



Hoàn thiện cơ chế xác minh điều kiện thi hành án dân sự ở Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế

Nguyễn Bích Thảo^{1,*}, Nguyễn Thị Hương Giang²

¹*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

²*Học viện Tư pháp, Cơ sở Thành phố Hồ Chí Minh, 821 Kha Vạn Cân, phường Linh Tây, quận Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Ngày nhận 15 tháng 3 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 19 tháng 3 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 23 tháng 3 năm 2018

Tóm tắt: Xác minh điều kiện thi hành án dân sự (THADS) là hoạt động có ý nghĩa quan trọng, quyết định sự thành công của THADS. Tuy nhiên, hoạt động này ở Việt Nam còn gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc và hiệu quả chưa cao. Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của châu Âu và một số nước thuộc truyền thống thông luật để từ đó đưa ra gợi ý cho việc hoàn thiện cơ chế xác minh điều kiện THADS ở Việt Nam, trong đó nổi bật là kiên nghị xây dựng một cơ sở dữ liệu thống nhất, kết nối thông tin về tài sản của các cơ quan đăng ký tài sản khác nhau và quy định chế tài nghiêm khắc để buộc người phải thi hành án cũng như các chủ thể có liên quan phải cung cấp thông tin phục vụ cho quá trình THADS.

Từ khóa: thi hành án dân sự, xác minh điều kiện thi hành án dân sự.

1. Vai trò, ý nghĩa của xác minh điều kiện thi hành án dân sự

Thi hành án dân sự (THADS) là hoạt động đưa các bản án, quyết định về dân sự của tòa án ra thi hành trên thực tế nhằm hiện thực hóa quyền và lợi ích hợp pháp của người được thi hành án đã được xác định trong bản án, quyết định. THADS đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng niềm tin của người dân vào tòa án và hệ thống tư pháp nói chung, bảo đảm

quyền con người, đặc biệt là quyền tiếp cận công lý và quyền được xét xử công bằng [1].

Trên thế giới có nhiều mô hình tổ chức THADS khác nhau, trong đó có 4 mô hình chủ yếu: (1) mô hình dựa vào tòa án (court-controlled enforcement) như ở Đan Mạch, Italia, Tây Ban Nha, (2) mô hình kết hợp nhiều thiết chế (multiple-institution-controlled enforcement) như ở Mỹ, Anh, Đức, Áo, (3) mô hình dựa vào cơ quan thi hành án chuyên trách thuộc nhánh hành pháp (public sector specialist enforcement) như ở Nga, các nước thuộc Liên Xô cũ, Phần Lan, Thụy Điển), và mô hình thi hành án tư nhân và bán tư nhân (private or quasi-private sector specialist enforcement) như ở Pháp, Bỉ, Hà Lan [2; 5].

* Tác giả liên hệ ĐT.: 84-24-37547511.
Email: nguyenbichthao29@gmail.com
<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4140>

Trong những năm gần đây, cộng đồng quốc tế đã có nhiều nghiên cứu và đưa ra khuyến nghị về mô hình THADS có hiệu quả, không phụ thuộc mô hình tổ chức THADS là mô hình công hay tư, gắn với tòa án hay không gắn với tòa án. Theo Khuyến nghị về THADS của Hội đồng châu Âu năm 2003, mô hình THADS hiệu quả bao gồm hai thành tố chủ đạo: thủ tục thi hành án (enforcement procedures) và con người – tức là các cán bộ thi hành án (enforcement agents) [1]. Theo một tài liệu trong chuỗi nghiên cứu về nhà nước pháp quyền của Quỹ quốc tế về các hệ thống bầu cử (IFES) - một tổ chức phi chính phủ ở Mỹ, mô hình THADS hiệu quả bao gồm 12 tiêu chí [2]. Cả hai mô hình THADS do EU và IFES khuyến nghị đều đề cập một yếu tố không thể thiếu, đó là cơ chế xác minh điều kiện THADS hữu hiệu, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho việc tiếp cận các thông tin về người phải thi hành án. Có thể nói, xác minh điều kiện THADS là hoạt động trung tâm, quan trọng nhất trong quá trình tổ chức THADS [3; 1]. Đây là hoạt động nhằm làm rõ người phải thi hành án có điều kiện THADS hay không, bao gồm việc thu thập thông tin về tài sản, thu nhập của người phải thi hành án, về đối tượng thi hành án (như vật, giấy tờ, nhà phải trả...) và các thông tin khác phục vụ cho quá trình tổ chức thi hành án như: nhân thân, hoàn cảnh gia đình của người phải thi hành án... Thu thập được đầy đủ thông tin về tài sản của người phải thi hành án có thể nói là đã quyết định phần lớn thành công của quá trình THADS.

2. Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng cơ chế xác minh điều kiện thi hành án dân sự hữu hiệu

2.1. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người được thi hành án và cán bộ thi hành án đối với thông tin do các cơ quan nhà nước đang nắm giữ

Khuyến nghị của Hội đồng châu Âu năm 2003 đã chỉ ra một cơ chế xác minh điều kiện THADS hữu hiệu cần bảo đảm rằng người phải

thi hành án phải cung cấp thông tin cập nhật thường xuyên về tài sản, thu nhập của người đó và các thông tin khác có liên quan phục vụ cho quá trình THADS; đồng thời, cần có cơ chế thu thập thông tin cần thiết về tài sản của người phải thi hành án một cách nhanh chóng và hiệu quả thông qua việc tiếp cận thông tin tại các cơ quan hữu quan và buộc người phải thi hành án khai báo về tài sản của họ. Tuy nhiên, Hội đồng châu Âu cũng lưu ý rằng việc thu thập thông tin phải bảo đảm hài hòa với các quy định về bảo vệ quyền con người, đặc biệt là quyền riêng tư (quyền đối với dữ liệu cá nhân). Để thực thi Khuyến nghị nói trên, Ủy ban châu Âu về hiệu quả của tư pháp (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ) đã ban hành một bản Hướng dẫn chi tiết. Hướng dẫn khẳng định nguyên tắc: “Để duy trì tính pháp quyền và để người dân có niềm tin vào hệ thống tòa án, cần có các quy trình thi hành án hiệu quả và công bằng. Tuy nhiên, THADS chỉ có thể đạt được kết quả khi người phải thi hành án có điều kiện hay khả năng thi hành bản án” [4; 94]. Do đó, văn bản này dành một dung lượng đáng kể để hướng dẫn xây dựng cơ chế xác minh điều kiện THADS. Theo đó, người được thi hành án cần được tiếp cận các cơ sở dữ liệu của cơ quan công quyền để xác minh thông tin về người phải thi hành án, bao gồm thông tin về danh tính, nơi cư trú, thông tin về đăng ký tài sản, đăng ký kinh doanh, tức là các cơ quan nắm giữ thông tin phải có nghĩa vụ cung cấp thông tin khi người được thi hành án có văn bản yêu cầu và xuất trình bằng chứng để chứng minh lý do của việc yêu cầu tiếp cận thông tin [4; 98].

Hướng dẫn trên cũng yêu cầu các quốc gia thành viên EU cần cho phép cán bộ thi hành án được tiếp cận trực tiếp, nhanh chóng thông tin về tài sản của người phải thi hành án thông qua Internet, với một tài khoản truy cập an toàn và bảo mật. Hướng dẫn khuyến nghị các nước thành viên xây dựng một cơ sở dữ liệu lớn, kết nối liên thông các nguồn dữ liệu của nhiều cơ quan với nhau (như cơ quan đăng ký bất động sản, đăng ký phương tiện giao thông cơ giới, cơ quan thuế, đăng ký giao dịch bảo đảm v.v...) và cán bộ thi hành án phải được quyền truy cập cơ

sở dữ liệu này. Tất cả các cơ quan nhà nước đang quản lý cơ sở dữ liệu chứa đựng thông tin cần thiết cho việc thi hành án phải có nghĩa vụ cung cấp thông tin cho cán bộ thi hành án trong thời gian hợp lý, nếu thông tin đó không thuộc phạm vi bị cấm tiết lộ theo luật về bảo vệ dữ liệu cá nhân. Cán bộ thi hành án cần được phép sử dụng lại thông tin đã thu thập về tài sản của người phải thi hành án trong các vụ việc thi hành án sau cũng có liên quan đến người phải thi hành án đó [4; 98-99]. Ví dụ, theo pháp luật Thụy Điển, cơ quan thi hành án có quyền hạn lớn trong việc thu thập thông tin về tài sản của người phải thi hành án. Chấp hành viên được phép truy cập mạng máy tính có kết nối với mạng dữ liệu của cơ quan thuế, trong đó chứa đựng thông tin chi tiết về tình trạng sở hữu tài sản và việc làm của người phải thi hành án [5; 86].

2.2. Pháp luật có chế tài đủ mạnh hoặc biện pháp khuyến khích để buộc người phải thi hành án và các bên liên quan phải cung cấp thông tin phục vụ cho quá trình THADS

Người phải thi hành án là người nắm rõ nhất thông tin về điều kiện thi hành án của mình, do đó đây là nguồn khai thác thông tin quan trọng trong quá trình xác minh điều kiện THADS. Tuy nhiên, rất hiếm khi người phải thi hành án tự nguyện cung cấp thông tin, do đó, pháp luật các nước đều quy định chế tài nghiêm khắc để buộc người phải thi hành án phải khai báo thông tin về tài sản của mình. Các nước thuộc truyền thống thông luật (common law) cũng như dân luật (civil law), tuy có nhiều khác biệt về mô hình tổ chức THADS, nhưng lại có quy định khá tương đồng về cơ chế buộc người phải thi hành án cung cấp thông tin.

a) Kinh nghiệm của các nước châu Âu

Ở nhiều nước châu Âu, người phải thi hành án buộc phải khai báo trong các vụ việc THADS và phải chịu hậu quả pháp lý nghiêm trọng nếu không khai báo hoặc cố tình khai báo sai [2; 15]. Theo pháp luật Thụy Điển, nếu chấp hành viên cần thu thập thêm thông tin về tài sản của người phải thi hành án ngoài thông tin đã

thu thập từ dữ liệu của các cơ quan nhà nước, người phải thi hành án có thể bị yêu cầu đến trình diện tại cơ quan thi hành án để khai báo, và sẽ bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế, xử phạt nếu không tuân thủ, trong đó có việc bị cảnh sát bắt và dẫn giải đến cơ quan thi hành án [5; 86]. Pháp luật Đan Mạch cũng có quy định tương tự [5; 106].

Pháp luật tổ tụng dân sự Đức có quy định chi tiết về thủ tục buộc người phải thi hành án trình diện trước tòa án để khai báo về tài sản của mình. Theo yêu cầu của người được thi hành án hoặc chấp hành viên do tòa án chỉ định, người phải thi hành án phải có mặt tại tòa án để khai báo, nếu không trình diện hoặc không cung cấp thông tin, người phải thi hành án có thể bị phạt dưới hình thức giam giữ trong một thời hạn nhất định [6; Điều 802a-802j]. Ngoài ra, tòa án Đức lập danh sách những người phải thi hành án đã tự nguyện cung cấp thông tin và những người đã bị giam do không cung cấp thông tin, và danh sách này có thể được tiếp cận bởi các chủ nợ của người phải thi hành án giống như thông tin tín dụng, góp phần giúp các chủ nợ, đối tác trong tương lai của người phải thi hành án đánh giá mức độ tín nhiệm của người đó để cấp tín dụng sau này. Nếu người phải thi hành án đã hoàn thành nghĩa vụ cung cấp thông tin, tên của họ trong danh sách “đen” này sẽ có thể được xóa [2; 15]. Điều đó tạo ra động lực mạnh mẽ cho người phải thi hành án trong việc tự nguyện thi hành án cũng như cung cấp thông tin về tài sản của mình, nếu họ muốn dễ dàng tiếp cận các khoản tín dụng cũng như cơ hội kinh doanh.

b) Kinh nghiệm của các nước thuộc truyền thống common law

Pháp luật THADS của các nước thuộc truyền thống common law như Hoa Kỳ, Anh, Canada đều quy định rất cụ thể cơ chế bảo đảm cho hoạt động xác minh điều kiện THADS, đặc biệt là xác minh tài sản của người phải thi hành án. Đặc điểm chung của cơ chế bảo đảm này là sự hỗ trợ có hiệu quả từ phía tòa án và chế tài nghiêm khắc đối với hành vi không cung cấp thông tin về tài sản của người phải thi hành án.

+ Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ, bản án, quyết định dân sự được thi hành theo lệnh thi hành án của tòa án. Pháp luật tố tụng dân sự Hoa Kỳ (bao gồm cả pháp luật liên bang và pháp luật của mỗi bang) đều có quy định về việc tòa án hỗ trợ và bảo đảm cho việc xác minh điều kiện THADS. Một điểm đặc biệt trong cách tiếp cận của pháp luật Hoa Kỳ là coi *hoạt động xác minh điều kiện THADS tương tự như hoạt động thu thập chứng cứ trong tố tụng dân sự*, và do đó, người được thi hành án được quyền sử dụng các biện pháp thu thập chứng cứ theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự để xác minh tài sản của người phải thi hành án, và cũng được hưởng các bảo đảm và sự hỗ trợ của tòa án như đối với hoạt động thu thập chứng cứ để giải quyết vụ việc dân sự. Theo Khoản 2 Quy tắc số 69 Bộ quy tắc tố tụng dân sự của liên bang do Tòa án Tối cao Hoa Kỳ ban hành, để hỗ trợ cho việc thi hành án, người được thi hành án hoặc người thế quyền của người đó có thể tiến hành các biện pháp thu thập chứng cứ (discovery) từ bất kỳ người nào, bao gồm cả người phải thi hành án, theo các quy định về thu thập chứng cứ được quy định trong Bộ quy tắc tố tụng dân sự của liên bang hoặc theo thủ tục tố tụng của bang nơi có tòa án đã ra bản án [7; Rule 69(2)]. Các biện pháp thu thập chứng cứ có thể là: yêu cầu cung cấp chứng cứ, tài liệu; thẩm vấn; buộc cung cấp thông tin; lấy lời khai người phải thi hành án và các bên thứ ba nhằm xác minh tài sản của người phải thi hành án.

Pháp luật các bang cũng có quy định tương tự nhằm hỗ trợ người được thi hành án. Ví dụ, Bộ luật tố tụng dân sự bang California quy định cho người được thi hành án hai công cụ quan trọng để tìm kiếm thông tin và xác minh tài sản của người phải thi hành án. *Công cụ thứ nhất* là người được thi hành án có quyền gửi yêu cầu trả lời (interrogatories) và/hoặc yêu cầu cung cấp tài liệu (demand the production of documents) cho người phải thi hành án theo quy định của pháp luật về thu thập chứng cứ. Người phải thi hành án có nghĩa vụ trả lời các yêu cầu này và cung cấp các tài liệu như: tờ

khai nộp thuế, báo cáo tài chính, bảng lương, giấy tờ chứng nhận quyền sở hữu bất động sản, cổ phiếu, sổ tiết kiệm, trái phiếu, giấy tờ chứng nhận sở hữu xe, hồi phiếu,... *Công cụ xác minh thứ hai* là “*thủ tục buộc trình diện để kiểm tra, xác minh điều kiện thi hành án*” (examination proceedings). Thủ tục này cho phép người được thi hành án yêu cầu tòa án ban hành một lệnh buộc người phải thi hành án trình diện trước tòa án để cung cấp các thông tin có thể hỗ trợ cho việc thi hành án. Tại phiên trình diện, người được thi hành án có cơ hội đặt các câu hỏi đối với người phải thi hành án về tài sản của người đó hiện có hoặc sẽ có trong tương lai để thi hành bản án. Người phải thi hành án buộc phải trình diện trước tòa án và trả lời các câu hỏi. Người được thi hành án cũng có thể tổng đạt cho người phải thi hành án một văn bản yêu cầu họ mang theo đến tòa án một số tài liệu có liên quan (ví dụ: bản xác nhận của ngân hàng về tài sản của người phải thi hành án mà ngân hàng đang nắm giữ) để thực hiện thủ tục “*buộc trình diện để kiểm tra*”. Theo luật, lệnh buộc trình diện của tòa án phải ghi rõ nếu người phải thi hành án không đến trình diện theo đúng thời gian và địa điểm ghi trong lệnh này, người đó sẽ có thể bị bắt và bị xử phạt do vi phạm lệnh của tòa án [8; Điều 708.110].

Thủ tục buộc trình diện để kiểm tra không chỉ áp dụng đối với người phải thi hành án mà còn có thể áp dụng đối với bên thứ ba đang nắm giữ hay kiểm soát tài sản của người phải thi hành án hoặc bên thứ ba đang mắc nợ người phải thi hành án trên 250 USD [8; Điều 708.120].

Trước khi đến phiên trình diện để kiểm tra, người được thi hành án phải lập trước một danh sách các câu hỏi phù hợp để hỏi người phải thi hành án về tài sản của người đó. Phiên họp thường được tổ chức tại tòa án, do một thẩm phán hoặc cán bộ tòa án chủ trì và một thư ký. Nếu người phải thi hành án có mặt, họ phải làm thủ tục tuyên thệ, sau đó người được thi hành án và người phải thi hành án được đưa đến một địa điểm khác trong tòa án, tại đó hai bên có thể trao đổi riêng với nhau, người được thi hành án sẽ đặt

các câu hỏi đã chuẩn bị sẵn về tài sản của người phải thi hành án. Nếu người phải thi hành án không hợp tác hoặc không trả lời các câu hỏi, người phải thi hành án sẽ quay trở về phòng họp ban đầu và yêu cầu thẩm phán giúp đỡ.

Trong trường hợp người phải thi hành án không có mặt tại phiên trình diện để kiểm tra, thẩm phán sẽ xác định một ngày khác để mở phiên họp. Nếu người phải thi hành án vẫn không đến, người được thi hành án có thể yêu cầu thẩm phán ban hành một lệnh bắt (bench warrant) và nộp lệ phí áp dụng lệnh này (ví dụ: 50 USD). Để yêu cầu, người được thi hành án phải điền vào mẫu đơn đề nghị tra soát và mẫu bản chỉ dẫn cho cảnh sát trưởng, sau đó nộp trực tiếp hoặc gửi qua bưu điện hai văn bản này cùng với lệ phí tới văn phòng tổng thư ký của hạt (Clerk's Office) nơi có tòa án. Văn phòng tổng thư ký của hạt sẽ trình lệnh bắt cho một thẩm phán để ký, đóng dấu tòa án và gửi lại cho người được thi hành án hoặc gửi thẳng đến văn phòng cảnh sát trưởng (sheriff).

+ Anh

Pháp luật Anh quy định một thủ tục tương tự như pháp luật Hoa Kỳ để giúp người được thi hành án xác minh tài sản của người phải thi hành án. Theo đó, người được thi hành án có quyền nộp đơn yêu cầu tòa án ban hành lệnh cung cấp thông tin (order to obtain information) [9]. Thủ tục này cho phép người được thi hành án buộc người phải thi hành án trình diện trước tòa án để trả lời câu hỏi (có tuyên thệ) về tình hình tài chính và tài sản của mình, từ đó giúp người được thi hành án quyết định có nên tiếp tục theo đuổi quá trình thi hành án không hay nên dừng lại, và nếu tiếp tục thì nên sử dụng biện pháp cưỡng chế thi hành án nào.

Các thông tin thu thập được từ thủ tục thẩm vấn này rất đa dạng, bao gồm: tình trạng việc làm, chi tiết về các khoản tiền lương, tiền công, thu nhập, những người sống phụ thuộc, các tài sản người phải thi hành án sở hữu, các tài khoản ngân hàng và số dư tài khoản... Việc thẩm vấn do cán bộ tòa án thực hiện. Các câu hỏi thẩm vấn được công bố trên trang web của Bộ Tư pháp.

Người được thi hành án có thể yêu cầu tòa án ra lệnh cung cấp thông tin ở bất kỳ thời điểm nào sau khi bản án được ban hành. Đơn yêu cầu theo mẫu của tòa án, trong đó phải điền các thông tin: tên, địa chỉ của người phải thi hành án, thông tin về bản án, các câu hỏi cụ thể khác cần hỏi người phải thi hành án, các tài liệu cụ thể cần yêu cầu người phải thi hành án mang đến tòa án tại phiên thẩm vấn. Các câu hỏi và tài liệu yêu cầu cung cấp phải liên quan trực tiếp đến khả năng thanh toán của người phải thi hành án. Trên cơ sở đơn yêu cầu, tòa án sẽ ban hành lệnh buộc trình diện để thẩm vấn, trong lệnh ghi rõ: thời gian, địa điểm trình diện, giải thích rằng người phải thi hành án phải có mặt và phải trả lời (có tuyên thệ) các câu hỏi của cán bộ tòa án, và cảnh báo rằng nếu không có mặt sẽ có thể bị bắt. Người được thi hành án không cần thiết có mặt tại phiên thẩm vấn, trừ khi người đó muốn. Sau phiên thẩm vấn, người được thi hành án sẽ được gửi một bản sao biên bản thẩm vấn. Lệnh trình diện để thẩm vấn phải được tổng đạt trực tiếp đến tận tay người phải thi hành án, vì nếu vi phạm lệnh này, thẩm phán có thể quyết định bắt giam người phải thi hành án.

+ Canada

Ở Canada, Luật mẫu về THADS năm 2005 của Ủy ban nhất thể hóa pháp luật Canada (đang được các bang Canada xem xét thông qua) dành hẳn một phần (Phần 8) quy định chi tiết về thủ tục buộc cung cấp thông tin về thi hành án (Obtaining Disclosure) với sự hỗ trợ của tòa án [10 ; 105-110]. Ủy ban nhất thể hóa pháp luật Canada nhấn mạnh rằng, một quy trình hiệu quả để buộc người phải thi hành án cung cấp thông tin về tài sản của người đó là yếu tố then chốt để thi hành bản án, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của người được thi hành án

Điều 45 Luật mẫu về THADS quy định người được thi hành án có 4 biện pháp để buộc người phải thi hành án cung cấp thông tin về tài sản phục vụ cho việc thi hành án:

Một là: người được thi hành án gửi văn bản kèm theo một bảng câu hỏi để trực tiếp yêu cầu người phải thi hành án trả lời và gửi lại cho

chấp hành viên, trong đó nêu rõ các thông tin chi tiết về mọi tài sản mà người phải thi hành án có lợi ích trên đó; thông tin chi tiết về mọi khoản nợ của người khác phải trả cho người phải thi hành án; bất kỳ thông tin hợp lý nào khác mà người được thi hành án muốn thu thập và có thể hỗ trợ cho người được thi hành án trong việc thi hành bản án, quyết định. Đây là biện pháp nhanh và ít tốn kém nhất để thu thập thông tin.

Hai là: người được thi hành án gửi văn bản yêu cầu người phải thi hành án trình diện trước chấp hành viên hoặc một người được chấp hành viên chỉ định để trả lời (có tuyên thệ) về bất kỳ câu hỏi nào liên quan đến các tài sản nêu trên. Tuy nhiên, biện pháp buộc trình diện thường tốn kém hơn so với biện pháp gửi bảng câu hỏi nói trên.

Ba là: người được thi hành án nộp đơn yêu cầu tòa án ban hành lệnh buộc người phải thi hành án hoặc người khác phải cung cấp cho tòa án thông tin về các tài sản nêu trên, hoặc buộc người phải thi hành án trình diện trước chấp hành viên hoặc người do tòa án chỉ định để thực hiện kiểm tra, xác minh tài sản và trả lời các câu hỏi liên quan đến các tài sản nêu trên. “Người khác” nắm giữ thông tin về tài sản của người phải thi hành án có thể là vợ/chồng của người phải thi hành án, cán bộ ngân hàng, kế toán viên hoặc người môi giới... “Người khác” cũng có thể là các cơ quan đang nắm giữ thông tin về tài sản, thu nhập của người phải thi hành án mà chỉ tiết lộ thông tin nếu được sự cho phép của người phải thi hành án.

Bốn là: người được thi hành án nộp đơn yêu cầu tòa án ban hành một lệnh buộc người phải thi hành án phải lập văn bản ủy quyền cho cơ quan, tổ chức, cá nhân đang nắm giữ thông tin về tài sản của người phải thi hành án cung cấp thông tin đó cho người được thi hành án hoặc chấp hành viên.

Người phải thi hành án bị yêu cầu nộp lại văn bản trả lời các câu hỏi của người được thi hành án hoặc bị yêu cầu trình diện để kiểm tra, hoặc người thứ ba bị yêu cầu cung cấp thông tin hoặc được cho phép cung cấp thông tin sẽ buộc

phải thực hiện các yêu cầu đó trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản yêu cầu hoặc lệnh của tòa án, hoặc trong thời hạn dài hơn do chấp hành viên hoặc tòa án ấn định.

Luật mẫu cũng quy định rõ hậu quả pháp lý của việc không cung cấp thông tin khi được yêu cầu. Trong trường hợp người được thi hành án đã gửi yêu cầu cung cấp thông tin hoặc yêu cầu trình diện để kiểm tra mà người phải thi hành án không thực hiện, thì người được thi hành án có thể yêu cầu tòa án ban hành lệnh buộc người phải thi hành án phải cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác cho chấp hành viên. Nếu người phải thi hành án vẫn không cung cấp thông tin hoặc không trình diện để kiểm tra, hoặc nếu tòa án xét thấy việc cung cấp thông tin hoặc trả lời tại phiên trình diện để kiểm tra là không đầy đủ, không chính xác, thì tòa án có thể cho phép chấp hành viên hoặc người được chấp hành viên chỉ định tiếp cận bất kỳ địa điểm nào của người phải thi hành án mà có cơ sở hợp lý cho rằng địa điểm đó cất giữ hồ sơ, tài liệu, thông tin về tài sản của người phải thi hành án, và cho phép kiểm tra các hồ sơ, tài liệu đó, tạm thu giữ và sao chụp các hồ sơ, tài liệu. Tòa án cũng có thể ban hành lệnh cấm người phải thi hành án hoặc người thứ ba tiêu hủy, cất giấu hoặc di chuyển các hồ sơ, tài liệu chứa đựng thông tin về tài sản của người phải thi hành án. Luật còn quy định rõ rằng lệnh cho phép chấp hành viên thâm nhập và tìm kiếm hồ sơ, tài liệu của người phải thi hành án chỉ được ban hành nếu tòa án xét thấy thông tin về tài sản của người phải thi hành án không thể thu thập được bằng các biện pháp hợp lý khác. Hành vi không thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin của người được thi hành án hoặc lệnh buộc cung cấp thông tin của tòa án bị coi là tội phạm (offence).

Như vậy, dù mô hình tổ chức THADS ở mỗi nước khác nhau, pháp luật THADS ở các nước châu Âu lục địa cũng như các nước thuộc truyền thống common law đều rất chú trọng đến việc bảo đảm cho người được thi hành án cũng như cán bộ thi hành án có thể thu thập thông tin, xác minh điều kiện thi hành án của người phải thi hành án, phục vụ đắc lực, có hiệu quả

cho quá trình thi hành án. Hai yếu tố cơ bản của một cơ chế xác minh điều kiện THADS hiệu quả chính là bảo đảm tính sẵn có, liên thông, dễ tiếp cận của thông tin và có chế tài đủ mạnh để buộc người phải thi hành án và các chủ thể có liên quan cung cấp thông tin.

3. Thực trạng cơ chế xác minh điều kiện thi hành án dân sự ở Việt Nam

Đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế đã phân tích ở trên, có thể thấy cả hai yếu tố của một cơ chế xác minh điều kiện THADS hiệu quả đều đã hiện diện ở mức độ nhất định trong pháp luật và thực tiễn, nhưng chưa hoàn thiện ở Việt Nam. Nước ta còn thiếu một hệ thống thông tin đầy đủ, toàn diện, sẵn có, dễ tiếp cận đối với người được thi hành án và cán bộ có trách nhiệm tổ chức thi hành án, và pháp luật chưa có chế tài đủ mạnh để buộc người phải thi hành án và các bên liên quan cung cấp thông tin.

Mô hình tổ chức THADS ở Việt Nam hiện nay có thể xếp vào mô hình hỗn hợp giữa cơ quan THADS chuyên trách thuộc Bộ Tư pháp và tổ chức THADS tư nhân (thừa phát lại) đặt dưới sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước, tuy nhiên cơ quan THADS vẫn đóng vai trò chủ đạo. Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, chủ thể có nhiệm vụ tiến hành xác minh điều kiện THADS là Chấp hành viên cơ quan THADS. Kết quả xác minh là cơ sở để Chấp hành viên thuyết phục đương sự tự nguyện thi hành án, thỏa thuận thi hành án, là cơ sở để Thủ trưởng cơ quan thi hành án ra các quyết định ủy thác, hoãn, đình chỉ thi hành án hay lựa chọn biện pháp cưỡng chế thi hành án thích hợp. Trên thực tế, thời gian thực hiện công tác xác minh của Chấp hành viên trung bình chiếm đến quá nửa thời gian xử lý một vụ việc THADS [11; 91].

Pháp luật THADS quy định Chấp hành viên có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu để xác minh địa chỉ, tài sản của người phải thi hành án. Trường hợp người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành án thì ít nhất 06 tháng một lần, Chấp hành

viên phải xác minh điều kiện thi hành án; Sau hai lần xác minh mà người phải thi hành án vẫn chưa có điều kiện thi hành án thì cơ quan THADS phải thông báo bằng văn bản cho người được thi hành án về kết quả xác minh. Việc xác minh lại được tiến hành khi có thông tin mới về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án.

Luật quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc xác minh điều kiện thi hành án là phải thực hiện yêu cầu của Chấp hành viên, yêu cầu cung cấp thông tin của người được thi hành án và chịu trách nhiệm về các nội dung thông tin đã cung cấp; trường hợp từ chối cung cấp thông tin thì phải có văn bản trả lời và nêu rõ lý do. Trường hợp người được thi hành án, cơ quan, tổ chức, cá nhân không cung cấp hoặc cung cấp thông tin sai sự thật về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, thanh toán các chi phí phát sinh, trường hợp gây ra thiệt hại thì phải bồi thường.

Khi tiến hành xác minh, Chấp hành viên yêu cầu người phải thi hành án kê khai trung thực, cung cấp đầy đủ thông tin về tài sản, thu nhập, điều kiện thi hành án. Trường hợp người phải thi hành án không kê khai hoặc phát hiện việc kê khai không trung thực thì tùy theo mức độ vi phạm, Chấp hành viên có thể xử phạt hoặc đề nghị người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

Có thể nói, pháp luật THADS Việt Nam đã quy định khá cụ thể về xác minh điều kiện THADS theo hướng ngày càng tăng quyền hạn cho Chấp hành viên và tạo điều kiện thuận lợi cho người được thi hành án, dịch chuyển nghĩa vụ xác minh từ người được thi hành án sang Chấp hành viên. Trước đây theo Luật Thi hành án dân sự năm 2008, người được thi hành án có nghĩa vụ tiến hành xác minh điều kiện thi hành án của người phải thi hành án; nếu muốn yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự tiến hành xác minh thì phải chứng minh là đã tiến hành xác minh không có kết quả và phải chịu chi phí xác minh. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án dân sự năm 2014 đã bỏ nghĩa

vụ của người được thi hành án trong việc phải xác minh điều kiện thi hành án của người phải thi hành án, chuyển hóa thành quyền tự mình hoặc ủy quyền cho người khác xác minh điều kiện thi hành án, cung cấp thông tin về tài sản, thu nhập, điều kiện thi hành án của người phải thi hành án cho cơ quan thi hành án; bỏ nghĩa vụ phải nộp chi phí xác minh. Như vậy, việc xác minh điều kiện thi hành án theo Luật sửa đổi, bổ sung là thuộc về trách nhiệm của Chấp hành viên, chi phí xác minh do ngân sách nhà nước chịu.

Tuy nhiên, trên thực tế, hoạt động xác minh điều kiện THADS ở Việt Nam vẫn còn nhiều khó khăn, trở ngại do tình trạng bất hợp tác của người phải thi hành án và các chủ thể nắm giữ thông tin về tài sản của người phải thi hành án, trong khi hệ thống đăng ký tài sản còn chưa đảm bảo tính liên thông, đồng bộ, hiện đại, dễ tiếp cận, pháp luật không có chế tài đủ mạnh đối với các trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không cung cấp thông tin. Theo khoản 36, Điều 1, Nghị định 67/2015/NĐ-CP ngày 14/8/2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2013/ NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hỗ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã, hành vi không cung cấp thông tin, không giao giấy tờ liên quan đến tài sản bị xử lý để thi hành án theo yêu cầu của người có thẩm quyền thi hành án mà không có lý do chính đáng, hoặc không kê khai trung thực tài sản, điều kiện thi hành án chỉ bị phạt tiền từ 1 triệu đồng đến 3 triệu đồng. Mức phạt này còn quá thấp và không đủ sức răn đe buộc chủ thể bị xử phạt phải thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin.

4. Một số gợi ý hoàn thiện cơ chế xác minh điều kiện thi hành án dân sự ở Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế

Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về cơ chế xác minh điều kiện THADS, có thể rút

ra một số đặc điểm chung sau đây để từ đó gọi mở giá trị tham khảo cho Việt Nam:

Thứ nhất, chủ thể tiến hành xác minh bao gồm cả người được thi hành án và cán bộ chịu trách nhiệm thi hành án, trong đó vẫn đề cao việc xác minh của người được thi hành án. Điều này cũng phù hợp với tính chất của việc thi hành các bản án, quyết định về dân sự. THADS suy cho cùng nhằm bảo vệ quyền, lợi ích “tư” của người được thi hành án. Người được thi hành án là người có động lực cao nhất trong việc xác minh điều kiện thi hành án. Ở Việt Nam, pháp luật THADS hiện hành quy định chủ thể có nhiệm vụ tiến hành xác minh là Chấp hành viên, điều này mặc dù có những ưu điểm nhất định, khắc phục những bất cập của Luật THADS năm 2008, nhưng Chấp hành viên không thể có động lực xác minh bằng người được thi hành án, nên việc xác minh có hiệu quả hay không trên thực tế lại phụ thuộc vào sự tận tâm, nhiệt tình của mỗi Chấp hành viên trong mỗi vụ việc cụ thể. Hơn nữa, quy định Chấp hành viên có nhiệm vụ xác minh đặt ra gánh nặng công việc quá tải đối với Chấp hành viên, dẫn đến hiệu quả có thể không cao.

Do đó, để phù hợp với bản chất của THADS, phù hợp với thông lệ quốc tế, nên xem xét khôi phục quy định về nghĩa vụ xác minh của người được thi hành án tương tự nghĩa vụ chứng minh của đương sự trong tố tụng dân sự, nhưng quy định này phải đi kèm với cơ chế hỗ trợ và bảo đảm khác để người được thi hành án có thể tiến hành xác minh được thuận lợi.

Thứ hai, xây dựng một cơ sở dữ liệu thống nhất, toàn diện, kết nối thông tin của các cơ quan đăng ký tài sản khác nhau để Chấp hành viên có thể truy cập để thu thập thông tin, như vậy sẽ góp phần lớn trong việc giảm thời gian, chi phí xác minh điều kiện THADS và mang lại hiệu quả cao hơn.

Thứ ba, có sự hỗ trợ lớn từ phía tòa án đối với hoạt động xác minh. Pháp luật Đức, Hoa Kỳ, Anh, Canada đều quy định tòa án đóng vai trò tích cực trong việc giải quyết các yêu cầu về xác minh tài sản của người phải thi hành án và đều quy định thủ tục đặc biệt như thủ tục

“buộc người phải thi hành án trình diện để kiểm tra thông tin”. Đương nhiên, cơ chế hỗ trợ của tòa án còn tùy thuộc vào mô hình tổ chức thi hành án của mỗi quốc gia, nhưng ở Việt Nam, cũng cần xem xét khả năng tăng cường sự kết nối, hỗ trợ giữa tòa án và cơ quan THADS, nâng cao vai trò của cơ quan thực hiện quyền tư pháp trong hoạt động THADS nói chung và xác minh điều kiện THADS nói riêng.

Thứ tư, pháp luật các nước đều quy định chế tài nghiêm khắc đối với các trường hợp không cung cấp thông tin. Thậm chí, pháp luật trao cho tòa án quyền ban hành lệnh bắt và giam giữ người phải thi hành án đã vi phạm nghĩa vụ cung cấp thông tin về tài sản của người phải thi hành án. Chế tài này buộc người phải thi hành án hoặc người thứ ba phải có trách nhiệm hơn trong việc cung cấp thông tin về tài sản, thu nhập, điều kiện thi hành án khác. Đây là điểm mà Việt Nam nên cân nhắc tham khảo nhằm nâng cao trách nhiệm của người phải thi hành án và các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc cung cấp thông tin về tài sản của người phải thi hành án, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tổ chức THADS. Ngoài ra, có thể xem xét tham khảo kinh nghiệm của tòa án Đức trong việc lập danh sách những người phải thi hành án vi phạm nghĩa vụ cung cấp thông tin và danh sách này có thể được các chủ nợ tiềm năng sử dụng theo hướng bất lợi cho người phải thi hành án trong các giao dịch sau này, từ đó tạo động lực để người phải thi hành án hợp tác trong việc cung cấp thông tin.

Tài liệu tham khảo

- [1] Council of Europe. 2003, “Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to Member States on Enforcement.” September 9, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=65531&Site=COE>.
- [2] Henderson, Keith, Angana Shah, Sandra Elena & Violaine Autheman. 2004. “Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments. Lessons Learned from Latin America.” IFES Rule of Law White Paper Series, International Foundation for Electoral Systems, Washington, DC.
- [3] Hoàng Thị Thu Trang, Hoàn thiện quy định pháp luật về xác minh điều kiện THADS, Tham luận của Cục THADS tỉnh Nghệ An, http://thads.moj.gov.vn/nghean/noidung/tintuc/lists/nghiencuutraodoi/view_detail.aspx?itemid=13.
- [4] European Commission for the efficiency of justice, CEPEJ Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines_en.pdf
- [5] Wendy A. Kennett, Enforcement of Judgments in Europe, Oxford University Press, 2000.
- [6] German Civil Procedure Code, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_zpo/englisch_zpo.html.
- [7] Federal Rules of Civil Procedure, <http://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure>.
- [8] California Civil Procedure Code, <http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=ccp>
- [9] Procedure for enforcing a judgment: England and Wales, https://e-justice.europa.eu/content_procedures_for_enforcing_a_judgment-52-ew-en.do?member=1
- [10] British Columbia Law Institute, Report on the Uniform Civil Enforcement of Money Judgment Acts, 2005.
- [11] Học viện Tư pháp, Giáo trình Nghiệp vụ thi hành án dân sự (Phần Kỹ năng), Tập 1, NXB. Tư pháp, 2017.

Improving the Mechanism to Examine Judgment Debtor's Ability to Satisfy Civil Judgments in Vietnam from International Experience

Nguyen Bich Thao¹, Nguyen Thi Huong Giang²

¹VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

²Judicial Academy, Ho Chi Minh City Branch, 821 Kha Van Can, Linh Tay Ward, Thu Duc District, Ho Chi Minh City, Vietnam

Abstract: Examining judgment debtor's ability to satisfy civil judgments is an important activity, which determines the success of civil judgment enforcement. However, this activity in Vietnam encounters various difficulties and remains ineffective. This article explores experience of European countries and some common law countries and suggests ideas to improve the mechanism to examine judgment debtor's ability to satisfy civil judgments in Vietnam, notably the idea to create a unified database connecting databases of various government agencies and to have law with both strict sanctions and incentives for judgment debtors and other relevant parties to provide information necessary for enforcement of civil judgments.

Keywords: Civil judgment enforcement, examining judgment debtor's ability to satisfy civil judgment enforcement.