hình ở nhiều địa phương, ngành thi hành án, cho thấy có nhiều vụ việc tố cáo có nội dung phức tạp, phải xác minh tại nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhiều địa phương, đó đó, việc GQTC theo đúng thời hạn quy định gặp nhiều khó khăn. Thiết nghĩ, cần phải có quy định cụ thể về thời hạn GQTC, đặc biệt nới rộng thời hạn GQTC đối với những vụ việc tố cáo phức tạp, liên quan đến nhiều cấp, ngành đảm bảo việc GQTC phù hợp hơn với thực tiễn.

Giải pháp: Tăng cường hướng dẫn chi tiết thi hành pháp luật chuyên ngành về quy định tại Điều 3 về áp dụng pháp luật về tố cáo và GQTC của Luật Tố cáo 2018: “1. Tố cáo và GQTC được áp dụng theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan. Trường hợp luật khác có quy định về tố cáo và GQTC khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của luật đó” thì áp dụng Luật THADS.

Thứ hai, quy định pháp luật mới về GQTC mà pháp luật về THADS chưa quy định hoặc quy định chưa rõ ràng.

Về tiếp nhận, xử lý thông tin có nội dung tố cáo (NDTC), Điều 25 Luật Tố cáo 2018 quy định mới: Về việc tiếp nhận và xử lý đối với các thông tin xác định có NDTC. Theo đó, không xử lý đối với trường hợp thông tin có NDTC nhưng không rõ họ tên, địa chỉ của người tố cáo hoặc qua kiểm tra, xác minh không xác định được người tố cáo hoặc người tố cáo sử dụng họ tên của người khác để tố cáo hoặc thông tin có NDTC được phản ánh bằng đơn tố cáo. Đồng thời, quy định mới về việc tiếp nhận, thanh tra, kiểm tra phục vụ công tác quản lý, trường hợp thông tin có NDTC rõ ràng về người có hành vi vi phạm pháp luật, có tài liệu, chứng cứ cụ thể về hành vi vi phạm pháp luật và có cơ sở để thẩm tra, xác minh. Đây có thể coi là tiếp nhận, xử lý NDTC nặc danh phục vụ cho công tác quản lý, điều hành. Tuy nhiên, chưa có quy định hướng dẫn về trình tự, thủ tục tiếp nhận, hình thức xử lý và khi xử lý, GQTC trong THADS thì áp dụng như thế nào.

Về thụ lý tố cáo, lần đầu tiên, Luật Tố cáo 2018 đã đưa ra các điều kiện để thụ lý tố cáo tại Điều 29 trong khi Luật THADS và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa quy định về vấn đề này. Theo đó, người có thẩm quyền GQTC thụ lý tố cáo khi đủ 04 điều kiện về hình thức tố cáo; chủ thể tố cáo bao gồm họ tên, địa chỉ, năng lực hành vi dân sự; thẩm quyền giải quyết và NDTC. Với các điều kiện thụ lý rõ ràng này đã giúp người có thẩm quyền giải quyết thuận lợi hơn trong việc kiểm tra, rà soát để ban hành Quyết định thụ lý tố cáo.

Về trình tự, thủ tục GQTC, Quy định về “trình tự GQTC” có thay đổi, Luật Tố cáo 2018 quy định trình tự giải quyết tố cáo chỉ bao gồm 4 bước¹. Cơ bản thay đổi ở bước đầu tiên về thụ lý tố cáo và bỏ quy định về “Công khai kết luận NDTC, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo” theo hướng hạn chế trường hợp công khai kết luận NDTC. Tuy nhiên, trong Thông tư số 02/2016/TT-BTP quy định có 5 bước² là không phù hợp.

Về rút tố cáo, hiện nay, Luật Tố cáo 2018 và Nghị định số 31/2019/NĐ-CP có quy định nhiều trường hợp công dân rút tố cáo trước khi cơ quan có thẩm quyền ban hành kết luận NDTC, trong đó có nhiều trường hợp chưa được quy định trong pháp luật THADS, đồng thời ban hành các biểu mẫu văn bản áp dụng trong trường hợp này. Điều 17 Thông tư số 02/2016/TT-BTP có quy định về vấn đề này nhưng chưa đầy đủ.

Về thời điểm rút tố cáo, Khoản 1 Điều 33 Luật Tố cáo quy định, người tố cáo có quyền rút tố cáo trước khi ban hành kết luận GQTC. Tuy nhiên, Khoản 1 Điều 17 Thông tư số 02/2016/TT-BTP không quy định thời điểm rút tố cáo dẫn đến cách hiểu có thể rút tố cáo bất kỳ khi nào, không thống nhất với quy định của Luật Tố cáo.

Về tạm đình chỉ, đình chỉ GQTC, quá trình GQTC, có vụ việc cần phải đợi kết quả giải quyết của các cơ quan, tổ chức hữu quan hoặc chờ kết quả giải quyết các vụ việc khác có liên quan kéo dài, vượt quá thời hạn GQTC dẫn đến vi phạm trong khi pháp luật chưa có quy định loại trừ thời gian chờ đợi kết quả giải quyết các cơ quan này nên cần tạm đình chỉ GQTC. Hoặc có những vụ việc công dân tố cáo sau đó lại rút tố cáo hoặc người bị tố cáo chết mà NDTC liên quan trực tiếp đến họ nên không thể đối thoại, làm rõ cần đình chỉ GQTC. Quy định mới về tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết của Luật tố cáo 2018 trong các trường hợp nêu trên đã phần nào khắc phục được tình trạng nêu trên nhưng công tác thi hành án có tính đặc thù, liên quan đến một số cơ quan hữu quan nhất định nên cần có quy định riêng.

Giải pháp: Đối với các quy định mới về GQTC cần đưa vào Luật THADS, như: Tạm đình chỉ, đình

chỉ giải quyết tố cáo, Tổng cục Thi hành án dân sự sẽ đề xuất đưa vào kế hoạch sửa đổi, bổ sung Luật THADS. Trong thời gian chưa sửa Luật THADS, để có căn cứ pháp lý áp dụng đặc thù trong lĩnh vực THADS, Bộ Tư pháp sẽ bổ sung vào Thông tư số 02/2016/TT-BTP ngày 01/02/2020 đang được sửa đổi theo hướng quy định các trường hợp tạm đình chỉ, đình chỉ và thời hạn ban hành các quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ GQTC trong THADS.

Đối với các quy định mới về GQTC mang tính hướng dẫn thi hành: Tiếp nhận, xử lý thông tin có NDTC; thụ lý tố cáo, điều kiện thụ lý tố cáo; thẩm quyền GQTC đối với người đã nghỉ hưu, đã chuyển công tác hoặc giữ chức vụ cao hơn; công khai kết luận tố cáo; các trường hợp rút tố cáo, thời điểm rút tố cáo, Bộ Tư pháp sẽ bổ sung vào Thông tư số 02/2016/TT-BTP ngày 01/02/2020 đang được sửa đổi. Trong thời gian chưa sửa đổi Thông tư số 02/2016/TT-BTP nêu trên, để GQTC theo đúng quy định pháp luật, chúng ta cần áp dụng các quy định của Luật Tố cáo 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2. Vướng mắc áp dụng pháp luật và giải pháp hoàn thiện quy định giải quyết tố cáo về thi hành án dân sự

Về việc giải quyết đơn khi công dân rút một phần NDTC, Điều 34 Luật tố cáo 2018 chỉ có quy định đình chỉ GQTC khi người tố cáo rút toàn bộ tố cáo mà không có quy định đình chỉ một phần khi người tố cáo rút một phần tố cáo. Như vậy, pháp luật Tố cáo nói chung và pháp luật THADS nói riêng chưa có quy định về thủ tục, hình thức giải quyết trong trường hợp này.

Luật Tố cáo 2018 mới chỉ quy định đình chỉ GQTC khi người tố cáo rút toàn bộ tố cáo mà không quy định đình chỉ một phần hay trình tự, hình thức xử lý thế nào khi người tố cáo rút một phần tố cáo. Như vậy, pháp luật tố cáo nói chung và pháp luật THADS nói riêng chưa có quy định về thủ tục, hình thức giải quyết trong trường hợp công dân rút một phần đơn tố cáo.

Về thẩm quyền GQTC. Theo quy định pháp luật về THADS, xét về thẩm quyền ban hành thì hành

vi ban hành quyết định, kết luận là của Thủ trưởng nên thẩm quyền giải quyết là người đứng đầu cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp nhưng xét về hành vi ký quyết định, kết luận lại là hành vi của cấp phó nên thẩm quyền giải quyết phải là người đứng đầu cơ quan quản lý cùng cấp.

Về biểu mẫu GQTC trong THADS, hiện nay, Hệ thống THADS đang áp dụng biểu mẫu quy định theo Luật Tố cáo 2018, Nghị định số 31/2019/NĐ-CP và Thông tư số 01/2016/TT-BTP. Tuy nhiên, hệ thống biểu mẫu GQTC nói chung chưa được ban hành đầy đủ. Cụ thể: Chưa có các mẫu phiếu chuyển đơn, thông báo không thụ lý GQTC tiếp,... dẫn đến trình tự, thủ tục, văn bản ban hành trong công tác GQTC không thống nhất.

Đồng thời, biểu mẫu GQTC về THADS chưa được ban hành cần ban hành riêng phù hợp với tính đặc thù của hoạt động THADS (hoạt động vừa mang tính hành chính, vừa mang tính tư pháp). Hơn nữa, thực tế Tổng cục Thi hành án dân sự đã tiếp nhận một số đơn tố cáo của công dân nêu các văn bản mà cơ quan THADS địa phương áp dụng trong quá trình giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo không được quy định trong Thông tư số 02/2016/TT-BTP và Thông tư số 01/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 của Bộ Tư pháp.

Về mẫu Sổ trong GQTC, Thông tư số 01/2016/TT-BTP mới chỉ quy định mẫu sổ theo dõi sổ thụ lý GQTC trong THADS thuộc thẩm quyền nhưng chưa quy định mẫu sổ theo dõi đơn tố cáo không thuộc thẩm quyền vì ngoài thụ lý đơn và

GQTC thi hành án thuộc thẩm quyền thì các cơ quan THADS còn phải tiếp nhận và giải quyết các đơn tố cáo không thuộc thẩm quyền, đồng thời để theo dõi, tổng hợp số liệu báo cáo theo quy định.

Giải pháp: Liên quan đến các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn mà pháp luật chưa quy định, tác giả xin đưa ra quan điểm cá nhân để giải quyết tình huống cụ thể như sau:

Về hình thức GQTC, trong trường hợp công dân rút tố cáo khi cơ quan THADS chưa xem xét, ban hành quyết định thụ lý tố cáo, cần giải quyết bằng hình thức văn bản trả lời về việc công dân đã rút tố cáo nên NDTC không còn, cơ quan THADS không xem xét, giải quyết để họ biết.

Về việc xử lý đơn, khi công dân rút một phần NDTC, trong thời gian chưa có hướng dẫn, lập biên bản ghi nhận rút một phần NDTC và ban hành Quyết định đình chỉ một phần NDTC theo quy định tại Điều 17 Thông tư số 02/2016/TT-BTP.

Về biểu mẫu GQTC trong THADS, áp dụng biểu mẫu GQTC theo quy định hướng dẫn tại Nghị định số 31/2019/NĐ-CP. Trường hợp, đối với các biểu mẫu chưa có hướng dẫn như Thông báo không thụ lý tố cáo thì có thể vận dụng biểu mẫu giải quyết khiếu nại.

Về mẫu Sổ theo dõi tố cáo không thuộc thẩm quyền. Theo quy định tại Thông tư số 01/2016/TT-BTP, đối với việc theo dõi tố cáo không thuộc thẩm quyền cũng nên lập thành một Sổ riêng với một số cột mục đơn giản: Họ tên, địa chỉ người tố cáo, người bị tố cáo, NDTC, kết quả xử lý đơn,... ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Thụ lý tố cáo; 2. Xác minh NDTC; 3. Kết luận NDTC; 4. Xử lý kết luận NDTC của người GQTC.

²Tiếp nhận, xử lý thông tin tố cáo; 2. Xác minh NDTC; 3. Kết luận NDTC; 4. Xử lý tố cáo của người GQTC; 5. Công khai kết luận NDTC, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Tư pháp (2016). *Thông tư số 01/2016/TT-BTP ngày 01/02/2016 hướng dẫn một số thủ tục về quản lý hành chính và biểu mẫu nghiệp vụ trong thi hành án dân sự*, Hà Nội.

2. Chính phủ (2013). *Nghị định số 31/2019/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Tố cáo*, Hà Nội.
3. Tổng cục Thi hành án dân sự (2016). *Báo cáo công tác năm 2016 và phương hướng năm 2017*, Hà Nội.
4. Tổng cục Thi hành án dân sự (2017). *Báo cáo công tác năm 2017 và phương hướng năm 2018*, Hà Nội.
5. Tổng cục Thi hành án dân sự (2018). *Báo cáo công tác năm 2018 và phương hướng năm 2019*, Hà Nội.
6. Tổng cục Thi hành án dân sự (2019). *Báo cáo công tác năm 2019 và phương hướng năm 2020*, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 27/9/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 18/10/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/11/2022

Thông tin tác giả:

TS. TRẦN VĂN DUY

Chuyên gia pháp lý độc lập - Hội Luật gia Thành phố Hà Nội

SOME ISSUES RELATING TO DENUNCIATION SETTLEMENT DURING THE JUDGMENT ENFORCEMENT PROCESS

● Ph.D **TRAN VAN DUY**

Independent legal expert, Hanoi Lawyers Association

ABSTRACT:

This paper analyzes the problems of denunciation settlement in civil judgment enforcement according to current law provisions and practical enforcement. Based on the paper's findings, some solutions are proposed to enhance the effectiveness of denunciation settlement.

Keywords: settlement denunciation, civil judgment enforcement, the Law on civil judgment enforcement.