

BỘ TƯ PHÁP

**BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT THI HÀNH
ÁN DÂN SỰ (SỬA ĐỔI)**

MỤC LỤC

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN	1
1. Bối cảnh xây dựng chính sách.....	1
2. Mục tiêu xây dựng chính sách	11
II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH.....	12
1. Chính sách 1: Quy định đầy đủ phạm vi bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành, hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản trong thi hành án dân sự.....	13
1.1. Xác định vấn đề bất cập.....	13
1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	14
1.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề.....	14
1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.....	17
1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn.....	22
2. Chính sách 2. Hoàn thiện các quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người tham gia thi hành án dân sự khác.....	23
2.1. Xác định vấn đề bất cập.....	23
2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	25
2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề.....	26
2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.....	30
2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn.....	42
3. Chính sách 3: Hoàn thiện tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan thi hành án dân sự; nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan thi hành án dân sự; Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong thi hành án dân sự; vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong thi hành án dân sự.....	42
3.1. Xác định vấn đề bất cập.....	42
3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	48
3.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề.....	48

3.4. Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.....	52
3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn.....	68
4. Chính sách: Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí, nâng cao hiệu quả thi hành án dân sự	68
4.1. Xác định vấn đề bất cập	68
4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	86
4.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề.....	86
4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.....	90
4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn.....	103
5. Chính sách 5: Tăng cường các điều kiện bảo đảm, đáp ứng yêu cầu quản lý, hoạt động thi hành án dân sự	104
5.1. Xác định vấn đề bất cập	104
5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	111
5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề	111
5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.....	114
5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn.....	119
III. Ý KIẾN THAM VẤN.....	119
IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ.....	119
V. KẾT LUẬN.....	120

DANH MỤC TỪ, CỤM TỪ VIẾT TẮT

STT	TỪ, CỤM TỪ ĐƯỢC VIẾT TẮT	TỪ, CỤM TỪ VIẾT TẮT
1	Công nghệ thông tin	CNTT
2	Cơ sở dữ liệu	CSDL
3	Thi hành án	THA
4	Thi hành án dân sự	THADS
5	Tòa án nhân dân	TAND
6	Viện kiểm sát nhân dân	VKSND
7	Ủy ban nhân dân	UBND
8	Ứng dụng công nghệ thông tin	UDCNTT
9	Xử lý vi phạm hành chính	XLVPHC

DANH MỤC BẢNG, HÌNH, BIỂU ĐỒ

Hình số 1: Kết quả khảo sát các luật sư năm 2016 về thời gian thi hành án kinh doanh thương mại tại Việt Nam.....	7
Biểu số 2. Kết quả THADS giai đoạn 1993-2023	9
Bảng số 3: Hoạt động tổng đạt của các Văn phòng Thừa phát lại.....	31
Biểu số 4: Số việc phải thi hành năm 2019 và năm 2023 tại một số địa phương (đơn vị: việc)	54
Biểu số 5: Số tiền phải thi hành năm 2019 và năm 2023 tại một số địa phương (đơn vị: tỷ đồng).....	55
Biểu số 6: Số tiền có điều kiện thi hành trong năm 2019 tại một số địa phương khảo sát.....	55
Biểu số 7: So sánh số lượng việc mà trung bình 01 CHV phải giải quyết giữa TP.HCM và tỉnh Lai Châu năm 2018	57
Biểu số 8: So sánh số tiền mà 1 CHV giải quyết giữa TP.HCM và tỉnh Lai Châu năm 2018 (đơn vị: đồng).....	57
Bảng số 9: Tóm tắt thời gian, trình tự thực hiện trong quy trình THADS	71
Bảng số 10: Tóm tắt một số vấn đề có thể phát sinh trong quy trình THADS...	78
Bảng số 11: So sánh THADS tỉ lệ Chấp hành viên trên tổng dân số của Việt Nam với một số nước trên thế giới	107

Số: 102 /BC-BTP

Hà Nội, ngày 27 tháng 02 năm 2024

BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
LUẬT THI HÀNH ÁN DÂN SỰ (SỬA ĐỔI)

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, Bộ Tư pháp báo cáo đánh giá tác động của chính sách về dự án Luật Thi hành án dân sự (sửa đổi), sau đây gọi tắt là dự án Luật, cụ thể như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045 là tiền đề về chính trị và tư duy cho các cuộc cải cách, trong đó có việc hoàn thiện thể chế, tổ chức, bộ máy để thực hiện nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực. Các giá trị về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa không chỉ được thể chế hóa trong các văn bản pháp luật mà còn phải hiện hữu trong đời sống xã hội, thông qua sự ổn định về chính trị, sự phát triển về kinh tế, sự bảo đảm về quyền con người, quyền công dân, dân chủ trở nên bền vững và ổn định, Nhà nước thực sự liêm chính, kiến tạo, phục vụ. Trong bối cảnh như vậy, công tác thi hành án dân sự phải xác định được cụ thể định hướng và có các giải pháp phù hợp, khả thi, tương ứng với các định hướng đó để nâng cao hiệu quả nhiệm vụ thực thi công lý, bảo vệ kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, xã hội.

Thi hành án dân sự (THADS) có vai trò quan trọng trong hoạt động tố tụng nói chung và quá trình giải quyết vụ án nói riêng. Đây là công đoạn cuối cùng của hoạt động tố tụng, bảo đảm cho bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của Tòa án được chấp hành, góp phần tăng cường tính nghiêm minh của pháp luật, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân và Nhà nước, qua đó góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy Nhà nước. Trong công cuộc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, hoạt động THADS là công cụ hữu hiệu bảo vệ quyền sở hữu tài sản, vốn đầu tư, khai thông nguồn lực tài chính, góp phần cải thiện môi trường sản xuất, kinh doanh, thu hút đầu tư.

Thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về công tác THADS, ngày 14/11/2008, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật THADS, được sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2022¹. Đến nay, sau 15 năm triển khai thực hiện Luật THADS,

¹ Luật số 64/2014/QH13 ngày 25/11/2014 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án dân sự, có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2015; Luật số 03/2022/QH15 ngày 11/01/2022 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của

hệ thống THADS đã đạt được nhiều kết quả tích cực, được Đảng, Nhà nước và Nhân dân ghi nhận, đánh giá cao. Kết quả THADS về việc, về tiền ngày càng cao, có xu hướng bền vững và cơ bản đạt, vượt các chỉ tiêu Quốc hội giao. Việc kiên quyết thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế trong thời gian qua đã và đang nhận được nhiều sự đồng tình, ủng hộ của dư luận xã hội. Công tác THADS cũng trực tiếp góp phần tích cực xử lý nợ xấu, giải phóng các nguồn lực “đóng băng” trong tranh chấp.

Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đạt được, việc tổ chức thi hành Luật THADS và các văn bản quy định chi tiết còn chưa đạt kết quả như mong muốn do bối cảnh mới đặt ra đối với công tác THADS. Kết quả THADS chưa thực sự ổn định, bền vững. Tổng số việc còn phải thi hành chuyển sang kỳ sau qua các năm tuy có giảm nhưng vẫn cao; một số lượng án có điều kiện nhưng chưa tổ chức thi hành xong; số chưa có điều kiện thi hành án, nhất là về tiền vẫn chiếm tỷ lệ cao so với tổng số tiền phải thi hành. Kết quả thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế đạt được còn thấp. Lượng đơn, thư khiếu nại, tố cáo còn nhiều; một số vụ việc phức tạp kéo dài, được dư luận quan tâm chưa được giải quyết dứt điểm, gây ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình an ninh, chính trị, xã hội, cũng như tín nhiệm của cá nhân, tổ chức đối với hoạt động của cơ quan THADS.

Bối cảnh khi Quốc hội ban hành Luật THADS năm 2008 có nhiều thay đổi so với thời điểm hiện nay như: (i) Nền kinh tế nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng với khu vực và thế giới; tốc độ và quy mô nền kinh tế nước ta tăng nhanh; sự ra đời và phát triển nhanh chóng của kinh tế số, kinh tế chia sẻ đã hình thành, đẩy mạnh nhiều phương thức giao dịch dân sự, kinh tế mới, làm phát sinh nhiều loại tranh chấp chưa từng xảy ra trước đây; xuất hiện những va chạm lợi ích đa dạng trong xã hội, khó kiểm soát bởi sự phát triển nhanh của các ứng dụng xã hội trên nền tảng internet. Cùng với đó, nhiều vấn đề xung đột xã hội chưa được quan tâm giải quyết đồng bộ đã kéo theo sự gia tăng của các loại tội phạm, tranh chấp và khiếu kiện, nhất là các tội phạm phi truyền thống, tội phạm xuyên quốc gia, các loại tranh chấp mới. Do đó, số lượng các vụ việc mà các cơ quan THADS phải thụ lý thi hành ngày càng tăng, tính chất của các vụ việc ngày càng phức tạp; nhiều vụ án có giá trị rất lớn nhưng không có điều kiện để thi hành, nhất là những vụ việc liên quan đến án kinh doanh, thương mại, án thu hồi tài sản trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế. (ii) Yêu cầu của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách tư pháp, cải cách hành chính và yêu cầu của xã hội đặt ra đối với công tác THADS, THAHC ngày càng cao. (iii) Tổ chức bộ máy, biên chế, cán bộ chưa tương xứng và chưa đáp ứng nhiệm vụ. Phương tiện, điều kiện, cơ sở vật chất còn thiếu thốn, nhất là trụ sở làm việc và kho vật chứng của các cơ quan THADS còn thiếu. (iv) Sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; công cuộc cải cách hành chính, cải cách tư pháp, cải cách pháp luật; tác động của Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư... với nhiều vấn đề

cấp bách, quan trọng cần tiếp tục được nghiên cứu, đổi mới, hoàn thiện về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan nhà nước nói chung và hệ thống cơ quan THADS nói riêng, trong đó có yêu cầu về: bảo đảm sự công bằng, nghiêm minh trong thực thi pháp luật, thi hành bản án, quyết định của Tòa án; bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước; phòng, chống tham nhũng; tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; tinh giản, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động bộ máy cơ quan nhà nước; nâng cao chất lượng dịch vụ công, giảm chi phí tuân thủ pháp luật, xây dựng Chính phủ số, Chính phủ điện tử.v.v...;

Bối cảnh trên cho thấy Luật THADS hiện hành đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được đánh giá, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, khả thi phù hợp với tình hình thực tiễn. Một số bất cập trong THADS thể hiện ở các mặt như sau:

Thứ nhất, một số chủ trương, chính sách của Đảng trong thời gian gần đây liên quan trực tiếp đến công tác THADS chưa được thể chế hóa thành quy định pháp luật, cụ thể:

(i) Về chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền và tổ chức bộ máy:

Đại hội Đảng lần thứ XIII xác định: “*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị*”; Đại hội đã xác định yêu cầu “*Tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ Xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân. Nghiên cứu, ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, trong đó có Chiến lược pháp luật và cải cách tư pháp. Tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình tố tụng tư pháp; giải quyết kịp thời đúng pháp luật các loại tranh chấp, khiếu kiện theo luật định, phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với hoạt động của tội phạm và vi phạm pháp luật*”².

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII³ xác định mục tiêu tổng quát đến năm 2045, mục tiêu cụ thể đến năm 2030, thống nhất nhận thức về các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đề ra 10 nhiệm vụ, giải pháp để thực hiện các mục tiêu này. Trong đó, đối với công tác thi hành án, Nghị quyết xác định: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan*

² ĐCSVN, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, Nxb. CTQGST, H. 2021.

³ Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới

thi hành án... Hoàn thiện cơ chế nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác THADS, hành chính theo hướng rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí. Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong thi hành án hình sự, dân sự và hành chính; thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS với cơ chế bảo đảm và lộ trình phù hợp”. Ngoài ra, Nghị quyết số 27-NQ/TW cũng yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác thi hành án. Đây là những cơ sở quan trọng cần phải cụ thể hóa thời gian tới.

(ii) Đối với hoạt động tư pháp và cải cách tư pháp liên quan đến tổ chức, hoạt động THADS:

Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX khẳng định: “*Chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác thi hành án*”; Kết luận số 92-KL/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị thể hiện rõ định hướng phân công về quản lý công tác thi hành án: “*Dừng việc thực hiện chủ trương “chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác thi hành án” nêu trong Nghị quyết số 49. Tiếp tục thực hiện mô hình tổ chức các cơ quan thi hành án như hiện nay. Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của tòa án nhân dân và ủy ban nhân dân địa phương trong công tác thi hành án*”; Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII⁴ đã tiếp tục xác định: *Quy định số lượng biên chế tối thiểu được thành lập tổ chức, số lượng lãnh đạo cấp phó tối đa của một tổ chức phù hợp với đặc điểm của từng cấp, từng ngành, từng địa phương....Đối với một số lĩnh vực được tổ chức theo ngành dọc, như: Thuế, hải quan, kho bạc nhà nước, bảo hiểm xã hội... tiếp tục thực hiện sắp xếp tổ chức theo khu vực liên tỉnh hoặc liên huyện để thu gọn đầu mối, tinh giản biên chế...tiếp tục nghiên cứu, từng bước sắp xếp thu gọn đầu mối cơ quan điều tra đáp ứng yêu cầu công tác điều tra hình sự, phòng, chống tội phạm và phù hợp với tổ chức, hoạt động của viện kiểm sát nhân dân, tòa án nhân dân theo tinh thần cải cách tư pháp*”; Kết luận số 83-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW và Kết luận 84-KL/TW ngày 29/7/2020 tổng kết Nghị quyết 49-NQ/TW, trong đó đã đề ra nhiều nhiệm vụ để nâng cao hiệu nhằm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam và cải cách tư pháp trong thời gian tới; Đại hội Đảng lần thứ XIII xác định yêu cầu “*...Tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình tố tụng tư pháp*”; Quyết định số 17/QĐ-TTg ngày 13/01/2023 của Thủ tướng Chính phủ⁵; Báo cáo số 391/BC-CP ngày 21/8/2023 của Chính phủ⁶; Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 17/11/2022

⁴ Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả
⁵ phê duyệt Đề án nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác THADS đối với các bản án, quyết định kinh doanh, thương mại giai đoạn 2023 -2028

⁶ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội, trong đó xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ về THADS, THAHC trong năm 2024 là “...Đẩy mạnh công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế về THADS, THAHC, tập trung sửa đổi, bổ sung Nghị định số 62/2015/NĐ-CP; tổng kết thi hành Luật THADS, Chỉ thị số 05/CT-TTg và Chỉ thị số 26/CT-TTg, đề xuất và tập trung xây dựng Luật THADS sửa đổi ...”

của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng đối với hệ thống chính trị trong giai đoạn mới⁷.

(iii) Về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực:

Cụ thể hóa Nghị quyết Đại hội XIII, các chủ trương của Đảng, Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế trong đó đặt ra giải pháp “...*Nghiên cứu rà soát, sửa đổi, bổ sung pháp luật về thanh tra, kiểm toán, tố tụng hình sự, THADS và các quy định pháp luật liên quan*”; Kết luận số 12-KL/TW ngày 06/4/2022 của Bộ Chính trị về tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; Báo cáo số 332-BC/BNCTW, ngày 15/10/2019 của Ban Nội chính Trung ương; Báo cáo số 03-BC/ĐCT ngày 22/7/2019 của Đoàn Công tác số 3 theo Kế hoạch số 192-KH/BCĐTW ngày 04/9/2018 của Ban Chỉ đạo Trung ương, trong đó có nội dung: Hoàn thiện các quy định về ủy thác thi hành án theo hướng cho phép đồng thời được xử lý các tài sản tại các địa phương khác để thu hồi tiền, tài sản cho nhà nước; quy định cụ thể chế độ theo dõi, báo cáo đối với các trường hợp ủy thác thi hành án đi nhiều nơi, ủy thác thi hành một phần nghĩa vụ; hoàn thiện phần mềm quản lý, theo dõi, thống kê thi hành án; căn cơ chế xử lý một số tài sản đặc thù trong các vụ án tham nhũng, kinh tế, có thể thực hiện ngay trong quá trình tố tụng để thu hồi tối đa giá trị tài sản. Xem xét, đề xuất sửa đổi pháp luật THADS, trong đó nghiên cứu quy định cụ thể tiêu chí phân loại nguyên nhân dẫn đến việc chưa có điều kiện; cơ chế thống kê, theo dõi phù hợp để xử lý căn cơ, toàn diện và nghiêm minh loại việc này; nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về các cơ chế, phương pháp định giá; tăng cường công khai, minh bạch về các giao dịch dân sự. Bên cạnh đó, đề khắc phục bất cập về cơ chế, chính sách, pháp luật để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực THADS, các Đoàn kiểm tra, giám sát của Ban Chỉ đạo TW về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực từ năm 2013 đến nay đã ban hành nhiều kết luận, chỉ đạo⁸. Tiếp đó, ngày 27/10/2023 Bộ Chính trị ban hành Quy định số 132-QĐ/TW về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án⁹. Đây là những vấn đề quan trọng cần phải được cụ thể hóa để triển khai thực hiện.

⁷ “...*Phân cấp, phân quyền hợp lý, rõ ràng giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm*...”

⁸ Các báo cáo của các Đoàn kiểm tra do Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, Ban Nội chính Trung ương thành lập: Báo cáo số 33-BC/BCĐ, ngày 08/01/2014 của Đoàn kiểm tra, giám sát việc thanh tra vụ việc, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp; Báo cáo số 140-BC/BCĐ, ngày 21/10/2015 của Đoàn kiểm tra, giám sát, đôn đốc công tác phòng, chống tham nhũng năm 2015 tại một số bộ và địa phương; Báo cáo số 46-BC/BCĐ, ngày 11/01/2017 của Đoàn kiểm tra, giám sát việc thanh tra vụ việc; khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm năm 2016 tại một số địa phương; Báo cáo số 231-BC/BNCTW, ngày 16/01/2023 của Đoàn kiểm tra việc lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện công tác phát hiện, chuyển giao, tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố các vụ việc có dấu hiệu tội phạm về tham nhũng, kinh tế, tiêu cực.

⁹ “*Bảo đảm tính độc lập, khách quan, tuân thủ pháp luật, quy định, quy chế làm việc, quy trình nghiệp vụ, chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng, thi hành án và các hoạt động khác có liên quan*;... 5.

(iv) Về chủ trương cải cách hành chính, cải thiện môi trường đầu tư, đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh:

Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII¹⁰; Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị¹¹; Nghị quyết số 58/NQ-CP ngày 27/4/2020 của Chính phủ¹²; Nghị quyết số 02/NQ-CP các năm 2019-2022¹³; Nghị quyết số 01/NQ-CP năm 2023; Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 của Chính phủ¹⁴ đã có nhiều tác động đến hoạt động THADS; xác lập mô hình, khuôn khổ, tạo nhiều chuyển biến tích cực đối với hoạt động này. Việc rà soát, hoàn thiện các văn bản pháp luật nhằm tiếp tục thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về THADS, nâng cao hiệu quả đối với hoạt động này, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong tình hình mới là một yêu cầu cần thiết.

Thứ hai, vẫn còn không ít tồn tại, hạn chế trong quá trình tổ chức thi hành Luật THADS, cụ thể:

- Mặc dù công tác xây dựng thể chế được quan tâm chỉ đạo và từng bước hoàn thiện, nhưng pháp luật THADS đã bộc lộ hạn chế, bất cập xuất phát từ trong nội tại các quy định của Luật THADS và các văn bản hướng dẫn thi hành, hoặc chưa theo kịp các quan hệ phát sinh trong thực tiễn phát triển của đất nước; nhiều quy định chưa đồng bộ với các pháp luật khác liên quan.

- Thời gian tổ chức thi hành án vẫn còn dài. Bên cạnh một số loại việc có thể thi hành nhanh chóng, đơn giản như kết chuyển tạm thu án phí, trả tiền, tài sản cho đương sự, thì vẫn còn không ít loại việc phải tốn nhiều thời gian để thi hành, nhất là các loại việc liên quan đến đất đai, thu hồi tài sản cho nhà nước trong các vụ tham nhũng, kinh tế lớn. Vẫn còn tồn tại một số vụ việc thi hành án kéo dài nhiều năm, bán đấu giá tài sản hàng chục lần, khiếu nại tố cáo phức tạp, qua nhiều cấp. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, tại Việt Nam, tổng thời gian trung bình để giải quyết một vụ việc qua Tòa án là 400 ngày, trong đó giai đoạn thi hành án là 150 ngày.¹⁵ Còn theo kết quả khảo sát các luật sư năm 2016 về thời gian thi hành án kinh doanh thương mại, chủ yếu là thi hành theo yêu cầu, 73,6% luật sư cho biết là việc thi hành án phải kéo dài từ 12 tháng trở lên (hình số 1 dưới đây). Các doanh nghiệp, ngân hàng phản ánh rằng khoảng thời gian mà họ phải chờ đợi để thu hồi được tiền theo bản án, quyết định thường dài hơn rất nhiều so với thời hạn mà pháp luật quy định.¹⁶

Kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm, lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn, lạm quyền, tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động tổ tụng, thi hành án và các hoạt động khác có liên quan, không có vùng cấm, không có ngoại lệ”.

¹⁰ về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

¹¹ về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030.

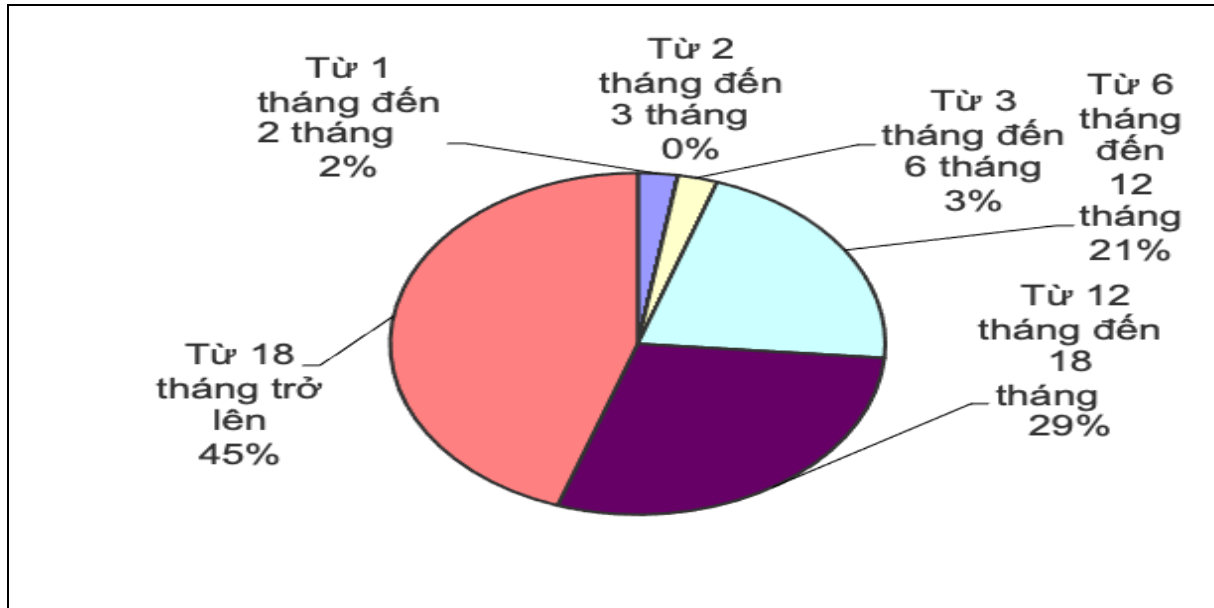
¹² về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030.

¹³ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

¹⁴ về phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030.

¹⁵ Thời gian thực thi phán quyết của các quốc gia ASEAN năm 2016: Singapore: 40 ngày, Brunei: 90 ngày, Thái Lan: 120 ngày, Malaysia: 120 ngày, Lào: 135 ngày, Việt Nam: 150 ngày, Campuchia: 170 ngày, Indonesia: 180 ngày, Myanmar: 180 ngày và Philippines: 204 ngày. Nguồn: ThS. Nguyễn Xuân Tùng (2017), *đd*.

¹⁶ Theo Báo cáo của Ban Kinh tế Trung ương về chẩn đoán tăng trưởng kinh tế Việt Nam, tr. 236 – Nguồn: LS. Nguyễn Hưng Quang, *Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện TTHC trong lĩnh vực thi hành án về kinh doanh thương*



Hình số 1: Kết quả khảo sát các luật sư năm 2016 về thời gian thi hành án kinh doanh thương mại tại Việt Nam¹⁷

- Chi phí THADS còn cao. Đối với đương sự, ngoài phí thi hành án, họ có thể phải chịu thêm khá nhiều loại chi phí phát sinh trong quá trình thi hành án. Ví dụ, tài sản thi hành án thuộc sở hữu chung hoặc có tranh chấp nên đương sự phải khởi kiện phân chia, giải quyết; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ở nước ngoài nên đương sự yêu cầu thực hiện ủy thác tư pháp; người phải thi hành án không tự nguyện thi hành nên cơ quan THADS phải cưỡng chế và phát sinh các chi phí cưỡng chế (chi phí trong quá trình tổ chức cưỡng chế, thẩm định giá, đấu giá tài sản v.v). Đối với Nhà nước, quá trình tổ chức THADS cũng sử dụng ngân sách trong nhiều giai đoạn, như xác minh điều kiện thi hành án, tổng đạt, thông báo, thực hiện tương trợ tư pháp trong trường hợp thi hành các việc chủ động và phát sinh yêu cầu ủy thác tư pháp ra nước ngoài, áp dụng các biện pháp bảo đảm, cưỡng chế thi hành án, thi hành quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời... v.v. Đặc biệt, việc THADS càng kéo dài thì các chi phí phát sinh càng nhiều.

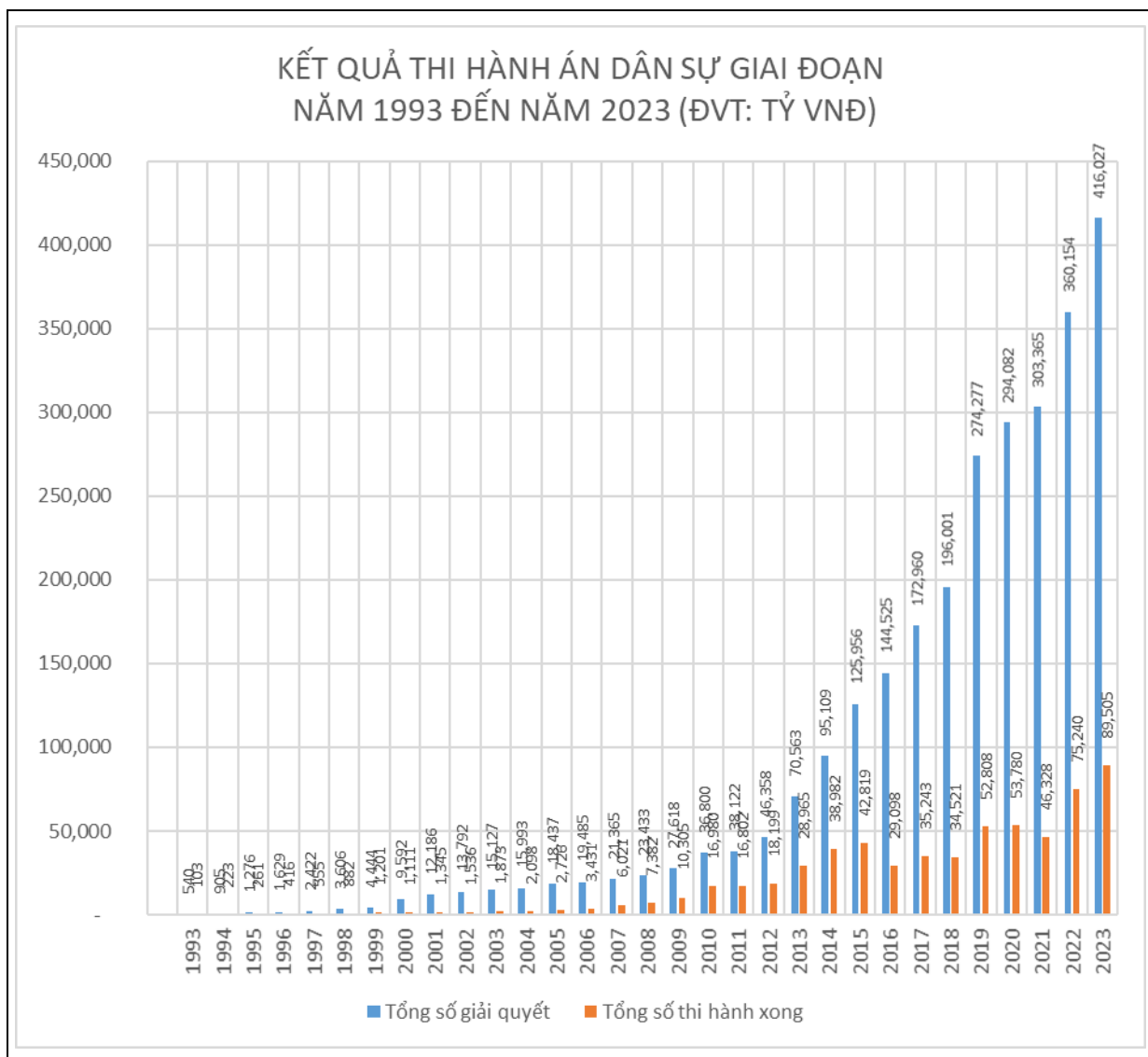
- Kết quả THADS chưa cao, chưa thực sự ổn định, bền vững. Tổng số việc còn phải thi hành chuyển kỳ sau qua các năm tuy có giảm nhưng vẫn cao; còn một số lượng án có điều kiện nhưng chưa tổ chức thi hành xong; số chưa có điều kiện thi hành, nhất là về tiền, vẫn chiếm tỷ lệ cao so với tổng số phải thi hành, trong đó gồm cả các việc đã chuyển sang theo dõi riêng nhưng chưa có cơ chế để xử lý dứt điểm và triệt để. Kết quả thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế đạt được còn thấp. Lượng đơn, thư

mại, Tài liệu Hội thảo *Thực tiễn và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động THADS tại Việt Nam*, Tổng cục THADS phối hợp với dự án USAID tổ chức tháng 6/2018.

¹⁷ Nguồn: Khảo sát luật sư 2016 – Báo cáo Chân đoán tăng trưởng kinh tế Việt Nam – Ban Kinh tế Trung ương.

khieu nại, tố cáo còn nhiều; một số vụ việc phức tạp kéo dài, được dư luận quan tâm chưa được giải quyết dứt điểm, gây ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình an ninh, chính trị, xã hội, cũng như tín nhiệm của cá nhân, tổ chức đối với hoạt động của cơ quan THADS.

- Bộ máy và đội ngũ công chức thuộc Hệ thống THADS chưa được bố trí tương xứng với số lượng việc, tiền phải thi hành. Trong 10 năm qua, dân số Việt Nam tăng thêm 11 triệu người và quy mô kinh tế tăng nhanh, GDP tăng gấp 2,4 lần. Trong khi đó, nhiều vấn đề xung đột xã hội chưa được quan tâm giải quyết đồng bộ đã kéo theo sự gia tăng của các loại tội phạm, tranh chấp và khiếu kiện, nhất là các tội phạm phi truyền thống, tội phạm xuyên quốc gia, các loại tranh chấp mới. Theo thống kê của TANDTC, số lượng vụ việc Toà án giải quyết năm hàng năm tăng trung bình 8%; số lượng vụ việc Toà án giải quyết năm 2020 gấp hơn 3 lần so với năm 2005 và gần gấp 2 lần so với năm 2012. Số lượng vụ việc THADS do đó cũng gia tăng hàng năm (Biểu số 2 dưới đây). Tuy nhiên, số lượng biên chế THADS hàng năm lại bị cắt giảm theo chủ trương về tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 39-NQ/TW của Bộ Chính trị. Mặc dù đã được quan tâm nâng cao chất lượng tuyển dụng đầu vào và bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ thường xuyên, nhưng năng lực của một bộ phận Chấp hành viên và các công chức THADS vẫn chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Các chức danh đặc thù như Chấp hành viên, Thẩm tra viên THADS còn thiếu, chưa phân bổ phù hợp với tình hình, khối lượng, tính chất công việc của từng cơ quan THADS. Nhiều cơ quan THADS không có hoặc chỉ có ít Thẩm tra viên. Nhiều Chấp hành viên không có thư ký giúp việc dẫn đến quá tải trong công việc, ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thi hành án.



Biểu số 2. Kết quả THADS giai đoạn 1993-2023

- Hệ thống THADS chưa được tổ chức phù hợp, tương xứng với đặc thù của địa phương, chưa phân bổ phù hợp với số lượng việc, tiền phải thi hành, nhất là ở cấp chi cục. Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của hệ thống thi hành án thuộc Bộ Quốc phòng chưa phù hợp với yêu cầu trong tình hình mới.

- Kinh phí, cơ sở vật chất và trang thiết bị làm việc đầu tư cho hệ thống THADS đã được quan tâm nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ¹⁸. Kho vật chứng chưa được xây dựng, vận hành đúng, đủ, bảo đảm an ninh, an toàn theo quy định. Số lượng kho còn thiếu hơn 50% hoặc có kho vật chứng nhưng đã xuống cấp, nhỏ hẹp... về quy mô, thiết kế vẫn còn một số điểm bất cập, chưa đáp ứng được điều kiện, tiêu chuẩn bảo quản. Một số đơn vị vẫn phải

¹⁸ Tính đến kế hoạch đầu tư năm 2021, trong tổng số 765 cơ quan THADS địa phương còn 04 đơn vị chưa được đầu tư trụ sở (gồm các Chi cục: Tp.Thủ Đức Thành phố Hồ Chí Minh; huyện Thanh Trì, huyện Gia Lâm Thành phố Hà Nội và huyện Mỹ Xuyên tỉnh Sóc Trăng); đồng thời còn khoảng 450 đơn vị chưa được đầu tư kho vật chứng. Xe ô tô phục vụ công tác, xe bán tải... của nhiều cơ quan THADS được trang bị sử dụng đã lâu, hư hỏng nhiều, kinh phí sửa chữa lớn, sử dụng không có hiệu quả, mất an toàn khi vận hành nhưng chưa bố trí được kinh phí để thay thế. Một số tài sản đã được trang cấp nhưng chưa đáp ứng nhu cầu công việc gây khó khăn cho quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao như: máy photocopy siêu tốc, loa pin, máy phát điện, xe máy... hoặc định mức đơn giá thấp hơn giá thị trường để đảm bảo chất lượng máy móc.

đi thuê trụ sở, kho vật chứng, phần nào ảnh hưởng đến việc đảm bảo an toàn, thuận tiện trong quản lý, nhận, trích xuất vật chứng. Nhân lực quản lý kho còn thiếu số lượng lớn so với yêu cầu, một số công chức phải kiêm nhiệm.

- Việc UDCNTT trong THADS được quy định về nguyên tắc tại Điều 24 Luật THADS, theo đó, Nhà nước bảo đảm ... ứng dụng công nghệ thông tin và phương tiện, trang thiết bị cần thiết khác cho cơ quan THADS. Việc triển khai thực hiện mới chỉ được quy định ở Thông tư¹⁹. Chính vì còn quá ít quy định về nội dung này, mặc dù Nhà nước đã có nhiều giải pháp tăng cường và đạt được một số kết quả nhất định, tuy nhiên, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong THADS thời gian qua cũng còn gặp một số khó khăn, hạn chế như: (1) nguồn lực đầu tư cho CNTT còn hạn chế²⁰; (2) việc đầu tư hạ tầng kỹ thuật trong toàn hệ thống THADS chưa được thực hiện đồng bộ; công tác đảm bảo an toàn an ninh thông tin ở các cơ quan THADS địa phương chưa được chú trọng; (3) việc xây dựng triển khai một số phần mềm, UDCNTT mặc dù đã được thực hiện nhưng còn chậm so với yêu cầu²¹; (4) chưa có nhiều chính sách khuyến khích, đãi ngộ, chưa thu hút được nguồn nhân lực công nghệ thông tin có trình độ cao làm việc tại các cơ quan THADS địa phương; (5) việc UDCNTT mới chỉ áp dụng chủ yếu về hỗ trợ, cung cấp thông tin cho người dân, doanh nghiệp chứ chưa có những chính sách pháp luật về UDCNTT trực tiếp trong quá trình thực hiện các trình tự, thủ tục thi hành án dẫn tới ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng, thời gian tổ chức thi hành án bị kéo dài trên thực tế....

- Công tác phối hợp và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan có liên quan trong THADS vẫn còn có nơi, có lúc chưa nhịp nhàng, hiệu quả:

+ *UBND và các cơ quan, ban ngành ở địa phương*: Trách nhiệm và sự phối hợp của cơ quan, đơn vị có liên quan trong công tác THADS ở một số địa phương chưa thật sự hiệu quả. Ban Chỉ đạo THADS một số nơi chưa phát huy được hết vai trò trong chỉ đạo công tác phối hợp. Còn có những cơ quan, đơn vị không phối hợp hoặc chậm phối hợp với cơ quan THADS trong việc xác minh, đo vẽ, xác định hiện trạng tài sản thi hành án; thực hiện thủ tục đảm bảo, cưỡng

¹⁹ Thông tư số 01/2016/TT-BTP: “1. Tổng cục THADS, các cơ quan THADS địa phương thực hiện ứng dụng công nghệ thông tin trong việc công khai thông tin của người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành án bảo đảm đúng nguyên tắc, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Điều 3, 4, 5 và 6 của Thông tư này. 2. Tổng cục THADS chủ trì, phối hợp với Cục Công nghệ thông tin nghiên cứu, xây dựng đề án, xác định cụ thể lộ trình ứng dụng công nghệ thông tin trong thực hiện một số thủ tục về quản lý hành chính trong hoạt động THADS và quản lý, sử dụng sổ sách, hồ sơ, biểu mẫu THADS”.

²⁰ Đầu tư còn manh mún, thiếu tập trung, nên chưa phát huy được hiệu quả; chưa có những giải pháp cụ thể, đồng bộ và quyết liệt để nâng cao chất lượng, hiệu quả, đảm bảo tiến độ, lộ trình theo đúng Quyết định số 983/QĐ-BTP ngày 10/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về ban hành Kế hoạch “Chuyển đổi số Ngành Tư pháp đến năm 2025, định hướng đến năm 2030”; Quyết định số 639/QĐ-BTP ngày 27/4/2021 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp phê duyệt Đề án “Ứng dụng CNTT, thực hiện chuyển đổi số và đảm bảo an toàn thông tin mạng trong hoạt động của Hệ thống THADS giai đoạn 2021 -2025” và Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030.

²¹ Quá trình khai thác, sử dụng các phần mềm vẫn xảy ra các sự cố kỹ thuật như: chậm, có lúc, có nơi không truy nhập được vào các phần mềm; không ghi được dữ liệu; dữ liệu tự động nhân bản; dung lượng tài liệu, số lượng file đính kèm lên các loại hồ sơ bị hạn chế đã gây khó khăn cho việc xử lý công việc. Chưa nâng cấp được các phần mềm nghiệp vụ THADS phục vụ cho việc kết nối, chia sẻ dữ liệu THADS với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Chưa kịp thời cập nhật những thay đổi của pháp luật lên phần mềm làm giảm hiệu quả của phần mềm trong quản lý, điều hành hoạt động THADS. Một số nội dung liên quan đến quản lý công tác chuyên môn, nghiệp vụ thuộc lĩnh vực quản lý chưa được đánh giá, phân tích để tin học hóa. Cơ sở dữ liệu điện tử vẫn còn tình trạng cắt khúc, chưa tạo lập được cơ sở dữ liệu tập trung, nhất là tích hợp cơ sở dữ liệu của từng địa phương thành cơ sở dữ liệu chung thống nhất của cả hệ thống THADS.

chế, thẩm định giá, bán đấu giá tài sản thi hành án (*Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất, cơ quan quy hoạch kiến trúc, điện lực, thuế, cơ quan bảo hiểm, các tổ chức tín dụng...*) dẫn đến đương sự tẩu tán tài sản, kéo dài thời gian tổ chức thi hành án.

+ *Tòa án nhân dân*: Còn tình trạng chậm chuyển giao bản án, quyết định, phối hợp giải thích, đính chính những bản án, quyết định chưa rõ, trả lời các kiến nghị của cơ quan THADS; chưa có hướng dẫn thống nhất cấp Tòa án giải thích bản án trong trường hợp bản án phúc thẩm y án sơ thẩm... Bên cạnh đó, việc phối hợp giải quyết các vụ việc liên quan đến tài sản thi hành án có tranh chấp hay phân chia tài sản chung theo Điều 74 và Điều 75 Luật THADS gặp khó khăn, vướng mắc trong việc thụ lý, xét xử.

+ *Cơ quan công an*: Việc kê biên, xử lý tài sản trong các vụ án hình sự, đặc biệt là các vụ án tham nhũng, kinh tế còn có trường hợp hiệu quả chưa cao; cơ quan THADS gặp khó khăn khi tổ chức thi hành do tài sản trên thực tế không đúng nội dung Lệnh kê biên hoặc phải xác minh lại từ đầu nguồn gốc, tình trạng tài sản, ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết và kết quả thu hồi tài sản, nhất là trong các vụ án về tham nhũng, kinh tế. Việc cưỡng chế và bảo vệ cưỡng chế có lúc, có nơi phối hợp còn chưa thực sự hiệu quả. Công tác phối hợp giữa các trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ (gọi chung là trại giam) với cơ quan THADS có nơi còn chưa thực sự nhịp nhàng; ...

Từ những bất cập nói trên và trước những yêu cầu cấp thiết về cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng Chính phủ số; nhu cầu của xã hội ngày càng cao và quá trình hội nhập quốc tế, việc sửa đổi, bổ sung Luật THADS để phù hợp hơn với bối cảnh hiện tại là rất cần thiết.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Việc xây dựng chính sách trong dự án Luật nhằm hướng tới các mục tiêu sau đây:

(1) Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng về nâng cao hiệu quả công tác THADS trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và cải cách tư pháp, nhất là các chủ trương, đường lối của Đảng tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII; Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII; Quy định số 132-QĐ/TW ngày 27/10/2023 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án.

(2) Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp “Bản án, quyết định của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng; cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu

quan phải nghiêm chỉnh chấp hành”, thi hành hiệu quả quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại.

(3) Đảm bảo các cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả công tác THADS trong bối cảnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Rút ngắn thời gian, giảm chi phí THADS; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân và Nhà nước; góp phần giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống THADS hoạt động công khai, minh bạch, hiệu lực, hiệu quả; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, đảm bảo chính sách, chế độ đãi ngộ để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao và gắn bó với nghề.

(4) Kế thừa những quy định phù hợp, sửa đổi những quy định không còn phù hợp; bổ sung những vấn đề mới nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn; đồng thời, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp với điều kiện Việt Nam.

(5) Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, sự giám sát của cơ quan dân cử và nhân dân đối với tổ chức và hoạt động của Hệ thống THADS.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Để đạt được các mục tiêu đề ra, dự án Luật này dự kiến xây dựng 05 nhóm chính sách lớn, bao gồm:

Chính sách 1: Quy định đầy đủ phạm vi bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành, hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản trong THADS;

Chính sách 2: Hoàn thiện các quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người tham gia THADS khác;

Chính sách 3: Hoàn thiện tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS; nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS; Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS; vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS;

Chính sách 4: Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí, nâng cao hiệu quả THADS;

Chính sách 5: Tăng cường các điều kiện bảo đảm, đáp ứng yêu cầu quản lý, hoạt động THADS.

Mỗi nhóm chính sách cần đánh giá tác động bao gồm các nội dung: Xác định vấn đề bất cập; mục tiêu giải quyết vấn đề; các giải pháp đề xuất; đánh giá tác động của giải pháp đề xuất; kiến nghị lựa chọn giải pháp trên cơ sở phân tích, so sánh, dự báo tác động của từng giải pháp.

1. Chính sách 1: Quy định đầy đủ phạm vi bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành, hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản trong THADS

1.1. Xác định vấn đề bất cập

a. Phạm vi các bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành chưa phù hợp, tương thích với quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Cụ thể:

- Điều 35 Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án năm 2021 quy định: Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành được thi hành theo quy định của pháp luật về THADS.

- Điều 158 Luật Thi hành án hình sự năm 2019 quy định về việc thi hành án đối với pháp nhân thương mại, theo đó: Cơ quan THADS thi hành hình phạt tiền quy định tại Điều 77, biện pháp tư pháp quy định tại điểm a khoản 1 Điều 82 của Bộ luật Hình sự theo quy định của pháp luật về THADS.

Tuy nhiên, Luật THADS chưa có quy định về phạm vi thi hành án đối với Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành và phần hình phạt tiền và biện pháp tư pháp đối với pháp nhân thương mại theo quy định của Bộ luật Hình sự và Luật Thi hành án hình sự.

- Điều 66 Luật Trọng tài thương mại về quyền yêu cầu thi hành phán quyết trọng tài quy định: “1. *Hết thời hạn thi hành phán quyết trọng tài mà bên phải thi hành phán quyết không tự nguyện thi hành và cũng không yêu cầu huỷ phán quyết trọng tài theo quy định tại Điều 69 của Luật này, bên được thi hành phán quyết trọng tài có quyền làm đơn yêu cầu Cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài. 2. Đối với phán quyết của Trọng tài vụ việc, bên được thi hành có quyền làm đơn yêu cầu Cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài sau khi phán quyết được đăng ký theo quy định tại Điều 62 của Luật này.*”. Tuy nhiên, Luật THADS chưa quy định về điều kiện để thi hành đối với phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại. Liên quan đến việc thi hành phán quyết “có điều kiện”, Điều 2 Luật THADS quy định các quyết định của cơ quan, người có thẩm quyền quản lý cạnh tranh chỉ được thi hành nếu đáp ứng điều kiện “sau 15 ngày kể từ ngày có hiệu lực pháp luật mà đương sự không tự nguyện thi hành, không khởi kiện tại Tòa án”.

b. Một số quy định về các nguyên tắc bắt buộc phải tuân thủ trong hoạt động THADS chưa được quy định đầy đủ; cần thể chế hóa một số nguyên tắc để kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo Quy định số 132-QĐ/TW

Hoạt động thi hành án là công đoạn cuối cùng, bảo đảm cho bản án, quyết định của Tòa án được chấp hành, góp phần bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật và pháp chế xã hội chủ nghĩa; bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân và Nhà nước, góp phần giữ vững ổn định chính trị - xã hội, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước. Điều 106 của Hiến pháp năm 2013

cũng khẳng định “Bản án, quyết định của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng; cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.” Quá trình THADS do đó buộc cơ quan THADS, đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định để đảm bảo thực hiện được nguyên tắc hiến định trên. Mặc dù, Luật THADS hiện hành đã có quy định về các nguyên tắc cơ bản trong THADS nhưng vẫn chưa thể hiện được hết tinh thần nêu trên, từ đó chưa xác định đầy đủ trách nhiệm của từng chủ thể trong quá trình thi hành án. Chẳng hạn như chưa thể hiện đầy đủ nguyên tắc cốt lõi của dân sự, đó là “*việc dân sự cốt ở đôi bên*”, theo đó, người được thi hành án cũng cần chia sẻ trách nhiệm cung cấp thông tin về điều kiện thi hành án, xác minh điều kiện thi hành án với chấp hành viên chứ không phải “khoán trắng” cho chấp hành viên như hiện tại. Bên cạnh đó, Luật THADS cũng cần phải thể chế hóa một số nguyên tắc để kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo Quy định số 132-QĐ/TW.

Nguyên nhân của các vấn đề bất cập nêu trên chủ yếu là do:

Luật THADS được ban hành năm 2008 và sửa đổi, bổ sung năm 2014 nên chưa kịp thời thể chế hóa chủ trương của Đảng trong Quy định 132-QĐ/TW ngày 27/10/2023; chưa kịp thời được sửa đổi, bổ sung để phù hợp, tương thích với các văn bản Luật mới được ban hành sau (Luật Thi hành án hình sự 2019, Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án năm 2021...).

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xác định rõ các loại bản án, quyết định mà cơ quan THADS phải tổ chức thi hành, trên cơ sở đó có những đề xuất quy định trình tự, thủ tục thi hành riêng đối với một số bản án, quyết định có tính chất tương đồng, nhằm đảm bảo sự thống nhất, phù hợp trong hệ thống pháp luật, tính hiệu lực, hiệu quả, hợp lý trong quá trình tổ chức thi hành án.

- Kịp thời thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng về hoàn thiện pháp luật để tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các thiết chế giải quyết tranh chấp ngoài Tòa án.

- Quy định các nguyên tắc cơ bản trong THADS đảm bảo phù hợp yêu cầu cải cách tư pháp, cải cách hành chính; tham khảo và vận dụng phù hợp các nguyên tắc cơ bản về THADS của thế giới.

1.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

1.3.1. Giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định mới về phạm vi bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành và các nguyên tắc cơ bản trong THADS

a) Xác định rõ, quy định đầy đủ phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành

- Tiếp tục duy trì các loại bản án, quyết định đang do cơ quan THADS tổ chức thi hành theo quy định tại Điều 1, Điều 2 Luật THADS hiện hành, bao gồm:

- + Bản án, quyết định hoặc phần bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm không bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm;
- + Bản án, quyết định của Tòa án cấp phúc thẩm;
- + Quyết định giám đốc thẩm hoặc tái thẩm của Tòa án;
- + Bản án, quyết định dân sự của Tòa án nước ngoài, quyết định của Trọng tài nước ngoài đã được Tòa án Việt Nam công nhận và cho thi hành tại Việt Nam;
- + Quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh mà sau 15 ngày kể từ ngày có hiệu lực pháp luật đương sự không tự nguyện thi hành, không khởi kiện tại Tòa án;
- + Phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại;
- + Quyết định của Tòa án giải quyết phá sản.
- + Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời.

- Bổ sung phạm vi các bản án, quyết định được thi hành cho phù hợp, đảm bảo tương thích với các quy định của pháp luật khác có liên quan²². Cụ thể:

+ Bổ sung phạm vi bản án, quyết định được thi hành bao gồm: Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành theo quy định của Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án; thi hành hình phạt tiền, biện pháp tư pháp đối với pháp nhân thương mại trong bản án, quyết định hình sự.

+ Sửa đổi nội dung liên quan đến thi hành phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại, theo đó, cơ quan THADS chỉ thi hành đối với các phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại với điều kiện: Hết thời hạn thi hành phán quyết trọng tài mà bên phải thi hành phán quyết không tự nguyện thi hành và cũng không yêu cầu huỷ phán quyết trọng tài theo quy định của Luật Trọng tài thương mại.

b) Quy định bổ sung, hoàn thiện một số nguyên tắc cơ bản trong THADS

Bổ sung một số nguyên tắc cơ bản trong THADS được xác định theo đặc thù của hoạt động THADS và nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm quốc tế theo hướng:

- Đảm bảo tính nghiêm minh của việc thi hành án như Hiến pháp đã quy định, phù hợp với quyền được khắc phục thỏa đáng (right to adequate remedy) và quyền tiếp cận công lý (right to access to justice) – hai trong số những quyền cơ bản của con người được bảo vệ bởi Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền và Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị mà Việt Nam đã phê

²² Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án; Luật Thi hành án hình sự

chuẩn.²³ Nguyên tắc này đảm bảo các quy định sẽ tăng cường bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án và quy định chặt chẽ, tăng cường trách nhiệm của người phải thi hành án, các cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình thi hành án.

- THADS xuất phát chủ yếu từ các quan hệ pháp luật dân sự, tố tụng dân sự. Xuất phát từ nguyên tắc đề cao quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự trong lĩnh vực dân sự thì trong THADS, đương sự có quyền quyết định việc có yêu cầu thi hành án hay không và cơ quan THADS chỉ giải quyết trong phạm vi đơn yêu cầu (trừ trường hợp thi hành án cho ngân sách nhà nước). Trong quá trình THADS, đương sự có quyền yêu cầu thay đổi hoặc chấm dứt việc yêu cầu THADS. Tương ứng với nguyên tắc này, đương sự có trách nhiệm thực hiện các quy định để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, như cung cấp thông tin, tài liệu về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án, chịu phí, chi phí, yêu cầu giải quyết tranh chấp tài sản phát sinh trong quá trình tổ chức thi hành án v.v.

- Để đảm bảo các yêu cầu cải cách hành chính, chuyển đổi số, tăng cường công khai, minh bạch, phù hợp với xu hướng quốc tế, pháp luật THADS quy định các nguyên tắc để thực hiện điện tử hóa, số hóa trong hoạt động THADS.²⁴ Vấn đề này cần phải đặt ra nguyên tắc đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia giao dịch điện tử trong hoạt động THADS phải tuân thủ các nguyên tắc quy định của Luật giao dịch điện tử; quy định của pháp luật chuyên ngành và các quy định pháp luật liên quan để sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ công tác THADS.

- Tham khảo các quy định tại Phần thứ nhất của Bộ luật Thi hành án toàn cầu (*xin tham khảo Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về công tác THADS*).

Dự kiến các nguyên tắc cơ bản trong THADS sẽ được thể hiện tại Chương II Phần thứ nhất Luật THADS (sửa đổi), bao gồm: (i) Nguyên tắc bảo đảm hiệu lực của bản án, quyết định; (ii) đảm bảo quyền yêu cầu thi hành án của các đương sự; (iii) bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự và người có quyền, nghĩa vụ liên quan; (iv) Nguyên tắc trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong THADS; (v) Nguyên tắc kết hợp biện pháp tự nguyện và cưỡng chế thi hành án; (vi) Nguyên tắc trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, cá nhân với cơ quan THADS và chấp hành viên; (vii) Nguyên tắc thỏa thuận THADS; (viii) Nguyên tắc giám sát hoạt động THADS.

²³ Caitlin Wiesen (2021), Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam, Phát biểu khai mạc Diễn đàn pháp luật “Công tác THADS trong yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam” do Bộ Tư pháp, dự án EU JULE phối hợp tổ chức, <https://www.undp.org/vietnam/speeches/legal-forum-civil-judgment-enforcement-development-socialist-rule-law-state-viet-nam>

²⁴ Bộ luật toàn cầu về THADS quy định: Điều 12: Áp dụng những công nghệ mới: Những biện pháp cưỡng chế phải được thực hiện trên cơ sở sử dụng mọi hình thức hỗ trợ, bao gồm cả các thiết bị phi vật chất, với những cảnh báo theo quy định của luật quốc gia nơi biện pháp cưỡng chế được thực hiện; Điều 14: Sự minh bạch: ... Nhà nước phải áp dụng những công nghệ mới để nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các nhân viên thi hành án trong nước và quốc tế. Người được thi hành án có thể được thông báo về các biện pháp cưỡng chế bằng việc sử dụng những công nghệ mới nếu có thể.

1.3.2. Giải pháp 2: Giữ nguyên quy định hiện hành.

1.3.3. Giải pháp 3: Bổ sung quy định mới để phù hợp, tương thích với các văn bản Luật mới được ban hành.

Cụ thể, bổ sung phạm vi bản án, quyết định được thi hành bao gồm: Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành theo quy định của Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án; thi hành hình phạt tiền, biện pháp tư pháp đối với pháp nhân thương mại trong bản án, quyết định hình sự.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định mới về phạm vi bản án, quyết định do cơ quan THADS tổ chức thi hành và các nguyên tắc cơ bản trong THADS

1.4.1.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ Đối với nhà nước:

Việc sửa đổi, bổ sung phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành sẽ đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật; đảm bảo các bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật đều được thi hành, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Việc bổ sung các nguyên tắc bắt buộc phải tuân thủ trong hoạt động THADS sẽ góp phần giảm bớt những thiếu sót, vi phạm, tiêu cực trong hoạt động THADS. Nhà nước xây dựng và ban hành quy định của pháp luật THADS nhằm tác động, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực THADS. Sự tác động đó chỉ thực sự có hiệu quả cao khi tất cả các nguyên tắc, quy định của pháp luật được thực hiện một cách đầy đủ, chính xác và triệt để. Tuy nhiên, hiệu quả của công tác THADS còn phụ thuộc vào khả năng áp dụng pháp luật THADS của chủ thể có thẩm quyền và những người có liên quan, bao gồm đội ngũ cán bộ, nhân viên THADS, sự phối hợp trong thi hành án của các cá nhân, cơ quan, tổ chức, ý thức tuân thủ pháp luật của người phải THADS và những người có quyền và nghĩa vụ liên quan. Đối với việc áp dụng giải pháp 1, mục tiêu của THADS là thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể theo phán quyết của bản án, quyết định dân sự có hiệu lực thi hành một cách nhanh chóng và chi phí thấp nhất. Đảm bảo định hướng đến năm 2030 là triệt để xóa bỏ chi phí không chính thức (do “tham nhũng vặt”, thông đồng, móc nối trong đấu giá tài sản thi hành án...); từng bước cắt giảm chi phí hành chính, chi phí đầu tư để tuân thủ quy định, chi phí rủi ro pháp lý, và chi phí đặc thù có thể phát sinh trong quá trình thi hành án.

+ Đối với các bên đương sự

Việc sửa đổi, bổ sung phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành và các nguyên tắc bắt buộc phải tuân thủ trong hoạt động

THADS là một trong những cơ sở quan trọng, đảm bảo thi hành nghiêm minh, kịp thời, đầy đủ các quyền và nghĩa vụ được tuyên trong bản án, quyết định, như đã được hiến định tại Điều 106 Hiến pháp 2013, trên cơ sở đó, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự, đặc biệt là đối với người được thi hành án.

Việc hiện thực hóa trên thực tế quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án càng nhanh chóng, kịp thời thì càng đem lại hiệu quả và các lợi ích về mặt kinh tế cho người được thi hành án.

Việc bổ sung các nguyên tắc bắt buộc phải tuân thủ trong hoạt động THADS cũng làm hạn chế việc vi phạm, kéo dài thời hạn tổ chức thi hành án dẫn đến giá trị tài sản bảo đảm cho thi hành án bị giảm giá trị và làm tăng chi phí bảo quản tài sản bảo đảm cho thi hành án. Hơn nữa, quá trình THADS bị kéo dài còn có thể phát sinh một số khó khăn trong việc xác minh tài sản của người phải thi hành án, tài sản có thể bị tẩu tán, huỷ hoại không thu hồi được hoặc người phải thi hành án chết.... Những tồn tại, khó khăn trong quá trình thi hành án này đều có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người được thi hành án.

- Tác động tiêu cực:

+ *Đối với Nhà nước:* Việc thực hiện chính sách sẽ yêu cầu Nhà nước tiếp tục bố trí kinh phí để xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua (ví dụ, chi phí tuyên truyền, giáo dục và hướng dẫn thi hành trên phạm vi cả nước thông qua nhiều biện pháp và hình thức khác nhau). Tuy nhiên, phần lớn các nhiệm vụ tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) cũng chính là nội dung, nhiệm vụ đã được triển khai thực hiện đều đặn trong hàng năm (ví dụ, hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật vẫn được thực hiện hàng năm, hoặc có thể được thực hiện lồng ghép trong các hội nghị triển khai công tác THADS, hội nghị tập huấn nghiệp vụ, hay thông qua các bài nghiên cứu đăng trên cổng thông tin điện tử, ...). Do vậy, việc tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua không làm phát sinh chi phí đáng kể ngoài các khoản chi thường xuyên hàng năm như hiện nay để thực hiện chính sách mới. Hơn nữa, dù Nhà nước sẽ cần kinh phí thực hiện các biện pháp tuyên truyền, phổ biến để cá nhân, tổ chức hiểu rõ trình tự, thủ tục thi hành đối với các loại việc, nhưng việc bổ sung các quy định điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn sẽ tăng cường niềm tin của nhân dân vào hệ thống cơ quan THADS, cải thiện mối quan hệ giữa cơ quan Nhà nước và công dân. Việc sửa đổi cũng làm cho công tác THADS hiệu quả hơn, qua đó đem lại các giá trị kinh tế như đã phân tích ở trên. Nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tiêu cực.

1.4.1.2. Tác động về xã hội

Mặc dù Nhà nước sẽ cần thực hiện các biện pháp tuyên truyền, phổ biến để cá nhân, tổ chức hiểu rõ trình tự, thủ tục thi hành đối với các loại việc,

nhưng việc bổ sung các quy định điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn sẽ tăng cường niềm tin của nhân dân vào hệ thống cơ quan THADS, cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Đặc biệt, các nguyên tắc cơ bản trong THADS được quy định rõ, cụ thể sẽ góp phần nâng cao nhận thức của cơ quan THADS, cá nhân, tổ chức đối với vai trò, ý nghĩa, mục tiêu của công tác THADS. Từ đó, các hoạt động tổ chức thi hành án và tuân thủ pháp luật về THADS sẽ thống nhất thực hiện theo các nguyên tắc cơ bản.

Việc thi hành nghiêm minh, kịp thời, trong thời gian ngắn, chi phí thấp, đảm bảo quyền con người, an ninh xã hội sẽ tạo dựng được niềm tin của đương sự, người có quyền, nghĩa vụ liên quan nói riêng và các cơ quan, tổ chức, dư luận xã hội nói chung về hiệu lực và hiệu quả của công tác THADS. Các trường hợp trốn tránh, chây ỳ, chống đối bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế, chế tài xử phạt thích đáng góp phần nâng cao ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật, giảm thiểu các hành vi cản trở, chống đối, bất hợp tác trong quá trình tổ chức thi hành án. Việc quản lý xã hội bằng pháp luật của Nhà nước ngày càng hiệu quả hơn, niềm tin của nhân dân vào sự công minh của pháp luật, sự tin tưởng vào các cơ quan THADS là chỗ dựa cho người dân ngày càng được củng cố vững chắc, tạo chuyển biến tích cực trong nhận thức đúng đắn của người dân. Từ đó, người dân tin tưởng vào sức mạnh của nền tư pháp nói chung và hoạt động THADS nói riêng.

1.4.1.3. Tác động về giới

Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

1.4.1.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 1 không làm phát sinh thủ tục hành chính mới hay thay đổi thủ tục hành chính hiện hành trong THADS.

1.4.1.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tác động tới hệ thống pháp luật hiện hành:* Giải pháp 1 góp phần rà soát, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành, nhất là tháo gỡ các vướng mắc, khó khăn do có những mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu thống nhất giữa pháp luật THADS với các pháp luật liên quan. Đặc biệt, việc quy định các nguyên tắc cơ bản trong THADS sẽ đảm bảo thể chế hóa đầy đủ, toàn diện chủ trương, chính sách của Đảng, nguyên tắc hiến định về công tác THADS, làm định hướng để hoàn thiện các pháp luật liên quan đến công tác THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Giải pháp 1 góp phần đảm bảo pháp luật THADS được rõ ràng, minh bạch, thống nhất và đồng bộ, do đó tăng khả năng thi hành và tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 1 góp phần

nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên; đảm bảo tương thích với các nguyên tắc chung về THADS của thế giới.

1.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2: giữ nguyên quy định hiện hành

1.4.2.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Nhà nước sẽ không mất chi phí xây dựng ban hành luật và có thể là cả các văn bản hướng dẫn thi hành; chi phí phổ biến, giáo dục và tổ chức thi hành các văn bản mới.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:*

Hiệu quả hoạt động THADS vẫn như hiện nay nên sẽ không đem lại các tác động tích cực cho nhóm đối tượng này.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Mặc dù Nhà nước không mất chi phí xây dựng ban hành luật và các văn bản hướng dẫn thi hành nhưng sẽ không có giải pháp đột phá để khắc phục các khó khăn, vướng mắc hiện nay. Hơn nữa, những bất cập trong THADS hiện hành nếu không được giải quyết thì những thiệt hại về kinh tế cho Nhà nước, cho xã hội, cho các bên có liên quan trong hoạt động THADS không được khắc phục, chẳng hạn, việc không thu hồi kịp thời, thu hồi tối đa tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt cho Nhà nước. Hoặc Nhà nước phải tăng chi phí về nguồn lực, bao gồm nguồn lực về con người, nguồn lực về vật chất, nguồn lực về thời gian, qua đó, làm tăng gánh nặng cho ngân sách nhà nước khi hoạt động THADS không hiệu quả, kéo dài thời gian thi hành án.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:*

Tương tự, những bất cập trong THADS hiện hành nếu không được giải quyết thì quyền và các lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan, của người phải thi hành án, người được thi hành án bị ảnh hưởng. Cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp bị mất chi phí cơ hội khi hoạt động THADS không hiệu quả, kéo dài thời gian thi hành án, ...

1.4.2.2. Tác động về xã hội

Việc giữ nguyên các quy định như hiện hành sẽ không giải quyết được các vấn đề phát sinh trên thực tiễn; dẫn đến người dân, xã hội có nhìn nhận không chính xác về năng lực của cơ quan nhà nước; giảm niềm tin của nhân dân vào hệ thống cơ quan THADS. Nhiều công trình khoa học đã chứng minh, nếu thể chế pháp lý và hệ thống tư pháp thực hiện tốt chức năng xã hội của mình, cung cấp các biện pháp pháp lý kịp thời cho các thiệt hại do hành vi vi phạm

pháp luật sẽ giúp giảm bớt các xung đột xã hội. Trái lại, thể chế pháp lý chậm thay đổi, hệ thống tư pháp yếu kém, khả năng tiếp cận công lý của người dân không được quan tâm đúng mức sẽ châm ngòi cho những bức xúc của xã hội, rất dễ đưa xã hội vào những rối loạn, bất ổn. Thực tiễn ở một số quốc gia trên thế giới đã chỉ ra rằng khi một xã hội đang trong quá trình chuyển đổi và các lợi ích đa dạng, các quốc gia thường không có điều chỉnh luật pháp một cách kịp thời đối với những thay đổi trong xã hội, không đáp ứng được kỳ vọng ngày càng tăng của công dân về các nhu cầu giải quyết các vấn đề gây tranh cãi về kinh tế, xã hội thì sẽ dẫn đến những bất ổn ở các mức độ khác nhau trong xã hội.

1.4.2.3. Tác động về giới

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

1.4.2.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 2 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

1.4.2.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính tác động tới hệ thống pháp luật hiện hành:* Giải pháp 2 không góp phần giải quyết các vướng mắc của việc hệ thống pháp luật hiện hành; chưa đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất và chưa giải quyết các khó khăn trong thực tiễn thi hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Giải pháp 2 giữ nguyên trạng các chính sách hiện hành và các chính sách này đã được thực hiện một thời gian khá dài. Do đó, Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, hiệu quả của việc tuân thủ pháp luật không cao sẽ ảnh hưởng đến niềm tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân vào công tác THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

1.4.3. Đánh giá tác động giải pháp 3: Bổ sung quy định mới để phù hợp, tương thích với các văn bản Luật mới được ban hành sau

1.4.3.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Việc bổ sung phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành sẽ đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật; đảm bảo các bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật đều được thi hành, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa.

+ *Đối với các bên đương sự*

Việc bổ sung phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành góp phần đảm bảo thi hành nghiêm minh, kịp thời, đầy đủ các quyền và nghĩa vụ được tuyên trong bản án, quyết định, qua đó, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự, đặc biệt là đối với người được thi hành án.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Tương tự như đã phân tích tại giải pháp 1. Bên cạnh đó, Giải pháp 3 không sửa đổi quy định liên quan đến thi hành quyết định trọng tài (chỉ bổ sung phạm vi bản án, quyết định được thi hành để tương thích với các Luật mới được ban hành sau), do đó, không giải quyết được hết những bất cập như đã phân tích trong mục 1.1. xác định vấn đề bất cập.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tiêu cực.

1.4.3.2. Tác động về xã hội

Việc bổ sung các quy định điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn sẽ tăng cường niềm tin của nhân dân vào hệ thống cơ quan THADS, cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, qua đó, góp phần đảm bảo tốt hơn an ninh xã hội.

1.4.3.3. Tác động về giới

Giải pháp 3 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

1.4.3.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 3 không làm phát sinh thủ tục hành chính mới hay thay đổi thủ tục hành chính hiện hành trong THADS.

1.4.3.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tác động tới hệ thống pháp luật hiện hành:* Giải pháp 3 không sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến nguyên tắc THADS, do đó chưa đảm bảo thể chế hóa một số nguyên tắc để kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo Quy định số 132-QĐ/TW.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Giải pháp 3 chưa giải quyết được vướng mắc, bất cập trong THADS, do đó ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 3 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là quốc gia thành viên.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Giải pháp 1. Theo đó, đề nghị

Quốc hội ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong đó xác định rõ phạm vi các bản án, quyết định mà cơ quan THADS tổ chức thi hành và bổ sung các nguyên tắc cơ bản trong THADS.

2. Chính sách 2. Hoàn thiện các quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người tham gia THADS khác

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Luật THADS hiện hành chưa quy định đủ cơ chế thúc đẩy cũng như các chế tài đủ tính răn đe để buộc người phải thi hành án tự nguyện, nhanh chóng thi hành án; chưa phát huy hết vai trò, trách nhiệm của người được thi hành án; một số nội dung chưa đảm bảo thống nhất với Bộ luật Dân sự và Bộ luật Tố tụng dân sự, cụ thể:

a) Đối với người phải thi hành án

- Người phải thi hành án thường không kê khai trung thực, không cung cấp đầy đủ thông tin về tài sản, điều kiện thi hành án nên gây khó khăn cho hoạt động xác minh của Chấp hành viên.

- Chưa có cơ chế và chế tài phù hợp để buộc người phải thi hành án phải tự giác thực hiện nghĩa vụ của mình.

Theo thông lệ quốc tế đã được nhiều nước công nhận và thể hiện tại Bộ luật Thi hành án toàn cầu, trách nhiệm của người phải thi hành án được quy định rất nghiêm khắc. Theo đó, họ phải có trách nhiệm với nghĩa vụ thi hành án của mình bằng tất cả các tài sản của mình ở bất cứ nơi nào khi xác minh làm rõ. Luật quốc gia có thể yêu cầu người phải thi hành án phải thông báo những tài sản mà mình có. Luật phải đưa ra các chế tài hình phạt để áp dụng trong trường hợp này. Những người phải thi hành án cố tình đưa mình vào trạng thái phá sản để trốn tránh nghĩa vụ thi hành án sẽ phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình.²⁵

b) Đối với người được thi hành án

Chưa thể hiện đúng nguyên tắc và tạo điều kiện, đề cao trách nhiệm của người được thi hành án chủ động thu thập chứng cứ chứng minh và tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình theo tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW; chưa phát huy được hiệu quả của việc xã hội hóa một số hoạt động THADS theo chủ trương của Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27-NQ/TW. Cụ thể:

- Về xác minh điều kiện thi hành án: Luật THADS sửa đổi, bổ sung năm 2014 quy định Chấp hành viên chịu trách nhiệm xác minh điều kiện thi hành án và ngân sách nhà nước phải chịu chi phí. Đương sự vẫn có quyền cung cấp thông tin về điều kiện thi hành án và được xét miễn, giảm phí thi hành án nếu thông tin chính xác. Quy định này mặc dù tháo gỡ được một phần khó khăn cho đương sự so với Luật THADS năm 2008, nhưng lại chưa thực sự phù hợp với thông lệ quốc tế²⁶, nguyên tắc chung về dân sự²⁷ và tạo ra áp lực lớn đối với

²⁵ The Global Code of Enforcement - <https://www.uihj.com/downloads/global-code-of-enforcement/>, Điều 2.

²⁶ Quy trình của một số nước như Singapore, Anh, Pháp, Nhật Bản, Hàn Quốc: người được thi hành án có trách nhiệm cung cấp, tìm kiếm thông tin về tài sản của người phải thi hành án để yêu cầu Tòa án/cơ quan THADS/thừa phát lại xử lý. Trường

Chấp hành viên, cơ quan THADS và ngân sách nhà nước²⁸. Đồng thời, quy định trên làm cho người được thi hành án trông chờ vào hoạt động xác minh của Chấp hành viên, không chủ động tìm kiếm các thông tin về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án và không sẵn sàng chi trả chi phí cho dịch vụ xác minh của Thừa phát lại. Điều này phần nào chưa kịp thời thể chế hóa chủ trương xã hội hoá một số hoạt động THADS được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27/NQ-TW.

- Một số quy định của Luật THADS chưa phát huy vai trò, trách nhiệm và sự chủ động của người được thi hành án nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình thi hành án mà thay vào đó lại giao trách nhiệm thực hiện cho Chấp hành viên. Ví dụ:

+ Người được thi hành án ít khi thực hiện quyền yêu cầu tuyên bố vô hiệu liên quan đến giao dịch đối với tài sản thi hành án nhằm trốn tránh thi hành án để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; thực tế loại việc này hầu như đều phải do Chấp hành viên thực hiện.²⁹

+ Luật THADS quy định đề tổ chức cưỡng chế thi cơ quan THADS tạm ứng kinh phí từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nguồn kinh phí tạm ứng từ ngân sách Nhà nước có hạn, trong một số trường hợp gây ảnh hưởng phần nào đến tiến độ thi hành án. Trong khi nhiều trường hợp người được thi hành án có khả năng kinh tế (như các tổ chức tín dụng) sẵn sàng tự nguyện nộp tạm ứng chi phí cưỡng chế.

- Chưa quy định về cơ chế kết thúc việc tổ chức thi hành án trong trường hợp cơ quan THADS đã thông báo quyền của người được thi hành án nhưng họ không thực hiện để bảo vệ quyền của mình.

c) Đối với người tham gia THADS khác

- Luật THADS hiện chưa quy định định rõ, đầy đủ quyền và nghĩa vụ của người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan trong quá trình thi hành án, dẫn đến còn cách hiểu, áp dụng khác nhau. Chẳng hạn như việc chuyển hóa vai trò từ người thứ ba có tài sản bảo đảm thành người phải thi hành án.³⁰

hợp không có hoặc không tự mình tìm được thông tin thì người được thi hành án có đơn đề nghị Toà án/cơ quan THADS ra lệnh cho các cơ quan, tổ chức cung cấp thông tin về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án; buộc người phải thi hành án đến tòa để tuyên thệ và kê khai trước tòa án... Người được thi hành án phải chịu chi phí để Toà án/cơ quan THADS thực hiện các thủ tục này.

²⁷ Về nguyên tắc, khi thực hiện các giao dịch dân sự, các đương sự tự do ý chí, tự nguyện cam kết, thỏa thuận, không ai có quyền ép buộc và khi xảy ra hậu quả các bên phải tự chịu trách nhiệm, tự chứng minh các điều kiện để khắc phục các hậu quả, thực hiện quyền và nghĩa vụ, cơ quan nhà nước không có nghĩa vụ chứng minh, thực hiện thay.

²⁸ Theo thống kê, trung bình Ngân sách nhà nước phải chi trả cho khoản chi bồi dưỡng cho những người trực tiếp xác minh điều kiện thi hành án khoảng 500.000 đồng/một vụ việc THADS cho 01 lần xác minh. Giai đoạn 2020-2023, hệ thống THADS phải thi hành 901.682 việc theo yêu cầu. Với mức chi trung bình nêu trên, ngân sách nhà nước đã phải chi 450 tỷ 841 triệu đồng để xác minh cho người được thi hành án. Trong khi đó, với 2.610.069 việc chủ động phải thi hành trong giai đoạn 2020-2023, ngân sách nhà nước đã phải chi 1.305 tỷ 034 triệu 500 nghìn đồng cho công tác xác minh việc chủ động.

²⁹ Theo số liệu từ tháng 10/2018 đến tháng 6/2023, Chấp hành viên yêu cầu Tòa án giải quyết 1.660 việc; trong đó, 104 yêu cầu không được Tòa án thụ lý, phần lớn do Chấp hành viên không thể cung cấp được các tài liệu chứng cứ để chứng minh. Đồng thời, đến thời điểm lấy số liệu, Tòa án mới giải quyết được 571 việc, còn lại chưa giải quyết xong 985 việc cũng xuất phát từ việc đối tượng là Chấp hành viên yêu cầu nên không thể phối hợp với Tòa án làm rõ được nguồn gốc pháp lý cũng như thực tế của tài sản; việc nhận tài sản để trừ vào tiền thi hành án; việc áp dụng biện pháp bảo đảm...

³⁰ Một số bản án, quyết định về tín dụng, ngân hàng tuyên xử lý tài sản bảo đảm của người thứ ba (người có quyền, nghĩa vụ liên quan) do người phải thi hành án không có khả năng thực hiện nghĩa vụ. Trường hợp người thứ ba không hợp tác trong

- Bên cạnh đó, Luật THADS hiện hành chưa quy định cụ thể vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Thừa phát lại trong THADS; chưa có quy định cụ thể về những người tham gia THADS khác, như: Người đại diện, Người phiên dịch, Người chứng kiến...

d) Quy định về hậu quả pháp lý trong trường hợp đương sự không thực hiện nghĩa vụ chưa nghiêm, chưa đủ tính răn đe

- Việc quy định các chế tài trong hoạt động thi hành án còn rất hạn chế và chưa hiệu quả, chỉ mới dừng lại ở việc phạt hành chính hoặc đề nghị truy cứu trách nhiệm hình sự nhưng rất khó thực hiện do chưa bảo đảm tính đồng bộ.

- Chưa có cơ chế xử lý trong trường hợp người phải thi hành án là pháp nhân, doanh nghiệp phải thi hành nghĩa vụ buộc thực hiện hoặc buộc không thực hiện công việc nhất định (phải do chính người phải thi hành án thực hiện, người khác không thể thực hiện thay) nhưng họ không chấp hành. Cụ thể: Điều 76 Bộ luật hình sự năm 2015 giới hạn những trường hợp pháp nhân thương mại phải chịu trách nhiệm hình sự. Như vậy, nếu các pháp nhân không thực hiện nghĩa vụ đã được tuyên trong bản án, thì cơ quan THADS không có cơ sở đề nghị cơ quan có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân đó. Do đó, cần nghiên cứu có chế tài đối với các trường hợp pháp nhân không chấp hành án liên quan đến quyền kinh doanh, huy động vốn.

đ) Chưa có các quy định để phục vụ việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của đương sự sang các hình thức trực tuyến theo yêu cầu chuyển đổi số, nhất là việc thực hiện các thủ tục tổng đạt, thông báo.

Nguyên nhân của các vấn đề bất cập nêu trên chủ yếu là do:

- Luật THADS hiện hành chưa tạo được đầy đủ cơ sở pháp lý để thu hút các nguồn lực xã hội tham gia vào hoạt động THADS và thực hiện chủ trương xã hội hóa một số hoạt động THADS theo Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27-NQ/TW.

- Luật THADS, Luật Xử lý vi phạm hành chính và Bộ luật Hình sự chưa có chế tài đủ nghiêm khắc đối với hành vi vi phạm của người phải thi hành án, như không kê khai, kê khai không trung thực, cố ý tẩu tán, che giấu tài sản nhằm trốn tránh thi hành án; các hành vi chống đối, chây ỳ, không thi hành án...

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thể chế hóa chủ trương xã hội hóa một số hoạt động THADS theo Nghị quyết số 27-NQ/TW, đảm bảo đầy đủ quyền và nghĩa vụ của đương sự phù hợp với khuôn khổ, các nguyên tắc trong thực hiện pháp luật; đồng thời bổ sung một số quy định về người tham gia THADS khác.

Cơ chế đảm bảo thực hiện các quyền, nghĩa vụ cụ thể này sẽ được thể hiện tại quy định về trình tự, thủ tục THADS và sẽ được phân tích chủ yếu ở chính sách 4.

2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

2.3.1. Giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định mới về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người tham gia THADS khác theo hướng tăng tính chủ động và trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ì thi hành án

a) Đối với quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác

- Thiết kế một Chương về đương sự, người tham gia THADS khác theo hướng: Hoàn thiện cơ sở pháp lý để người được THADS có quyền và nghĩa vụ chủ động xác minh, chứng minh điều kiện thi hành án, đề nghị áp dụng các biện pháp bảo đảm THADS. Cơ quan THADS có trách nhiệm xác minh đối với các đối tượng chính sách và có trách nhiệm hỗ trợ đương sự trong việc xác minh và chỉ tiến hành xác minh điều kiện THADS trong trường hợp do pháp luật quy định.

Đặc biệt, quy định quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong việc cung cấp thông tin dữ liệu và sử dụng các ứng dụng CNTT để tiếp nhận các văn bản tổng đạt, thông báo của cơ quan THADS trong quá trình tổ chức thi hành án.

- Hoàn thiện các quy định về thủ tục THADS theo các nguyên tắc về quyền, nghĩa vụ của đương sự và bổ sung các vấn đề chưa được luật điều chỉnh:

- + Tương ứng với nghĩa vụ của đương sự trong cung cấp thông tin dữ liệu và sử dụng các ứng dụng công nghệ thông tin, quy trình THADS cần hoàn thiện các quy định để đương sự thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình, như thực hiện thủ tục thông báo, tổng đạt trực tuyến, tiếp nhận và trả kết quả xử lý yêu cầu của đương sự trực tuyến trên môi trường mạng.

- + Hoàn thiện quy định về xác minh điều kiện thi hành án: Tham khảo kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới, Luật THADS có thể bổ sung quy định cụ thể trách nhiệm, vai trò của người được thi hành án trong quá trình xác minh điều kiện thi hành án và nghĩa vụ của người phải thi hành án trong kê khai thông tin. Theo đó, có thể quy định theo hướng tạo cơ chế xác minh song hành của đương sự (đương sự có thể tự mình hoặc ủy quyền cho Thừa phát lại³¹) và của cơ quan THADS. Theo đó, quy định việc xác minh điều kiện thi hành án là quyền của đương sự để hỗ trợ cơ quan THADS và thực hiện chủ trương xã hội hóa một số hoạt động THADS được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27/NQ-TW. Trách nhiệm chính trong việc xác minh điều kiện thi hành

³¹ với các cơ chế bảo đảm, hỗ trợ cho họ trong việc thực hiện quyền của mình như quy định buộc người phải thi hành án kê khai thông tin và cơ quan, tổ chức quản lý tài sản, tài khoản cung cấp thông tin; xác minh tính chính xác của thông tin do người phải thi hành án, cơ quan, tổ chức cung cấp; kèm theo chế tài xử lý nghiêm minh nếu không thực hiện hoặc gian dối

án vẫn là của Chấp hành viên và cơ quan THADS sẽ là người quyết định việc lựa chọn và sử dụng kết quả xác minh để làm căn cứ tổ chức thi hành án.

Cơ quan THADS đóng vai trò đại diện cho quyền lực nhà nước để buộc người phải thi hành án kê khai thông tin và cơ quan, tổ chức quản lý tài sản, tài khoản cung cấp thông tin; kiểm định tính chính xác của thông tin do người phải thi hành án, cơ quan, tổ chức cung cấp; tổ chức thi hành trên cơ sở kết quả đã được kiểm định và ý kiến của người được thi hành án³². Người phải thi hành án nếu không kê khai, hoặc khai báo gian dối có thể phải chịu chế tài nghiêm khắc, như phạt tù hoặc phạt tiền. Người được thi hành án chịu một khoản phí nhất định đối với yêu cầu cơ quan THADS hỗ trợ xác minh điều kiện thi hành án.

Luật THADS sửa đổi có thể thiết kế: i) trình tự, thủ tục để người được thi hành án thực hiện quyền xác minh; trách nhiệm chi trả chi phí khi yêu cầu xác minh bổ sung; ii) cách thức để người phải thi hành án thực hiện nghĩa vụ kê khai; iii) trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức liên quan trong cung cấp thông tin về tài sản, tài khoản của người phải thi hành án; iv) bổ sung các quy định để làm rõ hơn trình tự, thủ tục thi hành để thực hiện xác minh kịp thời, hiệu quả.

+ Về tạm ứng chi phí cưỡng chế thi hành án: theo Điều 5 Bộ luật Thi hành án toàn cầu, chi phí thi hành án do người phải thi hành án chi trả, nhưng người được thi hành án phải tạm ứng số tiền đó trước, trừ trường hợp khác theo quy định của pháp luật.³³ Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay, việc yêu cầu người được thi hành án tạm ứng trong mọi trường hợp là khó khả thi, mà chỉ nên quy định mang tính khuyến khích những người được thi hành án có điều kiện kinh tế thực hiện tạm ứng nhằm đẩy nhanh tiến độ thi hành án và giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

b) Tăng cường trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ì thi hành án

- Hoàn thiện cơ chế người phải thi hành án phải chịu trách nhiệm thi hành đối với toàn bộ tài sản của mình; có nghĩa vụ kê khai tài sản và pháp luật có chế tài để yêu cầu người phải thi hành án kê khai tài sản, thu nhập; trường hợp cố tình đưa mình vào tình trạng phá sản để trốn tránh nghĩa vụ thi hành án, che giấu hoặc làm hư hỏng tài sản, cản trở sai trái, đe dọa, bạo lực, chống đối người thi hành công vụ trong THADS phải bị xử lý nghiêm theo quy định. Được bảo đảm những quyền lợi cơ bản của mình như bảo đảm sinh kế cho bản thân họ và gia đình, được duy trì một số loại tài sản mà không thể bị kê biên; có cơ chế phù hợp xét miễn, giảm nghĩa vụ thi hành án, hoặc đình chỉ thi hành.

³² Quy trình của một số nước như Singapore, Anh, Nhật, Hàn: Người phải thi hành án được hướng dẫn khai thông tin thu nhập, tài sản theo mẫu và cung cấp các tài liệu liên quan đến tài sản như ô tô, bất động sản, tài khoản ngân hàng và bảng kê trong 6-12 tháng trước v.v... Bản thông tin tự kê khai này được gửi tới người được thi hành án, chấp hành viên để nghiên cứu trước và chuẩn bị các câu hỏi chất vấn, khai thác thông tin xác minh tài sản của người phải thi hành trong buổi tường trình trước tòa.

³³ Điều 5 Bộ luật Thi hành án toàn cầu quy định nguyên tắc cơ bản trong THADS liên quan đến chi phí thi hành án: Chi phí thi hành án do người phải thi hành án chi trả, nhưng người được thi hành án phải tạm ứng số tiền đó trước, trừ trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp thi hành án phá sản của người phải thi hành án, các chi phí thi hành án do người được thi hành án chi trả. Trường hợp thẩm phán cho rằng người được thi hành án đã lạm quyền khi cưỡng chế thì có thể hướng dẫn người được thi hành án chi trả chi phí cưỡng chế và bồi thường những tổn thất mà bên phải thi hành án gánh chịu. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm rằng các chi phí thi hành án phải được ấn định, ổn định, minh bạch và hợp lý.

- Quy định rõ nghĩa vụ, trách nhiệm của đương sự phải thực hiện các thủ tục để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình thi hành án và hậu quả pháp lý đối với trường hợp đương sự không thực hiện các nghĩa vụ theo quy định. Ví dụ, hết thời hạn khởi kiện mà không khởi kiện thì cơ quan THADS xử lý tài sản theo quy định; người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành hoặc cơ quan THADS đã hướng dẫn, yêu cầu đương sự thực hiện quyền của mình để bảo vệ quyền lợi mà cố tình không thực hiện thì cơ quan THADS có cơ chế kết thúc việc thi hành án.

- Quy định rõ những hành vi vi phạm, cố tình chống đối, trì hoãn, trốn tránh, kéo dài việc tổ chức thi hành án làm cơ sở để xem xét trách nhiệm hành chính, hình sự theo quy định của pháp luật liên quan; rõ nghĩa vụ, trách nhiệm của đương sự phải thực hiện các thủ tục để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình thi hành án.

Để tăng cường các chế tài xử lý hành vi vi phạm trong THADS, có thể dẫn đến việc đề xuất sửa đổi một số quy định của Bộ luật Hình sự, Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định số 82/2020/NĐ-CP³⁴.

Do nguồn luật hình sự của Việt Nam chỉ có Bộ luật Hình sự³⁵, nên không thể quy định chế tài hình sự trực tiếp trong Luật THADS. Vì vậy, đề xuất 03 phương án:

Phương án 1: Rà soát, hoàn thiện các quy định đồng bộ giữa hành vi vi phạm quy định của Luật THADS với các hành vi liên quan đến tội phạm được quy định trong Bộ Luật hình sự như tội không chấp hành án quy định tại Điều 380, Tội cản trở việc thi hành án quy định tại Điều 381 và Tội vi phạm việc niêm phong, kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản quy định tại Điều 385 Bộ Luật hình sự³⁶, v.v;

³⁴ 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.

³⁵ Singapore, Nhật Bản có nguồn luật hình sự đa dạng, trong đó Luật Thi hành dân sự đã quy định chế tài hình sự (phạt tiền, phạt tù) đối với các hành vi vi phạm trong THADS.

³⁶ Điều 380. Tội không chấp hành án

1. Người nào có điều kiện mà không chấp hành bản án hoặc quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật mặc dù đã bị áp dụng biện pháp cưỡng chế theo quy định của pháp luật hoặc đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn vi phạm, thì bị phạt tù từ 03 tháng đến 02 năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ 02 năm đến 05 năm:

a) Chống lại chấp hành viên hoặc người đang thi hành công vụ;

b) Dùng thủ đoạn tinh vi, xảo quyệt;

c) Tẩu tán tài sản.

3. Người phạm tội có thể bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng.

Điều 381. Tội cản trở việc thi hành án

1. Người nào lợi dụng chức vụ, quyền hạn cố ý cản trở việc thi hành án thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 06 tháng đến 03 năm:

a) Dẫn đến người bị kết án, người phải chấp hành án bỏ trốn;

b) Dẫn đến hết thời hiệu thi hành án;

c) Dẫn đến người bị kết án, người phải chấp hành án, người có nghĩa vụ thi hành án tẩu tán tài sản và không thi hành được nghĩa vụ thi hành án với số tiền từ 50.000.000 đồng đến dưới 200.000.000 đồng;

d) Gây thiệt hại từ 50.000.000 đồng đến dưới 200.000.000 đồng.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ 02 năm đến 05 năm:

a) Phạm tội 02 lần trở lên;

b) Dẫn đến người bị kết án, người phải chấp hành án tiếp tục thực hiện tội phạm;

c) Dẫn đến người bị kết án, người phải thi hành án, người có nghĩa vụ thi hành án tẩu tán tài sản và không thi hành được nghĩa vụ thi hành án với số tiền 200.000.000 đồng trở lên;

Phương án 2: Theo quy định tại khoản 3 Điều 12 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì “*Một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng cơ quan ban hành*”. Do vậy, trong Luật THADS (sửa đổi), sẽ có quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự, Luật Xử lý vi phạm hành chính; Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật THADS (sửa đổi) sẽ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 82/2020/NĐ-CP.

Phương án này sẽ đảm bảo tính kịp thời trong hoàn thiện thể chế về THADS và vẫn đảm bảo tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật mà không nhất thiết phải chờ sửa riêng từng bộ luật, luật.

Phương án 3: Đề xuất cụ thể sửa đổi, bổ sung khi các bộ luật, luật, nghị định trên được sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, phương án này sẽ không đảm bảo tính kịp thời như phương án 1.

c) Đối với người tham gia THADS khác

Bổ sung quy định đầy đủ tư cách, quyền và nghĩa vụ của người thứ ba bảo đảm bằng tài sản của mình thực hiện nghĩa vụ cho người phải thi hành án. Đồng thời, bổ sung một số quy định về người tham gia THADS khác như người đại diện, người phiên dịch...

Tạo cơ chế để Thừa phát lại tham gia vào một số hoạt động THADS như xác minh điều kiện thi hành án, thực hiện việc thông báo thi hành án, phù hợp với chủ trương xã hội hóa một số hoạt động THADS của Đảng. Tuy nhiên, đối với việc thực hiện một số trình tự, thủ tục về THADS của Thừa phát lại sẽ được quy định cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật về Thừa phát lại.

2.3.2. Giải pháp 2: Giữ nguyên quy định hiện hành.

2.3.3. Giải pháp 3: Sửa đổi các quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác.

Cụ thể, thiết kế một Chương về đương sự, người tham gia THADS khác theo hướng: Hoàn thiện cơ sở pháp lý để người được THADS có quyền và nghĩa vụ chủ động xác minh, chứng minh điều kiện thi hành án, đề nghị áp dụng các

d) Gây thiệt hại 200.000.000 đồng trở lên.

3. Người phạm tội còn bị cấm đảm nhiệm chức vụ nhất định từ 01 năm đến 05 năm.

Điều 385. Tội vi phạm việc niêm phong, kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản

1. Người nào được giao giữ, quản lý tài sản bị kê biên, bị niêm phong hoặc vật chứng bị niêm phong, tài khoản bị phong tỏa mà thực hiện một trong các hành vi sau đây, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến 02 năm hoặc phạt tù từ 03 tháng đến 02 năm:

a) Phá hủy niêm phong, giải tỏa việc phong tỏa tài khoản mà không có quyết định của người có thẩm quyền;

b) Tiêu dùng, chuyển nhượng, đánh tráo, cất giấu hoặc hủy hoại tài sản bị kê biên.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ 02 năm đến 07 năm:

a) Dẫn đến việc giải quyết vụ án, vụ việc bị sai lệch;

b) Dẫn đến bị can, bị cáo, người bị kết án, người phải thi hành án, người có nghĩa vụ thi hành án tẩu tán tài sản và không thi hành được nghĩa vụ thi hành án với số tiền 100.000.000 đồng trở lên.

3. Người phạm tội còn có thể bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ 01 năm đến 05 năm.

biện pháp bảo THADS. Cơ quan THADS có trách nhiệm xác minh đối với các đối tượng chính sách và có trách nhiệm hỗ trợ đương sự trong việc xác minh và chỉ tiến hành xác minh điều kiện THADS trong trường hợp do pháp luật quy định.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

2.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định mới về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người tham gia THADS khác theo hướng tăng tính chủ động và trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ỳ thi hành án

2.4.1.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ Đối với nhà nước:

Với việc phải thực hiện quyền và nghĩa vụ để tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đương sự, người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến bản án, quyết định có hiệu lực thi hành, cũng như cơ quan THADS, Nhà nước và xã hội sẽ chú trọng hơn tới việc đánh giá hiệu quả THADS. Thông qua việc đánh giá hiệu quả THADS, đương sự sẽ xác định việc lựa chọn phương thức để giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; cơ quan THADS xác định được chất lượng hoạt động của cơ quan, đơn vị, Chấp hành viên, công chức làm công tác THADS, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm phối hợp; Nhà nước thực hiện các biện pháp để điều chỉnh, tác động đến thể chế, tổ chức, hoạt động THADS; xã hội nhận định mức độ nghiêm minh, ổn định của pháp luật và sự vận hành, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trong nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, hiệu quả THADS cao sẽ bảo đảm môi trường kinh doanh thông thoáng, kinh tế vĩ mô ổn định, tạo nên sức thu hút đối với các nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài.

Rút ngắn thời gian tổ chức thi hành án. Bên cạnh một số loại việc có thể thi hành nhanh chóng, đơn giản thì vẫn còn không ít loại việc phải tốn nhiều thời gian để thi hành, nhất là các loại việc liên quan đến đất đai, thu hồi tài sản cho nhà nước trong các vụ tham nhũng, kinh tế lớn. Hiện nay, vẫn còn tồn tại một số vụ việc thi hành án kéo dài nhiều năm, bán đấu giá tài sản hàng chục lần, khiếu nại tố cáo phức tạp kéo dài qua nhiều cấp. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, tại Việt Nam, trung bình để thi hành một bản án là 150 ngày trên tổng thời gian giải quyết một vụ việc là 400 ngày. Đây cũng là một nguyên nhân khiến cho xếp hạng về môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của Việt Nam còn hạn chế (xếp thứ 69/190 về môi trường kinh doanh, thứ 77/140 về năng lực cạnh tranh); trong khu vực ASEAN, vẫn chưa vào nhóm 4 nước dẫn đầu (đứng thứ 5 về môi trường kinh doanh, thứ 7 về năng lực cạnh tranh). Với việc chính sách 1 được thực hiện, Quyền khởi kiện, yêu cầu Tòa án, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, phân chia, xác định tài sản để thi hành án, tranh chấp kết quả bán đấu giá được bảo đảm và thực thi, tránh các trường hợp vụ án bị kéo dài quá lâu thông qua việc tăng cường các biện pháp nâng cao ý thức chấp hành pháp

luật và chủ động, tích cực thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình của đương sự. Qua đó bảo đảm thực hiện Nghị quyết của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia (Nghị quyết số 19/NQ-CP các năm 2014-2018, Nghị quyết số 02/NQ-CP các năm 2019-2022 và Nghị quyết số 01/NQ-CP năm 2023) với các mục tiêu, giải pháp cụ thể, bám sát các chỉ số xếp hạng của các tổ chức quốc tế có uy tín.³⁷

Giảm bớt một phần gánh nặng kinh phí cho ngân sách nhà nước trong việc chi trả chi phí phục vụ tổng đạt theo các phương thức truyền thống, xác minh điều kiện thi hành án. Hiện nay, doanh thu chủ yếu của các văn phòng thừa phát lại là từ các hoạt động lập vi bằng, tổng đạt do Tòa án, Viện kiểm sát và cơ quan THADS chi trả từ nguồn ngân sách nhà nước. Ví dụ, doanh thu năm 2022 của các Văn phòng Thừa phát lại là hơn 267 tỷ đồng thì thu từ tổng đạt văn bản của Tòa án và cơ quan THADS là hơn 124 tỷ đồng³⁸.

Năm	2015	2016	2017	2019	2020	2021	2022
Số văn bản đã tổng đạt	939.544	264.884	704.678	601.448	766.169	679.751	972.641

Bảng số 3: Hoạt động tổng đạt của các Văn phòng Thừa phát lại

Trong việc xác minh điều kiện thi hành án, Luật THADS sửa đổi, bổ sung năm 2014 quy định Chấp hành viên chịu trách nhiệm xác minh điều kiện thi hành án và ngân sách nhà nước phải chịu chi phí. Quy định này mặc dù tháo gỡ được một phần khó khăn cho đương sự so với Luật THADS năm 2008, nhưng lại chưa thực sự phù hợp với thông lệ quốc tế, nguyên tắc chung về dân sự và tạo ra áp lực lớn cho ngân sách nhà nước, làm cho người được thi hành án không chủ động hoặc phối hợp, hỗ trợ Chấp hành viên tìm kiếm các thông tin, không sẵn sàng chi trả chi phí cho dịch vụ xác minh của Thừa phát lại. Điều này phần nào chưa thể chế hóa đầy đủ chủ trương xã hội hoá một số hoạt động THADS được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27/NQ-TW. Do đó, để bảo đảm các quy định về xác minh điều kiện thi hành án thực hiện được trong thực tế, góp phần rút ngắn thời gian thi hành án, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, bảo đảm nguyên tắc mọi bản án, quyết định của Tòa án phải được tôn trọng và thi hành. Theo đó, sẽ sửa đổi, bổ sung theo hướng tạo cơ chế xác minh song hành của đương sự (tự mình hoặc ủy quyền cho Thừa phát lại) và của cơ quan THADS. Cơ quan THADS sẽ là người quyết định việc lựa chọn và sử dụng kết quả xác minh để làm căn cứ tổ chức thi hành án.

+ *Đối với người phải thi hành án:*

³⁷ Chính phủ, Nghị quyết số 02/NQ-CP năm 2022.

³⁸ Chính phủ, Báo cáo về công tác Thi hành án năm 2015-2017, 2019-2022.

Việc quy định đầy đủ quyền lợi và nghĩa vụ cho đương sự góp phần tạo điều kiện khuyến khích người phải thi hành án tự nguyện thi hành án, qua đó gia tăng hiệu quả THADS; bảo đảm các chi phí thi hành án được ấn định, ổn định, minh bạch và hợp lý cho người phải thi hành án.

Đối với những trường hợp cần thiết phải bảo đảm các điều kiện sinh kế của người phải thi hành án, Nhà nước có thể đưa ra những thủ tục, biện pháp khác để có thể xử lý, giải quyết trách nhiệm của người phải thi hành án. Đối với việc kê biên tài khoản ngân hàng, Nhà nước đảm bảo một khoản kinh phí phải được để lại cho người phải thi hành án đủ để đảm bảo cuộc sống của người đó và những người phụ thuộc trong gia đình, số kinh phí nêu trên sẽ được xác định theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, giải pháp 1 quy định phù hợp hơn về quyền và nghĩa vụ của đương sự (bao gồm cả *người phải thi hành án*, *người được thi hành án*), ví dụ, quy định đề cao quyền tự định đoạt và trách nhiệm của đương sự theo hướng đương sự phải thực hiện quyền và nghĩa vụ để tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình: (1) trách nhiệm phải cung cấp thông tin về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án; (2) trách nhiệm yêu cầu Tòa án xác định, phân chia quyền sở hữu, sử dụng tài sản; (3) trách nhiệm yêu cầu Tòa án giải thích những điểm chưa rõ, đính chính lỗi chính tả hoặc số liệu sai sót; (4) trách nhiệm khởi kiện dân sự để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong trường hợp có tranh chấp hoặc giao dịch dân sự vô hiệu về tài sản liên quan đến thi hành án; (5) trách nhiệm yêu cầu tuyên bố vô hiệu liên quan đến giao dịch đối với tài sản thi hành án nhằm trốn tránh thi hành án để bảo vệ quyền lợi của mình; (6) trách nhiệm nhận tài sản để trừ vào tiền thi hành án... Việc thực hiện các trách nhiệm trên cũng đem lại những lợi ích về kinh tế cho các bên.

+ *Đối với người được thi hành án:*

Cân bằng quyền tự quyết, hiệu lực, hiệu quả của người thực thi với quyền của người được thi hành án, từ đó hạn chế tham nhũng trong thi hành án, bảo đảm quyền lợi của người được thi hành án. Đảm bảo thông tin về tài sản, thu nhập của người phải thi hành án qua đó hoàn thiện cơ chế phối hợp bảo vệ cưỡng chế thi hành án, hoàn thiện các thủ tục pháp lý bảo đảm quyền sở hữu của người được thi hành án, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan sau khi được thi hành án.

Người được thi hành án được đảm bảo quyền bình đẳng trong tiếp cận với cơ quan THADS thông qua các hình thức hỗ trợ pháp lý, được cập nhật tiến độ thi hành thông qua các ứng dụng công nghệ phù hợp. Hơn nữa, việc bổ sung quy định này được thiết kế theo hướng không dồn gánh nặng lên vai người được thi hành án, mà chia thành các trường hợp:

- Thứ nhất, cách thiết kế điều luật theo hướng việc xác minh vừa là quyền lựa chọn của đương sự, vừa là nghĩa vụ. Đương sự có thể lựa chọn tự mình hoặc thuê dịch vụ do Thừa phát lại, người đại diện... để xác minh điều kiện thi hành án. Nếu cần vẫn có thể lựa chọn yêu cầu cơ quan THADS tiến hành xác minh (người

được thi hành án chịu chi phí). Quy định này vừa đảm bảo quyền, nghĩa vụ của đương sự, vừa tạo điều kiện thực hiện chủ trương xã hội hóa một số hoạt động thi hành án.

- Thứ hai, quy định phù hợp với điều kiện, khả năng thực hiện xác minh của các đối tượng, đảm bảo tính khả thi. Theo đó, sẽ chia theo các tình huống tùy thuộc vào điều kiện của người được THA. (1) Người được THA thuộc trường hợp đối tượng khó khăn, gia đình chính sách: cơ quan THADS có trách nhiệm thực hiện việc xác minh. (2) Trường hợp người được THA không phải đối tượng khó khăn, gia đình chính sách thì trước hết, có quyền tự mình hoặc thuê dịch vụ do TPL cung cấp để xác minh điều kiện THA. Nếu họ không tự mình tìm kiếm được thông tin về tài sản, tài khoản, thì có yêu cầu, lúc đó cơ quan THADS đóng vai trò đại diện cho quyền lực nhà nước để tiếp nhận yêu cầu của người được thi hành án.

- Thứ ba, thiết kế một số điều luật để bảo đảm, hỗ trợ cho việc thực hiện quyền, nghĩa vụ xác minh của người được THA, chẳng hạn: (i) bổ sung quy định buộc người phải thi hành án kê khai thông tin và cơ quan, tổ chức quản lý tài sản, tài khoản cung cấp thông tin; kiểm định tính chính xác của thông tin do người phải thi hành án, cơ quan, tổ chức cung cấp; kèm theo chế tài xử lý nghiêm minh nếu không thực hiện hoặc kê khai gian dối; (ii) Bổ sung vai trò của Thừa phát lại (hiện cả nước đã có hơn 400 Thừa phát lại và sẽ tiếp tục được bổ sung thời gian tới), người đại diện trong THADS (có thể là Luật sư) để thuê để thực hiện xác minh (thay vì hiện nay chỉ trông chờ vào Chấp hành viên, mà Chấp hành viên thì không thể dễ dàng tăng được nhiều biên chế); (iii) Bổ sung quy định trách nhiệm của các cơ quan khi được đề nghị cung cấp thông tin (tương tự như quy định hiện hành của Bộ luật tố tụng dân sự).

- Thứ tư, Chính phủ hiện đang thực hiện chuyển đổi số mạnh mẽ, các cơ sở dữ liệu đang dần được hoàn thiện và cung cấp cho người dân, doanh nghiệp khai thác thông tin. Do đó, cơ sở hạ tầng hiện cũng đã hỗ trợ rất nhiều cho người được THA trong việc tìm kiếm thông tin, xác minh điều kiện THA.

+ *Đối với người có quyền và nghĩa vụ liên quan:*

Cắt giảm một số các loại chi phí phát sinh ngoài chi phí thi hành án cho người có quyền và nghĩa vụ liên quan. Đảm bảo quy định rõ, đầy đủ tư cách cũng như quyền và nghĩa vụ của người thứ ba bảo đảm bằng tài sản của mình thực hiện nghĩa vụ cho người phải thi hành án.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:*

Nhà nước phải dự liệu trước chi phí xây dựng, ban hành luật mới và chi phí tổ chức thi hành sau khi Luật THADS (sửa đổi) được thông qua. Ví dụ, chi phí xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật trên phạm vi cả nước thông qua nhiều biện pháp và hình thức khác nhau. Tuy nhiên, cũng tương tự như phần lập luận trong Chính sách 1, phần lớn các nhiệm vụ tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) cũng chính là

nội dung, nhiệm vụ đã được triển khai thực hiện đều đặn trong hàng năm (ví dụ, hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật có thể được thực hiện lồng ghép trong các hội nghị triển khai công tác THADS, hội nghị tập huấn nghiệp vụ, hay thông qua các bài nghiên cứu đăng trên cổng thông tin điện tử, ...). Do vậy, việc tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua không làm phát sinh chi phí đáng kể ngoài các khoản chi thường xuyên hàng năm như hiện nay để thực hiện chính sách mới. Hơn nữa, việc quy định rành mạch, chi tiết, đầy đủ thông tin quyền và nghĩa vụ của người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác cũng sẽ giảm bớt đáng kể nhu cầu bố trí nhân lực giải thích, hướng dẫn cho các trường hợp, qua đó, cũng sẽ bớt phải chi phí đi lại, thủ tục hành chính để nắm bắt và thực hiện theo yêu cầu của cơ quan THADS, giảm bớt các sai phạm và tương ứng là các chi phí liên quan như kiểm tra, xử lý, giám sát v.v. Nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách mới thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tiêu cực. Hơn nữa, tham khảo kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, trong quy trình của một số nước như Singapore, Anh, Nhật, Hàn,... người phải thi hành án được hướng dẫn khai thông tin thu nhập, tài sản theo mẫu và cung cấp các tài liệu liên quan đến tài sản như ô tô, bất động sản, tài khoản ngân hàng và bảng kê trong 6-12 tháng trước v.v... Bản thông tin tự kê khai này được gửi tới người được thi hành án, Chấp hành viên đề nghiên cứu trước và chuẩn bị các câu hỏi chất vấn, khai thác thông tin xác minh tài sản của người phải thi hành trong buổi tường trình trước tòa. Bên cạnh đó, quy định tại Điều 5 Bộ luật Thi hành án toàn cầu cũng có quy định nguyên tắc cơ bản trong THADS liên quan đến chi phí thi hành án: Chi phí thi hành án do người phải thi hành án chi trả, nhưng người được thi hành án phải tạm ứng số tiền đó trước, trừ trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp thi hành án phá sản của người phải thi hành án, các chi phí thi hành án do người được thi hành án chi trả. Trường hợp thẩm phán cho rằng người được thi hành án đã lạm quyền khi cưỡng chế thì có thể hướng dẫn người được thi hành án chi trả chi phí cưỡng chế và bồi thường những tổn thất mà bên phải thi hành án gánh chịu. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm rằng các chi phí thi hành án phải được ấn định, ổn định, minh bạch và hợp lý.

Như vậy, Luật THADS sửa đổi, bổ sung năm 2014 quy định Chấp hành viên chịu trách nhiệm xác minh điều kiện thi hành án và ngân sách nhà nước phải chịu chi phí. Quy định này mặc dù tháo gỡ được một phần khó khăn cho đương sự so với Luật THADS năm 2008, nhưng lại chưa thực sự phù hợp với thông lệ quốc tế, nguyên tắc chung về dân sự và tạo ra áp lực lớn cho ngân sách nhà nước, làm cho người được thi hành án không chủ động hoặc phối hợp, hỗ trợ Chấp hành viên tìm kiếm các thông tin, không sẵn sàng chi trả chi phí cho dịch vụ xác minh của Thừa phát lại. Điều này phần nào chưa thể chế hóa đầy đủ chủ trương xã hội hoá một số hoạt động THADS được ghi nhận trong Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27/NQ-TW. Do đó, để bảo

đảm các quy định về xác minh điều kiện thi hành án thực hiện được trong thực tế, góp phần rút ngắn thời gian thi hành án, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, bảo đảm nguyên tắc mọi bản án, quyết định của Tòa án phải được tôn trọng và thi hành, Bộ Tư pháp đã hoàn thiện giải pháp 1 theo hướng tạo cơ chế xác minh song hành của đương sự (tự mình hoặc ủy quyền cho Thừa phát lại) và của cơ quan THADS. Cơ quan THADS sẽ là người quyết định việc lựa chọn và sử dụng kết quả xác minh để làm căn cứ tổ chức thi hành án.

2.4.1.2. Tác động về xã hội

Việc xác định đương sự là trung tâm bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong hoạt động THADS, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Theo đó, thể chế, pháp luật THADS phải bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong quá trình THADS và thực hiện quyền kiểm tra, giám sát xã hội đối với toàn bộ hoạt động THADS. Thực hiện những hình thức tổ chức dân chủ phù hợp trong quá trình tổ chức thi hành án, như tôn trọng quyền tự định đoạt, thỏa thuận của đương sự; khuyến khích, động viên người phải thi hành án tự nguyện thi hành.

Bảo đảm quyền tiếp cận công lý đối với mỗi công dân. Đây là một trong những tiêu chí, nhiệm vụ đặc biệt quan trọng thuộc trách nhiệm trước hết là của nhà nước và rộng hơn là toàn xã hội³⁹. Quyền tiếp cận công lý của công dân không chỉ cần được bảo đảm khi giải quyết tranh chấp tại Tòa án, Trọng tài, cơ quan xử lý vụ việc cạnh tranh mà còn cần được bảo đảm trong giai đoạn THADS, bởi THADS chính là giai đoạn thực hiện bản án, quyết định dân sự có hiệu lực thi hành trên thực tế, quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự chỉ có thể được bảo vệ trọn vẹn khi được thi hành trên thực tế. Điều 7 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 khẳng định: “Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất kỳ sự phân biệt nào”⁴⁰. Tuy nhiên, không phải ai cũng đủ khả năng để tự mình thực hiện quyền và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình một cách bình đẳng. Do đó, trong pháp luật tố tụng đã có các quy định cụ thể để đảm bảo những người bị hạn chế hay không đủ khả năng, nhận thức để tham gia quá trình tố tụng. Sau quá trình tố tụng, các đương sự này sẽ có quyền và nghĩa vụ nhất định trong giai đoạn THADS nên việc pháp luật THADS bổ sung các quy định tương ứng để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ là phù hợp, nhân văn. Ngoài ra, thực tiễn đã chỉ ra rằng trong quan hệ THADS, bên yếu thế còn có thể là người có đủ năng lực hành vi dân sự nhưng lại ở vị trí bất bình đẳng về thông tin, về trình độ hiểu biết pháp luật hoặc phụ thuộc về kinh tế - xã hội với bên đương sự còn lại.... Chính vì vậy, bảo vệ quyền lợi của bên yếu thế trong quan hệ THADS là vấn đề thiết yếu để đưa các bên về vị trí quan hệ bình đẳng cần có và đảm bảo lợi ích cho họ. Các cá nhân, tổ chức phải đảm bảo có sự tiếp cận công bằng đối

³⁹ Đào Trí Úc và Vũ Công Giao. *Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam, Viện chính sách công và pháp luật, Công lý và quyền tiếp cận công lý hiện nay*, Nxb Hồng Đức, tr 33.

⁴⁰ Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc (1948). *Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người*, được thông qua và công bố theo Nghị quyết số 217A (III) ngày 10/12/1948.

với công lý trong THADS, không vì bất cứ lý do gì mà chú trọng việc của cá nhân, tổ chức này hơn so với cá nhân, tổ chức khác.

Tạo ra sự thay đổi tích cực trong nhận thức và thực hiện hành vi của các tổ chức, cá nhân trong THADS, củng cố sự tin tưởng của nhân dân vào nền tư pháp thông qua việc bổ sung một số quyền và nghĩa vụ của đương sự. Việc thi hành nghiêm minh, kịp thời, trong thời gian ngắn, chi phí thấp, đảm bảo quyền con người, an ninh xã hội sẽ tạo dựng được niềm tin của đương sự, người có quyền, nghĩa vụ liên quan nói riêng và các cơ quan, tổ chức, dư luận xã hội nói chung về hiệu lực của công tác THADS. Các trường hợp trốn tránh, chây ì, chống đối bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế, chế tài xử phạt thích đáng góp phần nâng cao ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật, giảm thiểu các hành vi cản trở, chống đối, bất hợp tác trong quá trình tổ chức thi hành án⁴¹. Việc quản lý xã hội bằng pháp luật của Nhà nước ngày càng hiệu quả, niềm tin của nhân dân vào sự công minh của pháp luật, sự tin tưởng vào các cơ quan THADS là chỗ dựa cho người dân ngày càng được củng cố vững chắc, tạo chuyển biến tích cực trong nhận thức đúng đắn của người dân. Từ đó, người dân tin tưởng vào sức mạnh của nền tư pháp nói chung và hoạt động THADS nói riêng.

Giảm bớt các nhiệm vụ, quyền hạn không phù hợp của Chấp hành viên; nâng cao vị trí, vai trò của Chấp hành viên trong hoạt động THADS. Khắc phục được tình trạng đương sự cố tình tạo mọi tình huống nhằm không hoặc kéo dài thời gian thi hành án; Xử lý dứt điểm đối với những việc chưa có hoặc không có điều kiện thi hành án mà vẫn đảm bảo quyền lợi của người được thi hành án khi người phải thi hành án có điều kiện thi hành; Quy định chặt chẽ hơn những trường hợp bắt buộc Chấp hành viên phải cho đương sự thỏa thuận và trách nhiệm nếu không thực hiện thỏa thuận; Hạn chế sai sót của Chấp hành viên trong quá trình tổ chức cưỡng chế cũng như bảo vệ Chấp hành viên trong quá trình tổ chức THADS; Khắc phục những vấn đề còn mâu thuẫn, chưa rõ, chưa phù hợp, còn khoảng trống chưa quy định của Luật Đấu giá tài sản: Về quy định trình tự đấu giá theo thủ tục rút gọn trong THADS. Tăng cường giải pháp hòa giải, đối thoại để giải quyết các xung đột xã hội một cách thân thiện, giữ gìn hòa thuận trong nhân dân. Việc trao quyền tự thỏa thuận cho các bên trong quá trình giải quyết vụ án sẽ giúp cho việc thi hành án diễn ra nhanh chóng và hiệu quả, không gặp phải sự chống đối hoặc gây khó khăn khác từ đương sự, miễn là việc thỏa thuận đó là hoàn toàn tự nguyện, không trái pháp luật và đạo đức xã hội, không ảnh hưởng tới quyền lợi của bên thứ ba.

2.4.1.3. Tác động về giới

Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

2.4.1.4. Tác động về thủ tục hành chính

Liên quan đến vấn đề phí thi hành án và chi phí cưỡng chế thi hành án mà Giải pháp 1 đặt ra:

⁴¹ Lê Anh Tuấn, Tiêu chí nào đánh giá hiệu quả cưỡng chế thi hành án dân sự.

- Nếu quy định người phải thi hành án chịu phí thi hành án thì chỉ làm thay đổi chủ thể thực hiện đối với thủ tục miễn, giảm phí thi hành án (từ người được thi hành án sang người phải thi hành án).

- Nếu quy định người được thi hành án tạm ứng chi phí cưỡng chế thi hành án thì không làm thay đổi thủ tục miễn, giảm chi phí cưỡng chế thi hành án, vì vẫn là người phải thi hành án sẽ thực hiện đề nghị miễn, giảm⁴².

2.4.1.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật*: Giải pháp 1 góp phần đảm bảo hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, được thực hiện nghiêm minh và nhất quán Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Về giải pháp sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan nhằm tăng cường trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ỳ thi hành án, với 03 phương án được đề xuất trong giải pháp này thì việc thực hiện theo Phương án 1 và Phương án 2 sẽ đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ và khả thi của hệ thống pháp luật. *Phương án 1*: Rà soát, hoàn thiện các quy định đồng bộ giữa hành vi vi phạm quy định của Luật THADS với các hành vi liên quan đến tội phạm được quy định trong Bộ Luật hình sự như tội không chấp hành án quy định tại Điều 380, Tội cản trở việc thi hành án quy định tại Điều 381 và Tội vi phạm việc niêm phong, kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản quy định tại Điều 385 Bộ Luật hình sự, v.v. *Phương án 2*: Ngay trong Luật THADS (sửa đổi), sẽ có quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự, Luật Xử lý vi phạm hành chính; Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật THADS (sửa đổi) sẽ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 82/2020/NĐ-CP. Tuy nhiên, Phương án 2 sẽ đảm bảo tính kịp thời trong hoàn thiện thể chế về THADS và vẫn đảm bảo tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật mà không nhất thiết phải chờ sửa riêng từng bộ luật, luật. Do đó, ưu tiên thực hiện theo Phương án 2.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân*: Nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân, tránh tình trạng không tuân thủ, chấp hành pháp luật, không tôn trọng bản án, quyết định của Tòa án, việc tổ chức thi hành án của cơ quan THADS. Hạn chế các trường hợp trong quá trình cưỡng chế giao tài sản, bên phải thi hành án có sự chống đối quyết liệt, gây khó khăn cho công tác thi hành án, làm cho vụ việc trở nên phức tạp và kéo dài, cản sự phối hợp của nhiều cơ quan, tổ chức để hạn chế những hậu quả lớn hơn có thể xảy ra.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*: Giải pháp 1 bảo đảm tuân thủ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, các thông lệ quốc tế, nguyên tắc có đi có lại và pháp luật quốc gia để bảo đảm lợi ích quốc gia - dân

⁴² Hai thủ tục hành chính này hiện được thực hiện theo Quyết định số 2303/QĐ-BTP ngày 29/9/2023 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp công bố TTHC được chuẩn hóa trong lĩnh vực THADS thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Tư pháp

tộc. Từ đó, công tác THADS góp phần xây dựng môi trường pháp lý hiện đại, ổn định, thu hút đầu tư kinh doanh, đáp ứng nhu cầu hội nhập của đất nước.

2.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2: giữ nguyên quy định hiện hành.

2.4.2.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Nhà nước sẽ không mất chi phí xây dựng ban hành luật và có thể là cả các văn bản hướng dẫn thi hành; chi phí phổ biến, giáo dục và tổ chức thi hành các văn bản mới.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:*

Hệ quả hoạt động THADS vẫn như hiện nay nên sẽ không đem lại các tác động tích cực cho nhóm đối tượng này.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Không có giải pháp khắc phục các khó khăn, vướng mắc hiện hành do thời gian thi hành án kéo dài, chi phí lớn, gồm cả chi phí mà đương sự phải chịu và chi phí mà ngân sách nhà nước phải chi trả.

Không có cơ chế ngăn chặn việc đương sự lợi dụng để nhằm kéo dài thời gian tổ chức thi hành án: Chưa có quy định về việc bán đấu giá tài sản thi hành án theo thủ tục rút gọn⁴³; Đương sự lợi dụng quyền được khởi kiện dân sự để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong trường hợp có tranh chấp về tài sản liên quan đến thi hành án (*là một quyền lợi chính đáng, giúp quá trình xử lý tài sản được thuận lợi, đúng pháp luật*). Nhiều trường hợp người phải thi hành án cố tình lợi dụng quyền này để liên tục khởi kiện yêu cầu Tòa giải quyết tranh chấp, nhằm làm trì hoãn, kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, gây thiệt hại về kinh tế cho các bên.

Về nguyên tắc, việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể có ý nghĩa tốt nhất khi các hoạt động tố tụng và THADS được thực hiện trong thời hạn do pháp luật quy định nên việc thi hành án trong thời hạn thi hành án do pháp luật quy định là bảo đảm cho hiệu quả công tác THADS. Xét dưới góc độ tính hiệu quả của hoạt động thi hành án thì việc bảo vệ quyền lợi, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án được thi hành càng nhanh chóng thì càng hiệu quả, đặc biệt là đối với các trường hợp lợi ích cần được bảo vệ có tính cấp bách

⁴³ Chưa có quy định cụ thể hóa Điều 53 Luật Đấu giá tài sản về việc đấu giá tài sản thi hành án theo thủ tục rút gọn: 1. Tổ chức đấu giá tài sản và người có tài sản đấu giá thỏa thuận thực hiện việc đấu giá theo thủ tục rút gọn trong các trường hợp sau đây: a) Đấu giá tài sản thi hành án, tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu mà giá khởi điểm của tất cả tài sản đấu giá trong một cuộc đấu giá dưới năm mươi triệu đồng; b) Đấu giá lại trong trường hợp đã đấu giá lần thứ hai nhưng vẫn không thành; c) Đấu giá tài sản quy định tại khoản 2 Điều 4 của Luật này trong trường hợp lựa chọn trình tự, thủ tục rút gọn.

thì đòi hỏi thời hạn thi hành án cần phải được rút ngắn hoặc gần như phải tiến hành ngay lập tức để bảo đảm hiệu quả của kết quả thi hành án. Thực tế THADS cho thấy, vẫn còn nhiều việc thi hành án bị kéo dài, đặc biệt là các việc thi hành án phần về tài sản trong các bản án hình sự liên quan đến các vụ án kinh tế lớn, việc thi hành án liên quan đến nhà, quyền sử dụng đất. Thực tiễn đó cho thấy vẫn còn tỷ lệ lớn các việc thi hành án mà quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự không được bảo vệ kịp thời, hiệu quả THADS thấp.

Như vậy, nếu thực hiện theo Giải pháp 2, mặc dù Nhà nước không mất chi phí xây dựng ban hành luật và các văn bản hướng dẫn thi hành nhưng sẽ không có giải pháp đột phá để khắc phục các khó khăn, vướng mắc như đã chỉ ra ở trên đây. Hơn nữa, những bất cập trong THADS hiện hành nếu không được giải quyết thì những thiệt hại về kinh tế cho Nhà nước, cho xã hội, cho các bên có liên quan trong hoạt động THADS không được khắc phục

+ Đối với người phải thi hành án:

Quyền và nghĩa vụ của người phải thi hành án không được quy định cụ thể; thiếu biện pháp nhằm bảo toàn tài sản của người phải thi hành án, đảm bảo tính khả thi của việc thi hành án, do việc xét xử, giải quyết tranh chấp có thể kéo dài, tài sản có thể bị tẩu tán, che giấu hoặc chuyển nhượng. Thực trạng người phải thi hành án thiếu trung thực trong việc kê khai, cung cấp thông tin về tài sản, thu nhập; lợi dụng các biện pháp thi hành theo thỏa thuận (giãn nợ, trả dần...) sẽ được tiếp diễn. Thiếu phương án xử lý đối với trường hợp người phải thi hành án không có khả năng thi hành, nhất là đối với phần dân sự trong bản án hình sự.

+ Đối với người được thi hành án:

Trong công tác thu hồi tài sản, mặc dù đã có nhiều chuyển biến tích cực sau khi có Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021, tuy nhiên, vẫn còn không ít vướng mắc, khó khăn trong lĩnh vực này. Ví dụ, chưa có các quy định về thu hồi tài sản không qua thủ tục kết tội; tương trợ tư pháp để thu hồi tài sản trong quá trình tố tụng và thi hành án; hạn chế sử dụng tiền mặt; nghĩa vụ của đương sự chứng minh tài sản, thu nhập hợp pháp; việc xử lý tài sản đặc thù như cổ phần, cổ phiếu, phần vốn góp, tài sản là quyền sở hữu trí tuệ, tài sản hình thành trong tương lai chưa được quy định đầy đủ.

+ Đối với người có quyền và nghĩa vụ liên quan:

Hiện nay, đối với người có quyền và nghĩa vụ liên quan, các loại phí và lệ phí còn đang mang tính chồng chéo, phức tạp. Một số loại chi phí bao gồm: chi phí hành chính, chi phí đầu tư để tuân thủ quy định, phí, lệ phí, chi phí rủi ro pháp lý (nếu có), chi phí không chính thức. Bên cạnh các loại chi phí này, trong THADS còn một số loại chi phí đặc thù có thể phát sinh trong quá trình thi hành án, như tài sản thi hành án thuộc sở hữu chung hoặc có tranh chấp nên đương sự phải khởi kiện phân chia, giải quyết; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ở nước ngoài nên đương sự yêu cầu thực hiện uỷ thác tư pháp; người phải thi hành án không tự nguyện thi hành nên cơ quan THADS phải cưỡng chế và phát sinh

các chi phí cưỡng chế (chi phí trong quá trình tổ chức cưỡng chế, thẩm định giá, đấu giá tài sản v.v). Đương sự hay người có quyền và nghĩa vụ liên quan hiện nay vẫn có thể phải chịu thêm khá nhiều loại chi phí phát sinh trong quá trình thi hành án. Các loại chi phí này cần được cắt giảm.

Chưa xác định rõ vai trò của cầm cố, thế chấp bằng tài sản của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ cho người phải thi hành án, cụ thể: Quá trình tổ chức thi hành án liên quan đến tổ chức tín dụng, ngân hàng, nhiều trường hợp người thứ ba cầm cố, thế chấp bằng tài sản của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ cho người phải thi hành án. Theo quy định tại Điều 71 Luật THADS thì biện pháp cưỡng chế là “kê biên, xử lý tài sản của người phải thi hành án”. Trên thực tế, cơ quan THADS vẫn áp dụng biện pháp kê biên, xử lý tài sản của người thứ ba, nhưng việc chưa xác định vai trò của họ dẫn đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ chưa được quy định rõ. Đơn cử như việc thực hiện quyền thông báo thi hành án; lựa chọn tổ chức thẩm định giá, bán đấu giá và mức giảm giá; quyền nộp tiền để chuộc lại tài sản. Nếu người thứ 3 bị Tòa án thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hoặc ra quyết định mở thủ tục phá sản thì liệu cơ quan THADS có ra quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án hay không?

2.4.2.2. Tác động về xã hội

Không có giải pháp để khắc phục các hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn thi hành pháp luật nên không thay đổi được nhận thức, vị trí, vai trò của công tác THADS.

THADS tác động trực tiếp đến quyền tài sản và quyền nhân thân của con người, là các quyền cơ bản được hiến định, như quyền tự do thân thể, quyền được bảo hộ về sức khỏe, tài sản, danh dự, nhân phẩm, quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh; quyền có nơi ở hợp pháp, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở; tự do tín ngưỡng, tôn giáo; quyền được bảo vệ, chăm sóc và giáo dục của trẻ em v.v. Do đó, việc xây dựng và áp dụng pháp luật THADS phải tuân thủ nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ các quyền cơ bản của con người và của công dân, đặc biệt là khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế THADS. Nếu các quy định hiện hành được giữ nguyên, các vấn đề về xã hội được đặt ra đối với quyền và nghĩa vụ của người được thi hành án, người phải thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan sẽ tiếp tục tồn đọng.

2.4.2.3. Tác động về giới

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

2.4.2.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 2 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

2.4.2.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:* Không có giải pháp để khắc phục những vấn đề thiếu thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* việc duy trì và kéo dài các hạn chế, bất cập hiện tại sẽ làm ảnh hưởng đến niềm tin, quan điểm của cá nhân, tổ chức đối với những điểm còn bất cập, thiếu hiệu quả của công tác THADS, do đó có thể tiếp tục phát sinh các vấn đề chống đối, chây ỳ, khiếu nại tố cáo kéo dài trong THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

2.4.3. Đánh giá tác động giải pháp 3: Sửa đổi các quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác

Cụ thể, thiết kế một Chương về đương sự, người tham gia THADS khác theo hướng: Hoàn thiện cơ sở pháp lý để người được THADS có quyền và nghĩa vụ chủ động xác minh, chứng minh điều kiện thi hành án, đề nghị áp dụng các biện pháp bảo THADS. Cơ quan THADS có trách nhiệm xác minh đối với các đối tượng chính sách và có trách nhiệm hỗ trợ đương sự trong việc xác minh và chỉ tiến hành xác minh điều kiện THADS trong trường hợp do pháp luật quy định.

2.4.3.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với nhà nước:*

Về cơ bản, giải pháp 3 cũng mang đến các lợi ích về kinh tế đối với nhà nước tương tự như đã phân tích tại giải pháp 1. Tuy nhiên, so với giải pháp 1, giải pháp 3 chỉ sửa đổi các quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác mà không bổ sung các quy định nhằm tăng cường trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ỳ thi hành án, do đó cũng phần nào ảnh hưởng đến hiệu quả công tác THADS, ảnh hưởng đến các lợi ích về kinh tế của nhà nước.

+ *Đối với các bên đương sự*

Việc sửa đổi các quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác. góp phần đảm bảo thi hành nghiêm minh, kịp thời, đầy đủ các quyền và nghĩa vụ được tuyên trong bản án, quyết định, qua đó, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự, đặc biệt là đối với người được thi hành án tương tự như đã phân tích tại giải pháp 1. Tuy nhiên, so với giải pháp 1, giải pháp 3 chỉ sửa đổi các quy định chung về người được thi hành án, người phải thi hành án, người tham gia THADS khác mà không bổ sung các quy định nhằm tăng cường trách nhiệm của đương sự

trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ỳ thi hành án, do đó cũng phần nào ảnh hưởng đến hiệu quả công tác THADS, ảnh hưởng đến các lợi ích về kinh tế của các bên trong THADS..

2.4.3.2. Tác động về giới

Giải pháp 3 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

2.4.3.3. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 3 không làm phát sinh thủ tục hành chính mới hay thay đổi thủ tục hành chính hiện hành trong THADS.

2.4.3.4. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tác động tới hệ thống pháp luật hiện hành:* Giải pháp 3 không sửa đổi, bổ sung các quy định nhằm tăng cường trách nhiệm của đương sự trong THADS, tăng chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm, chống đối, chây ỳ thi hành án, chưa giải quyết được vướng mắc, bất cập trong THADS, do đó chưa đảm bảo tốt tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Giải pháp 3 chưa giải quyết được vướng mắc, bất cập trong THADS, do đó ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 3 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là quốc gia thành viên.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Giải pháp 1.

Quốc hội ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong đó hoàn thiện các quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan theo đề xuất tại mục 2.3.1 nêu trên.

3. Chính sách 3: Hoàn thiện tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS; nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS; Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS; vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS

3.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS

- Cơ quan THADS được thành lập đến cấp huyện đầy đủ về tổ chức, bộ máy, biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí nhưng trên thực tế, một số nơi rất nhiều án, trong khi ngược lại, một số nơi lượng việc tiền phải thi hành án rất ít⁴⁴.

- Hiện nay và dự báo trong những năm tiếp theo, các cơ quan Thi hành án Quân đội sẽ thụ lý, giải quyết nhiều vụ việc thi hành án khó khăn, phức tạp, vụ án tham nhũng, kinh tế thuộc diện Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo dõi, chỉ đạo có số tiền, giá trị tài sản phải thi hành rất lớn, liên quan đến đất quốc phòng, việc thi hành án có yếu tố nước ngoài nên việc thu hồi tiền, tài sản gặp nhiều khó khăn cần sự có sự phối hợp của nhiều bộ, ngành, địa phương và các cơ quan Trung ương. Trong khi đó, chỉ có một cấp cơ quan thi hành án là Phòng Thi hành án cấp quân khu phải đảm nhiệm trên phạm vi nhiều tỉnh, thành phố, dẫn đến việc tổ chức thi hành án gặp nhiều khó khăn, thời gian kéo dài.

b) Về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên

Hiện nay, Chấp hành viên chưa được tạo điều kiện để tập trung thực hiện các trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án; chưa được xác định đúng vai trò là đầu mối, chủ trì thực hiện trình tự, thủ tục THADS, hỗ trợ đương sự và kết nối các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền nhằm tổ chức thi hành có hiệu quả bản án, quyết định.

(i) Hiện nay một số nội dung về nguyên tắc phải là nghĩa vụ trách nhiệm của đương sự phải thực hiện nhưng chuyển thành trách nhiệm của Chấp hành viên phải thực hiện thay như: Xác minh điều kiện thi hành án; yêu cầu Tòa án xác định, phân chia tài sản chung trong trường hợp đương sự không thực hiện quyền theo hướng dẫn⁴⁵; cho các đương sự thỏa thuận một số trường hợp nhất định; xác minh địa chỉ của đương sự khi đương sự thay đổi nơi cư trú nhưng không thông báo cho Chấp hành viên... Quy định Chấp hành viên phải tự mình áp dụng biện pháp bảo đảm nhằm ngăn chặn việc tẩu tán, hủy hoại tài sản, trốn tránh việc thi hành án để đảm bảo quyền lợi cho các đương sự (trong các việc thi hành án theo đơn yêu cầu) là chưa phù hợp.

(ii) Cơ chế bảo vệ, kiểm soát đối với hoạt động của Chấp hành viên chưa đầy đủ, chặt chẽ.

Điều 17 Luật THADS quy định Chấp hành viên là người được Nhà nước giao nhiệm vụ thi hành các bản án, quyết định theo quy định tại Điều 2 của Luật THADS. Điều 20 Luật THADS quy định Chấp hành viên có 10 nhiệm vụ, quyền hạn, đồng thời quy định “*Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chấp hành viên phải tuân theo pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thi*

⁴⁴ Về việc, Chi cục THADS có số lượng việc phải thi hành nhiều như Chi cục THADS quận Gò Vấp, thành phố Hồ Chí Minh (9.555 việc/năm), không tính các Chi cục THADS huyện đảo thì Chi cục THADS có số lượng việc phải thi hành ít nhất là Chi cục THADS huyện Tây Giang, tỉnh Quảng Nam (29 việc/năm). Về tiền, Chi cục THADS có số lượng tiền phải thi hành nhiều nhất là Chi cục THADS Quận 1, thành phố Hồ Chí Minh (3.406 tỷ/năm), không tính các Chi cục THADS huyện đảo thì Chi cục THADS có số lượng tiền phải thi hành ít nhất là Chi cục THADS huyện Tây Giang, tỉnh Quảng Nam (56 triệu/năm).

⁴⁵ Điều 69, 74, 75 Luật THADS. Trong trường hợp này, pháp luật yêu cầu Chấp hành viên khởi kiện và phải có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, tài liệu liên quan đến tài sản của người khác là chưa phù hợp về nguyên lý của việc Chấp hành viên được trả lương từ ngân sách nhà nước lại phục vụ cho lợi ích của cá nhân; ngân sách nhà nước lại phải chịu chi phí phát sinh liên quan là chưa phù hợp.

hành án và được pháp luật bảo vệ tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm và uy tín". Với quy định trên, Chấp hành viên có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn, trong đó có việc độc lập ban hành các quyết định liên quan trực tiếp đến quyền cơ bản của công dân (như: *áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án; áp dụng biện pháp cưỡng chế thi hành án; phân chia tài sản chung để thi hành án; bán tài sản thi hành án; ban hành các quyết định quan trọng về thi hành án*).

Để kiểm soát quyền lực của Chấp hành viên, đã có quy định về kiểm soát trong nội bộ (thông qua quản lý của thủ trưởng, của cấp trên, của các tổ chức Đảng, giám sát của cơ quan dân cử, giám sát của các bên đương sự,..) và kiểm sát cơ quan kiểm sát (kiểm sát hoạt động tư pháp). Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế kiểm soát, xem xét trước khi thực hiện, đặc biệt là các trình tự, thủ tục dễ sai phạm (nhất là trong bối cảnh số lượng công việc rất lớn, nhiều vụ việc phức tạp⁴⁶) hoặc bị lạm dụng để tham nhũng, tiêu cực như: xác định, lựa chọn tài sản để xử lý, bán đấu giá tài sản; lựa chọn tổ chức thẩm định giá; lựa chọn tổ chức đấu giá; cưỡng chế có huy động lực lượng.... Các quyết định của Chấp hành viên đều được áp dụng ngay để tổ chức thi hành án. Điều này dẫn đến việc những thiếu sót, vi phạm của Chấp hành viên (nếu có) chỉ được xem xét, xác định khi có khiếu nại, tố cáo của đương sự; kiểm tra, kiểm sát, giám sát của cơ quan có thẩm quyền nên hậu quả thường rất khó khắc phục. Nói cách khác, nghề Chấp hành viên THADS hiện nay đang phải đối diện với nguy cơ rủi ro rất cao, nhất là nguy cơ bồi thường thiệt hại trong quá trình tổ chức thi hành án.

(iii) Vai trò của Thủ trưởng cơ quan THADS trong quá trình tổ chức thi hành án chưa được quy định phát huy đầy đủ, chưa thể hiện đúng vai trò của mình, đặc biệt là việc kiểm soát đối với các tác nghiệp của Chấp hành viên.

c) Về vai trò, trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân trong THADS:

- Về thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân: Luật THADS hiện hành chưa quy định cụ thể trách nhiệm của Viện kiểm sát giám sát đối với một số hoạt động dễ xảy ra sai sót, vi phạm như: áp dụng các biện pháp bảo đảm, kê biên tài sản, định giá, bán đấu giá; thu hồi tiền, tài sản cho ngân sách nhà nước trong các vụ án về tham nhũng, kinh tế.... Đồng thời, thể chế hóa kịp thời Quy định số 132-QĐ/TW ngày 27/10/2023 của Bộ Chính trị về đề cao trách nhiệm của Viện kiểm sát đối với kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động THADS: *"Kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán; tăng cường vai trò, trách nhiệm, hiệu lực công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp của viện kiểm sát các cấp; tăng cường và nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan và đại biểu dân cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các cơ quan hành pháp, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân đối với hoạt động tổ tụng, thi hành án và hoạt động khác có liên quan"*⁴⁷.

⁴⁶ Theo thống kê, trung bình 01 Chấp hành viên phải tổ chức thi hành 220 việc/năm, đặc biệt ở những địa bàn lớn, phức tạp (Tây Ninh, Long An, Bến Tre, Đồng Nai, TP Hồ Chí Minh, Hà Nội...), mỗi Chấp hành viên phải tổ chức thi hành từ 315 – 385 việc/năm.

⁴⁷ Khoản 7 Điều 7 Quy định số 132-QĐ/TW, ngày 27/10/2023 về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án

d) Về nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân trong THADS

Cần phải cụ thể hóa một số quy định Luật THADS về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Tòa án nhân dân trong quá trình tổ chức thi hành án.

đ) Về các cơ quan khác trong THADS

(i) Chưa xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cơ quan trong từng giai đoạn của quá trình tổ chức thi hành án;

(ii) Chưa quy định rõ về các loại chi phí phát sinh trong trường hợp Chấp hành viên xác minh thông tin về điều kiện thi hành án trong các vụ việc thi hành án chủ động;

(iii) Trong việc kiểm tra, giám sát, kiểm sát hoạt động của cơ quan THADS: Vấn đề kiểm tra, giám sát, kiểm sát đối với cơ quan THADS và hoạt động THADS còn chồng chéo, chưa phân định rõ thẩm quyền của các cơ quan liên quan. Một vụ việc THADS có thể đồng thời được cơ quan THADS cấp trên, cơ quan quản lý THADS kiểm tra nội bộ; cơ quan Thanh tra thanh tra (thường là các vụ việc có khiếu nại, tố cáo), kiểm sát bởi Viện kiểm sát; giám sát bởi các ban của Đảng từ Trung ương đến địa phương, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc.... Mỗi cơ quan khi thực hiện nhiệm vụ của mình đều có kết luận, yêu cầu cụ thể đối với cơ quan THADS. Cá biệt, có trường hợp cùng một thời điểm hoặc ở các thời điểm gần nhau, một vụ việc có nhiều kết luận trái ngược nhau của các cơ quan khác nhau mà chưa có quy định cơ quan THADS thực hiện theo kết luận của cơ quan nào dẫn đến khó khăn cho cơ quan THADS⁴⁸;

(iv) Sự phối hợp của các cơ quan có liên quan trong hoạt động THADS còn chưa tích cực, thường xuyên và kịp thời; còn có những cơ quan, đơn vị không phối hợp hoặc chậm phối hợp với cơ quan THADS dẫn đến công tác THADS bị kéo dài, chưa xử lý được.

+ Trong việc xác minh tài sản thi hành án (một số Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất còn chậm, không trả lời hoặc cung cấp sai thông tin tài sản theo yêu cầu xác minh của cơ quan THADS), phong tỏa tài khoản, khấu trừ tiền trong tài khoản dẫn đến đương sự tẩu tán thành công tài sản... mà chưa thể quy trách nhiệm cũng như chế tài trong các trường hợp này dẫn đến khó khăn trong quá trình tổ chức thi hành án...⁴⁹ Việc ban hành Quyết định tạm dừng việc đăng ký, chuyển quyền sở hữu, sử dụng, thay đổi hiện trạng tài sản không phải trong trường hợp nào Chấp hành viên cũng ban hành được hoặc kịp thời. Để khắc phục, Chấp hành viên có văn bản đề nghị cơ quan có thẩm quyền tạm thời chưa cho chuyển nhượng tài sản. Nhưng thực tế tại nhiều địa phương, việc chuyển nhượng tài sản, chuyển dịch quyền sở hữu, sử dụng, thay đổi hiện trạng tài sản vẫn xảy ra khá phổ biến mà chưa có biện pháp ngăn chặn, xử lý.

⁴⁸ Đến tháng 6/2023, ít nhất có 04 vụ việc có kết luận khác nhau đối với cùng 1 vụ việc bán đấu giá tài sản, cá biệt có vụ việc có 4 cơ quan khác nhau cùng kết luận.

⁴⁹ Từ tháng 10/2018 đến tháng 6/2023, hệ thống cơ quan THADS ban hành 25.610 văn bản đề nghị phối hợp. Trong đó, 22.682 văn bản chậm trả lời, 852 văn bản trả lời chưa chính xác, 2.077 văn bản không được trả lời.

+ Sự phối hợp của cơ quan công an trong việc hỗ trợ, bảo vệ cường chế thi hành án có lúc có nơi còn chưa thực sự hiệu quả, kịp thời, cụ thể: (1) Có trường hợp cơ quan Công an yêu cầu cơ quan THADS nhiều thủ tục làm ảnh hưởng đến thời gian tổ chức cường chế, chậm quá trình tổ chức thi hành án; (2) Có trường hợp, khi cơ quan THADS có kế hoạch tổ chức cường chế thi hành án đối với các vụ việc có tính chất phức tạp, có văn bản yêu cầu lực lượng Cảnh sát bảo vệ và hỗ trợ tư pháp thực hiện nhiệm vụ bảo vệ trật tự cường chế, vẫn còn một số đơn vị chưa đáp ứng yêu cầu của cơ quan thi hành án, như: không bố trí đủ lực lượng tham gia, tham gia thiếu nhiệt tình, cá biệt có trường hợp khước từ không cử lực lượng công an tham gia bảo vệ cường chế thi hành án dẫn đến việc cơ quan THADS phải tạm dừng việc cường chế; (3) Cá biệt có trường hợp cơ quan Công an không đồng tình việc cường chế và xây dựng phương án bảo vệ cường chế theo kế hoạch của cơ quan THADS mà không có lý do⁵⁰.

Tại một số địa phương, UBND cấp xã không tích cực phối hợp, thậm chí không phối hợp trong quá trình tổ chức thi hành án, nhất là trong giai đoạn cường chế thi hành án đối với những vụ việc liên quan đến các dòng họ lớn, tín ngưỡng tôn giáo...

+ Trong công tác giao nhận, vật chứng: Việc phối hợp giữa cơ quan THADS với các cơ quan có liên quan trong giao nhận loại vật chứng là vũ khí quân dụng, vũ khí có tính năng tác dụng tương tự như vũ khí quân dụng, chất nổ, chất cháy, chất độc, chất phóng xạ, động vật, thực vật và các vật chứng khác liên quan đến lĩnh vực y tế còn gặp khó khăn, thực hiện chưa thống nhất. Đối với vật chứng là pháo nổ... là chất dễ cháy nổ nên cần phải gửi bảo quản tại kho vũ khí của cơ quan quân sự cấp tỉnh, nhưng thực tế một số cơ quan THADS mặc dù không đủ điều kiện nhận và bảo quản nhưng vẫn phải tiếp nhận từ cơ quan chức năng và trực tiếp quản lý trong kho vật chứng chờ xử lý mà chưa có biện pháp khắc phục, tình trạng này sẽ ảnh hưởng lớn đến sự an toàn của kho vật chứng.

+ Về việc phối hợp trong việc THADS đối với người đang thi hành án phạt tù (thi hành các khoản án phí, tiền phạt, trả lại tài sản đối với những người đang thi hành án tại trại giam): nhiều trường hợp phạm nhân phải chấp hành án dài hạn, trong quá trình thụ án, phạm nhân phải chuyển đi nhiều trại giam khác nhau nhưng việc cập nhật thông tin giữa trại giam với cơ quan THADS chưa nhịp nhàng. Các trại giam thường từ chối đề nghị phối hợp trả tài sản cho phạm nhân nên cơ quan THADS thường hướng dẫn phạm nhân làm văn bản ủy quyền cho thân nhân đến nhận thay, trường hợp không nhận được sự hỗ trợ, cộng tác của phạm nhân hoặc thân nhân của họ thì rất khó xử lý.

+ Một số tổ chức tín dụng, văn phòng đăng ký đất đai, cơ quan kế hoạch và đầu tư, cơ quan thuế... chưa phối hợp hiệu quả, kịp thời trong việc xác minh điều kiện thi hành án, xác minh tình trạng hoạt động của doanh nghiệp, nguồn

⁵⁰ Tính đến tháng 6/2023 có 223/11.914 vụ việc cơ quan Công an không tham gia đề cường chế đối với vụ việc cần huy động lực lượng bảo vệ.

gốc, tình trạng pháp lý của tài sản, tài khoản, thu nhập của người phải thi hành án v.v... nên có trường hợp đương sự đã tẩu tán tài sản⁵¹.

+ Trong việc đề nghị xem xét trách nhiệm hình sự: Chấp hành án là việc người bị kết án phải chấp hành theo quyết định của bản án hoặc quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Đối với hành vi vi phạm, xâm phạm đến quyền nhân thân (danh dự, nhân phẩm, uy tín...), chống đối người thi hành công vụ, gây rối gây mất trật tự an ninh chính trị trong quá trình thực thi công vụ của Chấp hành viên, công chức THADS, thậm chí cả giai đoạn sau khi cưỡng chế thi hành án vẫn thường xuyên xảy ra. Nhưng trên thực tế để xem xét, xử lý hành vi vi phạm của đương sự thì khó thực hiện và chỉ dừng lại ở việc xử lý vi phạm hành chính, ít khi bị xem xét truy cứu trách nhiệm hình sự.

Nguyên nhân của các vấn đề bất cập nêu trên chủ yếu là do quy định pháp luật hiện hành chưa theo kịp với xu hướng phát triển nhanh của đời sống kinh tế - xã hội.

- *Về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS:* Điều 13 Luật THADS quy định cơ quan THADS được thành lập đến cấp huyện, đầy đủ về tổ chức, bộ máy, biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí. Quy định này chưa tạo được cơ sở pháp lý để xử lý, điều tiết tình trạng mất cân đối khi một số cơ quan THADS ở những địa phương có tốc độ phát triển kinh tế nhanh, nhiều tranh chấp dân sự dẫn đến phải thi hành lượng việc và tiền lớn, nhưng ngược lại, một số cơ quan lượng việc tiền phải thi hành án rất ít. Bên cạnh đó, cũng theo quy định tại Điều 13 Luật THADS thì hệ thống THADS trong quân đội có cơ quan quản lý THADS thuộc Bộ Quốc phòng và cơ quan THADS cấp quân khu. Tuy nhiên, chỉ có một cấp cơ quan thi hành án là Phòng Thi hành án cấp quân khu là có thẩm quyền tổ chức thi hành án; Cục Thi hành án Bộ Quốc phòng không có thẩm quyền tổ chức thi hành án, chỉ thực hiện chức năng quản lý, hướng dẫn, chỉ đạo nghiệp vụ, dẫn đến việc tổ chức thi hành án gặp nhiều khó khăn, thời gian kéo dài.

- *Về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên:* Các quy định hiện hành chưa thật sự phù hợp, chưa tạo điều kiện cho Chấp hành viên tập trung thực hiện các trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án. Đồng thời, cơ chế bảo vệ, kiểm soát đối với hoạt động của Chấp hành viên trong Luật THADS hiện hành chưa đầy đủ, chặt chẽ. Pháp luật THADS hiện hành chưa có đầy đủ cơ chế kiểm soát, xem xét trước khi thực hiện các quyết định thi hành án.

- *Về vai trò, trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân trong THADS:* Luật THADS chưa quy định cụ thể về trách nhiệm của Viện kiểm sát giám sát đối với một số trình tự, thủ tục dễ vi phạm của cơ quan THADS.

⁵¹ Tính đến tháng 6/2023, có 37/6.048 quyết định phong tỏa tài khoản, tài sản không được chấp hành; 09/1.010 quyết định tạm giữ giấy tờ, tài sản không được hỗ trợ chấp hành; 200/29.175 quyết định tạm dừng việc đăng ký, chuyển quyền sở hữu, sử dụng, thay đổi hiện trạng không được chấp hành thực hiện.

- *Về nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân trong THADS*: Một số quy định Luật THADS chưa cụ thể hóa về nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân trong quá trình tổ chức thi hành án.

- *Về các cơ quan khác trong THADS*: Mặc dù Luật THADS hiện hành đã có một chương riêng về công tác phối hợp của các cơ quan có liên quan trong việc tổ chức thi hành án nói chung và cưỡng chế nói riêng, nhưng lại chưa xác định rõ chế tài đối với những cá nhân, cơ quan khi không nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật về phối hợp trong THADS; cũng như chưa quy định hậu quả pháp lý đối với những cá nhân, cơ quan khi không phối hợp, chậm phối hợp, cung cấp thông tin không đúng cho cơ quan THADS dẫn đến thiệt hại.

- Quy định chưa đồng bộ giữa hành vi vi phạm quy định của Luật THADS với các hành vi liên quan đến tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp được quy định trong Bộ Luật hình sự năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2017.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Hoàn thiện cơ chế tăng cường kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực, đồng thời phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý mọi hành vi can thiệp trái pháp luật vào hoạt động THADS theo quy định số 132-QĐ/TW.

- Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan THADS theo Nghị quyết số 27-NQ/TW của Bộ Chính trị.

- Quy định phù hợp hơn nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Cơ quan THADS, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS; nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong THADS; xác định rõ vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan trong THADS.

3.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

3.3.1. Giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung quy định mới liên quan đến cơ quan THADS, VKSND, TAND và các cơ quan khác có liên quan trong hoạt động THADS.

a) Về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS

(1) Hoàn thiện cơ sở pháp lý để sắp xếp, tổ chức hợp lý các đơn vị cơ quan THADS cấp huyện có số lượng việc, tiền phải thi hành hàng năm rất ít phù hợp chủ trương xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu lực hiệu quả.

Bên cạnh việc nghiên cứu, bám sát phương án sắp xếp của Tòa án nhân dân cấp huyện⁵² và sắp xếp theo nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, sắp xếp cơ quan THADS cấp huyện ở một số địa bàn có số lượng việc phải thi hành án ít.

Định hướng rà soát, sắp xếp lại các cơ quan THADS sẽ đảm bảo các yêu cầu: (i) Lượng hóa số việc, tiền phải thi hành/ dân số, trình độ dân trí / diện tích, điều kiện giao thông/ điều kiện kinh tế - xã hội; (ii) Đảm bảo quyền tiếp cận

⁵² Đề án sắp xếp cơ cấu tổ chức Tòa án nhân dân đã được xây dựng, trình cấp có thẩm quyền

công lý trong quá trình tổ chức THADS cho người dân, nhất là tại các địa bàn vùng sâu, vùng xa, trình độ dân trí thấp, điều kiện kinh tế xã hội vô cùng khó khăn, thậm chí, không có điện, không có internet, không có trình độ, thiết bị công nghệ; (iii) Đảm bảo các nguyên tắc thường xuyên bám sát địa bàn, thông hiểu phong tục tập quán, vận động thuyết phục đương sự trong THADS; (iv) Chú trọng các địa bàn có số lượng việc, tiền phải thi hành lớn, thu hút đầu tư, kinh doanh. Dự kiến xác định cụ thể tiêu chí cụ thể thành lập cơ quan THADS ở mỗi cấp, tiêu chí thành lập cơ quan cấu thành: nhiệm vụ, biên chế, cơ cấu bên trong trực thuộc, số lượng nhân sự lãnh đạo, cơ cấu nhân sự phải đáp ứng tiêu chí theo chủ trương, đường lối, quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Đối với các địa bàn không thành lập cơ quan THADS cấp huyện, tham khảo Thông tư số 555-TT/THA ngày 10/6/1993 của Bộ Tư pháp hướng dẫn một số vấn đề về công tác THADS⁵³, việc thi hành án của các địa bàn này sẽ do Cục THADS tổ chức thi hành.

(2) Quy định bổ sung thẩm quyền thi hành án của cơ quan quản lý thi hành án Bộ Quốc phòng.

b) Về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, cơ quan THADS

(1) Hoàn thiện các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, Thủ trưởng cơ quan THADS gắn từng khâu của quá trình THADS, đảm bảo tính độc lập, chủ động của Chấp hành viên trong việc tổ chức thi hành án, đồng thời thể chế hóa Quy định số 132-QĐ/TW quy định chặt chẽ hơn đối với những nhiệm vụ, quyền hạn, những khâu Chấp hành viên thực hiện dễ sai phạm, sai phạm khó khắc phục⁵⁴.

Quy định về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên đúng với bản chất của chủ thể tổ chức thi hành pháp luật, phù hợp thực tiễn. Đảm bảo cho Chấp hành viên tập trung thực hiện các trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án; xác định đúng vai trò là đầu mối, chủ trì thực hiện trình tự, thủ tục THADS; kết nối các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền nhằm tổ chức thi hành có hiệu quả bản án, quyết định; không quy định những nhiệm vụ mà về nguyên tắc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan khác hoặc thuộc quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan. Cụ thể như:

Chấp hành viên không phải thực hiện nhiệm vụ khởi kiện ra Tòa án hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền khi đương sự không thực hiện quyền được pháp luật trao; Chấp hành viên không phải thông báo, tổ chức cho các đương sự thỏa thuận về tổ chức thẩm định giá, bán đấu giá, mức giảm giá tài sản; không quy định Chấp hành viên tự mình áp dụng ngay biện pháp bảo đảm thi hành án. Việc áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án chỉ được thực hiện khi đương sự yêu cầu và nộp khoản tiền đảm bảo cho việc đề nghị đó (tương tự như Điều 136 Bộ luật

⁵³ Theo điểm 2, 3 mục I Thông tư này, ở huyện, nơi số lượng bản án, quyết định phải thi hành ít thì chưa thành lập Đội thi hành án, nhưng vẫn phải có chấp hành viên.

⁵⁴ Như: biện pháp bảo đảm, biện pháp kê biên, đưa tài sản ra định giá, đấu giá, đảm bảo kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động THADS.

Tổ tụng dân sự). Chấp hành viên chỉ có quyền tự mình áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án trong các trường hợp nhất định (tương tự như việc Tòa án tự mình áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời quy định tại Điều 114, 135 Bộ luật tố tụng dân sự);

(2) Phân định trách nhiệm của Chấp hành viên và Thủ trưởng cơ quan THADS trong quá trình tổ chức thi hành án như: Thủ trưởng cơ quan THADS ban hành một số loại quyết định về thi hành án; quyết định việc gia hạn thời hạn xác minh, thời hạn cưỡng chế thi hành án; trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan THADS trong kiểm soát việc thực hiện các trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án của Chấp hành viên, tập trung vào các trình tự, thủ tục dễ sai phạm hoặc bị lạm dụng để tham nhũng, tiêu cực như: quy định Thủ trưởng phải quyết định hoặc phê duyệt việc xác định, lựa chọn tài sản để xử lý, bán đấu giá tài sản; lựa chọn tổ chức thẩm định giá; lựa chọn tổ chức bán đấu giá; cưỡng chế...

c) Về nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND, TAND và các cơ quan khác có liên quan trong hoạt động THADS

(1) Thể chế hóa Quy định số 132-QĐ/TW, đề cao vai trò, trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân trong việc kiểm sát hoạt động, kiểm soát quyền lực trong suốt quá trình THADS.

(2) Hoàn thiện các quy định liên quan đến thẩm quyền, trách nhiệm của Tòa án trong THADS đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp.

(3) Hoàn thiện quy định tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của Ban chỉ đạo THADS các cấp trong THADS; rà soát các quy định của UBND để phù hợp với chủ trương quản lý cán bộ của Đảng.

(4) Hoàn thiện quy định của Luật THADS để xác định rõ hơn trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan trong THADS⁵⁵.

- Đối với các cơ quan phối hợp cung cấp thông tin về điều kiện thi hành án của người phải thi hành án:

+ Quy định cơ chế phối hợp, bảo đảm cho cơ quan THADS có quyền truy cập hoặc yêu cầu cung cấp thông tin từ các loại cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

+ Quy định về việc tích hợp các cơ sở dữ liệu THADS, đưa các quyết định về thi hành án vào cơ sở dữ liệu để phục vụ việc thông báo về thi hành án trực tuyến trên môi trường mạng; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu chung giữa ba cơ quan tư pháp, góp phần giảm bớt công tác giao nhận, bảo quản tài liệu, giấy tờ đồng thời giúp cắt giảm nhân lực; quy định về hình thức cấp, tổng đạt, thông báo các văn bản tố tụng, tài liệu, giấy tờ thông qua phần mềm để cơ quan THADS nắm bắt kịp thời, đầy đủ, chính xác nội dung của bản án, quyết định và các văn bản tố tụng, thông báo, giấy tờ liên quan đến việc thi hành án.

⁵⁵ Hoàn thiện quy định về thẩm quyền của Ủy ban nhân dân các cấp trong THADS để phù hợp với Quy định số 80-QĐ/TW ngày 18/8/2022 của Bộ Chính trị về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử.

+ Quy định rõ hơn nữa về thời hạn cung cấp thông tin điều kiện của người phải thi hành án, Ví dụ: Những trường hợp Chấp hành viên xác minh trực tiếp thì cơ quan, tổ chức phải cung cấp thông tin ngay...; trường hợp cơ quan THADS có văn bản gửi cơ quan có thẩm quyền đề nghị cung cấp thông tin thì cần quy định cụ thể về thời hạn cung cấp thông tin bằng văn bản cho cơ quan THADS...

- Đối với các cơ quan phối hợp trong việc cưỡng chế: Quy định rõ hơn nữa trách nhiệm của từng cơ quan trong việc phối hợp cưỡng chế (đối với Ủy ban nhân dân, cơ quan công an, Tài nguyên và Môi trường...)

- Đối với các cơ quan trong việc giám sát hoạt động của cơ quan THADS: Quy định rõ hơn nữa về thẩm quyền của các cơ quan liên quan trong việc giám sát đối với cơ quan THADS và hoạt động THADS (Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc,...) nhằm khắc phục việc chồng chéo, mâu thuẫn khi thực hiện.

- Xác định rõ chế tài đối với những cá nhân, cơ quan khi không nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật về phối hợp trong THADS. Quy định hậu quả pháp lý đối với những cá nhân, cơ quan khi không phối hợp, chậm phối hợp, cung cấp thông tin không đúng cho cơ quan THADS dẫn đến thiệt hại theo hướng yêu cầu Tòa án xem xét bồi thường trách nhiệm dân sự hoặc xem xét xử lý hình sự⁵⁶.

- Rà soát, hoàn thiện để quy định chưa đồng bộ giữa hành vi vi phạm quy định của Luật THADS với các hành vi liên quan đến tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp được quy định trong Bộ Luật hình sự năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2017 tạo thuận lợi cho quá trình áp dụng (xem thêm Giải pháp 1 của Chính sách 2).

(5) Quy định nguyên tắc cơ bản⁵⁷ về quyền hạn, trách nhiệm, theo dõi, đánh giá, giám sát, kiểm sát hoạt động của Thừa phát lại để thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS theo Nghị quyết số 27-NQ/TW của Đảng.

3.3.2. Giải pháp 2: Giữ nguyên quy định hiện hành.

3.3.3. Giải pháp 3: Sửa đổi và bổ sung quy định mới trong Luật THADS (sửa đổi) như sau:

- Về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS:

+ Quy định nguyên tắc tổ chức hệ thống cơ quan THADS đảm bảo điều chỉnh kịp thời, linh hoạt, phù hợp với khối lượng việc, tiền phải thi hành qua từng giai đoạn (giao Chính phủ quy định cụ thể). Việc thi hành án tại các địa bàn không thành lập Chi cục THADS sẽ do Cục THADS tổ chức thi hành.

+ Bổ sung chức năng, nhiệm vụ cho Cục Thi hành án Bộ Quốc phòng tổ chức thi hành bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của Tòa án quân sự các cấp xét xử có yếu tố nước ngoài, vụ việc do Cơ quan điều tra hình sự Bộ Quốc

⁵⁶ Điều 10, 11 chỉ quy định chung về việc phải bồi thường hoặc xử lý theo quy định của PL.

⁵⁷ Quy định tại Chương điều khoản thi hành. Chi tiết cụ thể sẽ do Chính phủ quy định.

phòng điều tra theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự hoặc rút việc thi hành án thuộc thẩm quyền của Phòng Thi hành án cấp quân khu lên để thi hành khi cần thiết.

- Về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, cơ quan THADS

+ Quy định về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên theo hướng đảm bảo cho Chấp hành viên tập trung thực hiện các trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án; xác định đúng vai trò là đầu mối, chủ trì thực hiện trình tự, thủ tục THADS; hỗ trợ đương sự và kết nối các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền nhằm tổ chức thi hành có hiệu quả bản án, quyết định; không quy định những nhiệm vụ mà về nguyên tắc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan khác hoặc thuộc quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan.

+ Phân định trách nhiệm của Chấp hành viên và Thủ trưởng cơ quan THADS trong quá trình tổ chức thi hành án như: Thủ trưởng cơ quan THADS ban hành một số loại quyết định về thi hành án; quyết định việc gia hạn thời hạn xác minh, thời hạn cưỡng chế thi hành án; ...

- Về nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND, TAND và các cơ quan khác có liên quan trong hoạt động THADS: Quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS, vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS.

Riêng đối với VKSND, để đảm bảo kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động THADS theo Quy định số 132-QĐ/TW ngày 27/10/2023 vai trò, trách nhiệm của Viện kiểm sát nhân dân trong việc kiểm sát hoạt động, kiểm soát quyền lực trong suốt quá trình THADS.

3.4. Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung quy định mới trong Luật THADS (sửa đổi)

3.4.1.1. Tác động về kinh tế

a) Về tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS

- Tác động tích cực:

+ *Đối với nhà nước:* việc tinh gọn các cơ quan Chi cục THADS cấp huyện giúp tiết kiệm ngân sách nhà nước trong xây dựng và duy trì hoạt động tại các địa bàn không đủ điều kiện thành lập Chi cục theo quy định; đảm bảo tập trung nguồn lực để đầu tư vào các cơ quan THADS còn lại theo hướng có trọng tâm, trọng điểm. Hiện nay, về tổ chức các cơ quan THADS cho thấy: Tại cơ quan Cục THADS cấp tỉnh, các phòng chuyên môn được thành lập, phân bổ biên chế theo Quyết định số 2785/QĐ-BTP ngày 25/10/2012 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy có 02 xu hướng cho thấy sự chưa hợp lý trong phân bổ nguồn lực. Một số Cục THADS có số lượng việc, tiền phải thi hành không lớn, số

lượng biên chế và Chi cục THADS trực thuộc không nhiều nên việc duy trì thực hiện theo Quyết định này gây lãng phí về nhân lực và ngân sách (nhân lực lãnh đạo và phụ cấp chức vụ lãnh đạo). Ngược lại, một số Cục THADS số lượng việc, tiền nhiều, nhưng số lượng Chấp hành viên chưa đủ, gây ra không ít áp lực trong việc hoàn thành chỉ tiêu, nhiệm vụ được giao. Chẳng hạn, phân tích số liệu trong 2 biểu đồ dưới đây cho thấy khối lượng công việc có sự chênh lệch lớn giữa các địa phương, thậm chí là giữa các đơn vị quận/huyện trong cùng một địa phương⁵⁸.

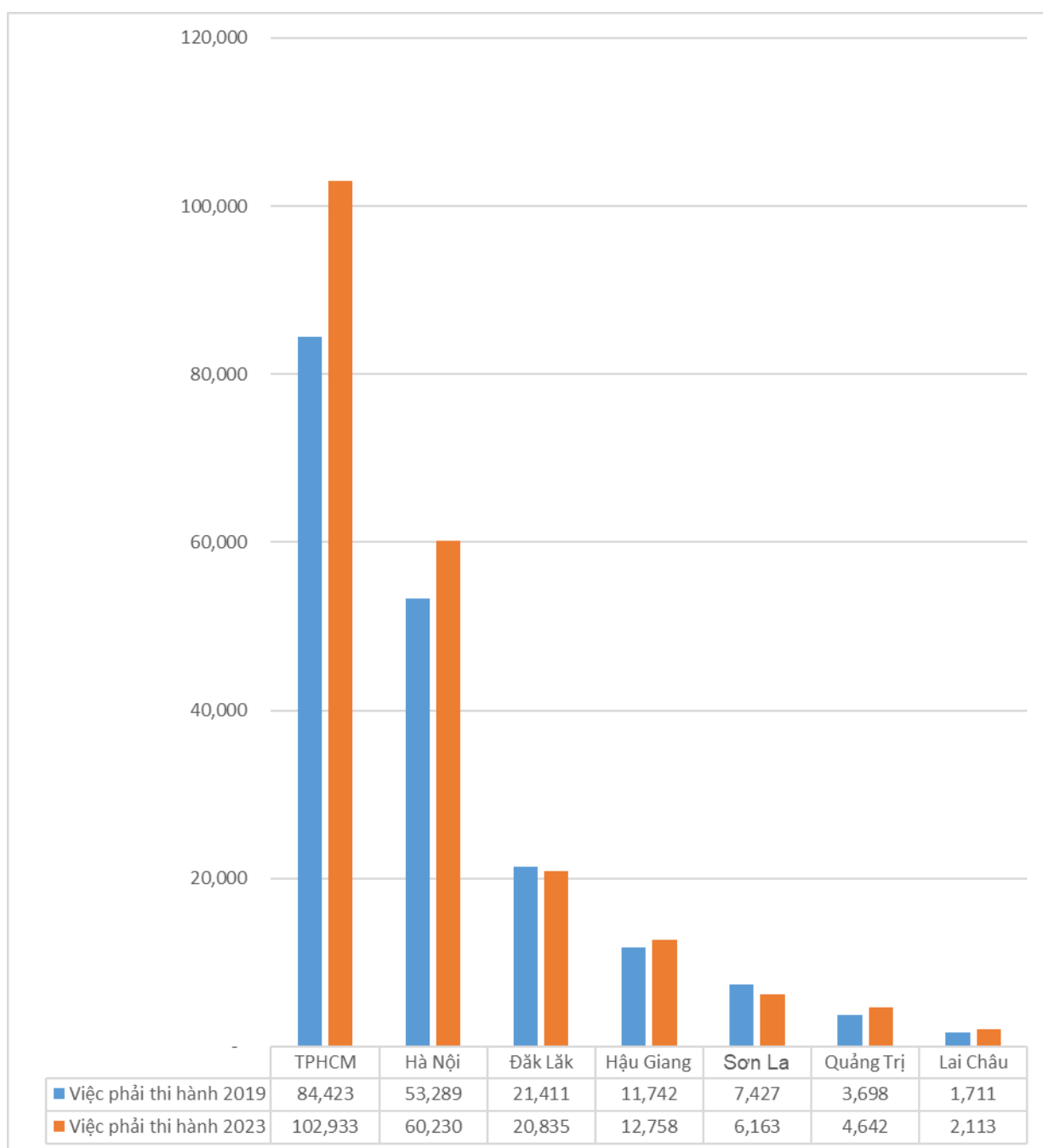
Về chênh lệch khối lượng công việc giữa các địa phương⁵⁹:

Khối lượng công việc hàng năm của các tỉnh có sự chênh lệch nhau khá lớn, các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương nơi có điều kiện kinh tế phát triển hơn thường có số lượng việc và tiền cao hơn ở các tỉnh kinh tế khác.

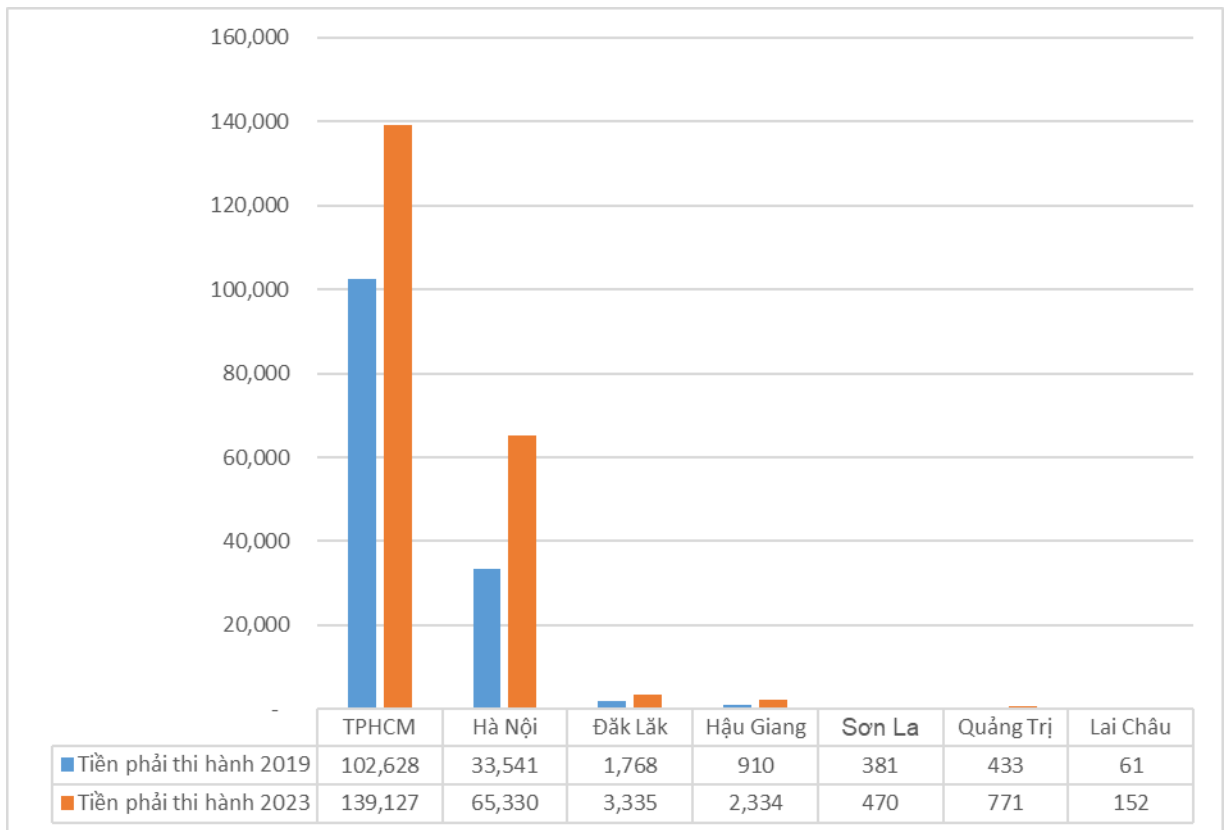
Biểu số 4 và số 5, số 6 dưới đây cho thấy sự chênh lệch về khối lượng công việc giữa thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh miền núi phía Bắc là rất lớn.

⁵⁸ Thông tin trích từ Báo cáo kết quả nhiệm vụ “Khảo sát, đánh giá thực trạng Bộ/Ngành Tư pháp từ 2013 đến nay phục vụ đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”. Nhiệm vụ do Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý thực hiện năm 2019-2020, chủ nhiệm nhiệm vụ: TS. Chu Thị Hoa.

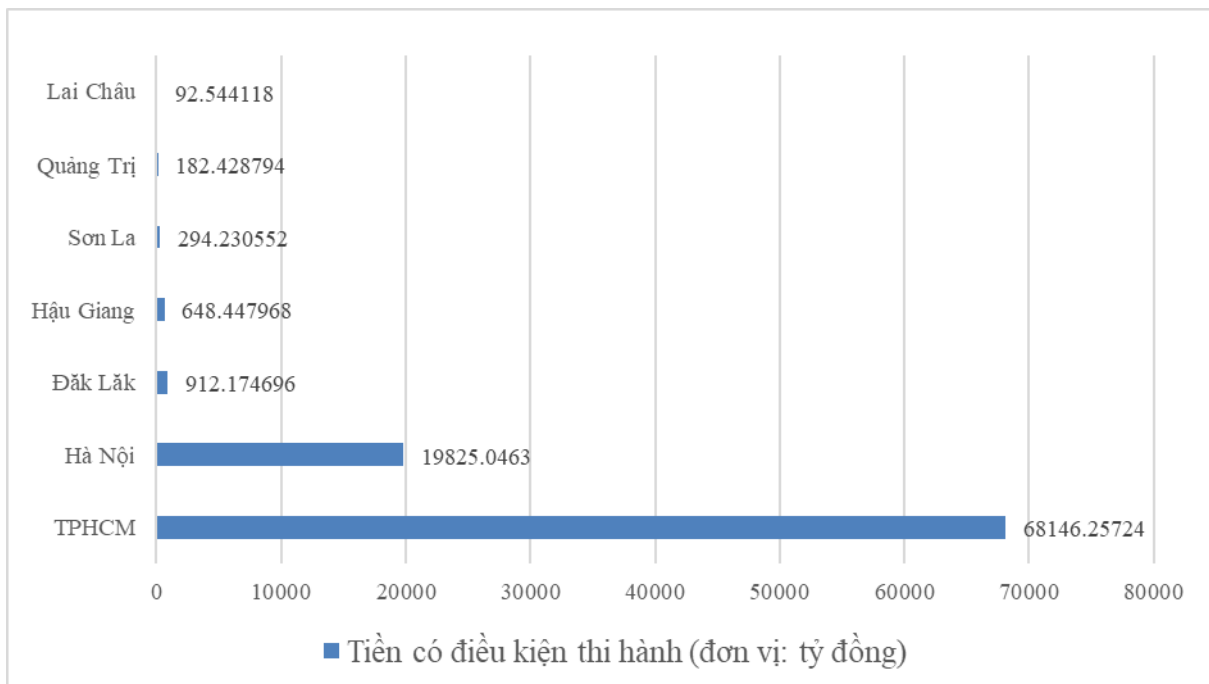
⁵⁹ Số liệu theo Báo cáo của Chính phủ về công tác Thi hành án năm 2019 và năm 2023.



Biểu số 4: Số việc phải thi hành năm 2019 và năm 2023 tại một số địa phương (đơn vị: việc)



Biểu số 5: Số tiền phải thi hành năm 2019 và năm 2023 tại một số địa phương (đơn vị: tỷ đồng)



Biểu số 6: Số tiền có điều kiện thi hành trong năm 2019 tại một số địa phương khảo sát

Như vậy, chênh lệch giữa TP.HCM và các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh miền núi phía Bắc là rất lớn. So với Lai Châu, số lượng việc có điều kiện thi hành năm 2019 của TP.HCM **cao hơn gấp 50 lần**, số tiền có điều kiện thi hành cao hơn gấp khoảng **7.571 lần**.

Tương tự, so sánh lượng việc và tiền phải thi hành đối với mỗi chấp hành viên cũng cho thấy sự chênh lệch lớn giữa các địa phương. Khu vực Đông Nam Bộ là khu vực tập trung nhiều tỉnh/thành phố với số lượng việc, tiền hàng năm cao nhất cả nước. Trong đó, bên cạnh TP.HCM thì Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa-Vũng Tàu cũng là các tỉnh có sức ép công việc lớn với các CHV, cụ thể: Nếu như trung bình năm 2019 mỗi CHV (tính tỷ lệ chung toàn quốc) phải giải quyết 178 việc có điều kiện thi hành với số tiền khoảng 36 tỷ đồng⁶⁰ thì Bình Dương, năm 2019, mỗi CHV trung bình phải giải quyết 341 việc có điều kiện thi hành với số tiền là 77 tỷ đồng⁶¹; Bà Rịa -Vũng Tàu, năm 2019, mỗi CHV trung bình phải giải quyết 201 việc có điều kiện thi hành với số tiền bình quân là 37 tỷ⁶². Tây Ninh, năm 2019, mỗi CHV trung bình phải giải quyết 292 việc với số tiền là 18,7 tỷ.⁶³

Bên cạnh đó, khu vực Trung du và miền núi phía Bắc là khu vực thường xuyên có số lượng việc, tiền có điều kiện thi hành thấp nhất cả nước. Cụ thể năm 2018, Lai Châu là tỉnh có số lượng việc, tiền thụ lý thấp nhất cả nước với tổng số thụ lý là 1.935 việc, trong đó có 1.746 việc có điều kiện thi hành tương ứng với 16.789.291đ, mỗi CHV ở Lai Châu phải thi hành 83 việc, với số tiền trung bình 761 nghìn đồng.⁶⁴ Trong khu vực này, năm 2018, Thái Nguyên là tỉnh có số lượng việc, tiền thụ lý cao nhất với 9.776 việc có điều kiện thi hành, tương ứng 231.689.572.000đ. Mỗi CHV tại Thái Nguyên trung bình năm 2018 phải giải quyết 157 việc, tương ứng 3,7 tỷ đồng.⁶⁵

Qua đây có thể thấy mức độ chênh lệch rất lớn giữa Lai Châu và TP.HCM là 02 tỉnh/thành phố có số lượng việc, tiền có điều kiện thi hành ít nhất và nhiều nhất trong cả nước năm 2018 (xem biểu đồ số 5, 6)

⁶⁰ Số liệu tổng hợp từ Báo cáo tổng kết công tác ngành THADS năm 2019

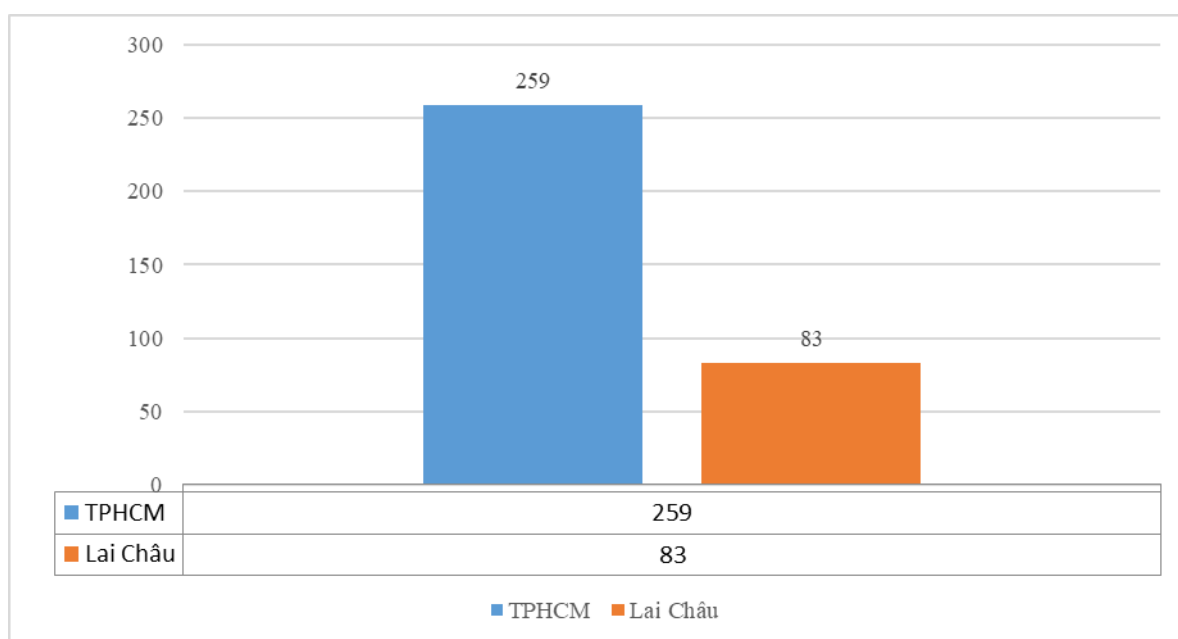
⁶¹ Số liệu tổng hợp từ Báo cáo số 1868/BC-CTHADS ngày 03/10/2019 của Cục THADS tỉnh Bình Dương về kết quả công tác thi hành dân sự năm 2019, phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2020.

⁶² Số liệu tổng hợp từ Báo cáo số 791/BC-THADS ngày 03/10/2020 của Cục THADS tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu về kết quả công tác thi hành dân sự, hành chính năm 2019, phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2020.

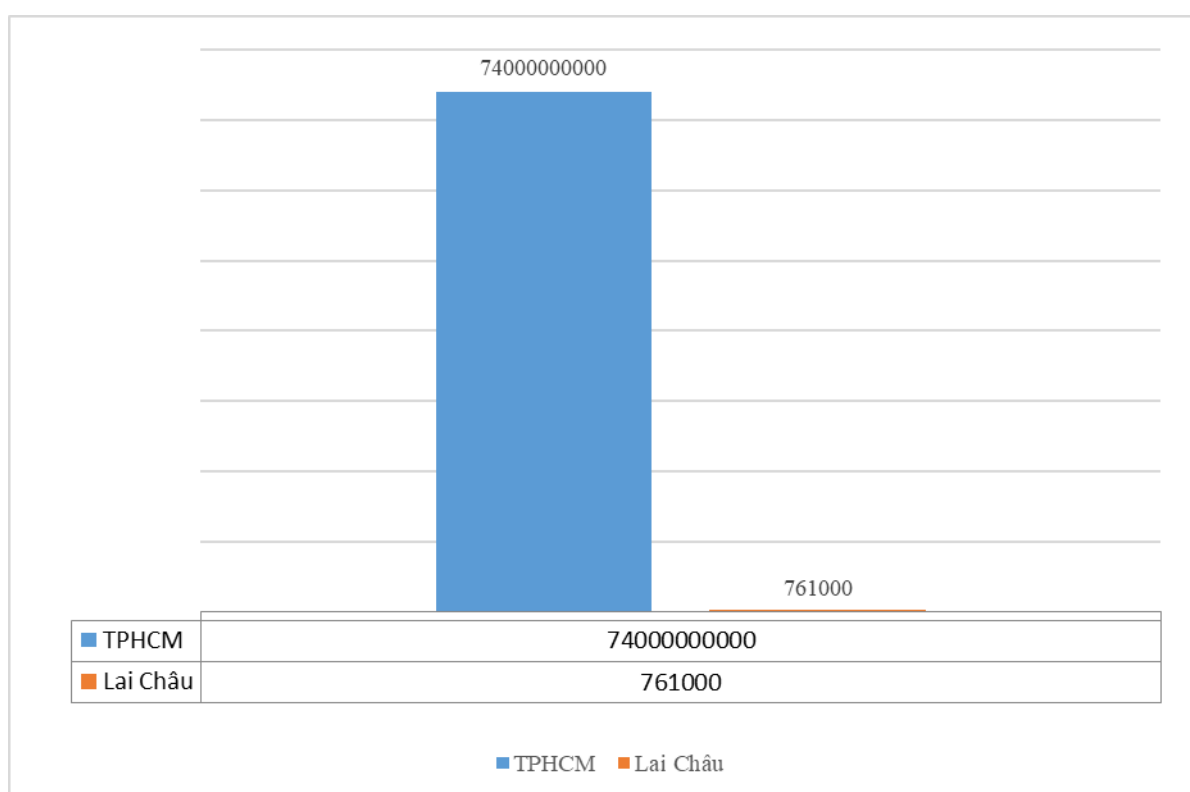
⁶³ Báo cáo số 1072/BC-CTHADS ngày 04/10/2019 của Cục THADS tỉnh Tây Ninh về kết quả công tác thi hành dân sự năm 2019, phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2020.

⁶⁴ Báo cáo số 603/BC-THADS ngày 02/10/2018 của Cục THADS tỉnh Lai Châu về kết quả công tác thi hành dân sự năm 2019, phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2019.

⁶⁵ Báo cáo số 79/BC-CTHADS ngày 02/10/2018 của Cục THADS tỉnh Thái Nguyên về kết quả công tác thi hành dân sự năm 2018 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2019.



Biểu số 7: So sánh số lượng việc mà trung bình 01 CHV phải giải quyết giữa TP.HCM và tỉnh Lai Châu năm 2018



Biểu số 8: So sánh số tiền mà 1 CHV giải quyết giữa TP.HCM và tỉnh Lai Châu năm 2018 (đơn vị: đồng)⁶⁶

⁶⁶Nguồn tổng hợp từ các Báo cáo kết quả công tác năm 2018 của Cục THADS TPHCM và Cục THADS tỉnh Lai Châu.

Qua biểu đồ trên có thể thấy rằng, ở TP.HCM năm 2018, trung bình, mỗi CHV phải giải quyết 259 việc có điều kiện thi hành với số tiền là 74 tỷ đồng. Trong khi đó, ở Lai Châu năm 2018, mỗi CHV chỉ phải thi hành 83 việc, với số tiền trung bình 761 nghìn đồng. **Số việc chênh lệch khoảng 3 lần, trong khi số tiền chênh lệch khoảng 97.024 lần.** Đây là một sự chênh lệch khối lượng công việc rất lớn giữa các tỉnh/thành phố. Thực trạng này cũng xuất phát từ nguyên nhân đặc thù vùng miền. Những nơi đô thị phát triển, giao dịch dân cư sôi động thì số lượng tranh chấp dân sự lớn, số vụ việc THADS theo đó cũng nhiều hơn các địa phương khác cả về số lượng vụ việc lẫn giá trị thi hành.

Như vậy, đối với 702 Chi cục THADS cấp huyện trên khắp cả nước, hệ thống THADS phải dựa vào nguồn lực, cơ sở vật chất, kinh phí; chưa tính đến các đặc thù về địa lý (vùng đồng bằng, vùng miền núi, vùng sâu vùng xa...). Lượng án phải thi hành chủ yếu nằm ở cấp huyện, tuy nhiên, số lượng biên chế và Chấp hành viên còn hạn chế. Cũng tương tự như ở cấp tỉnh, khối lượng, tính chất công việc có nhiều khác biệt giữa các đơn vị, dẫn tới dẫn đến tình trạng mất cân bằng (cùng hưởng lương, ngạch, bậc, như nhau nhưng số lượng việc, tiền phải giải quyết/01 biên chế tại các Chi cục THADS có sự chênh lệch lớn). Do đó, việc tinh gọn các cơ quan Chi cục THADS cấp huyện giúp tiết kiệm ngân sách nhà nước.

Việc bổ sung chức năng, nhiệm vụ về tổ chức thi hành án cho Cục Thi hành án Bộ Quốc phòng góp phần giải quyết nhanh chóng, hiệu quả các vụ việc phức tạp, từ đó đem lại các lợi ích kinh tế cho nhà nước, xã hội, đương sự.

Trong bối cảnh nguồn lực của quốc gia có hạn thì việc xây dựng, sắp xếp bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao là tiêu chí quan trọng. Theo đó, bộ máy THADS cần có cơ cấu tổ chức phù hợp (tinh gọn đầu mối), quản lý thống nhất, thông suốt, phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng đơn vị, từng cấp; biên chế phù hợp về số lượng (tinh gọn biên chế), đủ năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, được đảm bảo chế độ chính sách để gắn bó, cống hiến; tiết kiệm chi phí ngân sách thông qua cải cách hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin, chuyên đổi số trong tổ chức, hoạt động, thực thi nhiệm vụ. Đây không chỉ là sự tiết kiệm trong nội bộ hệ thống mà còn đem lại nhiều ý nghĩa xã hội sâu sắc: tiết kiệm thời gian, công sức của cả xã hội, minh bạch hóa quy trình, thủ tục, đẩy mạnh thực hành dân chủ, tăng cường niềm tin của các cá nhân, tổ chức, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và phòng, chống tham nhũng. Việc sắp xếp các cơ quan THADS cấp huyện theo những tiêu chí cụ thể để thực hiện tinh gọn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả; tạo thuận lợi hơn trong tổ chức thi hành án, đảm bảo phù hợp với Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* tại các địa bàn khối lượng việc, tiền nhiều được kịp thời đầu tư về nhân lực, cơ sở vật chất thì thời gian THA có thể không còn bị kéo dài do quá tải người được thi hành án sẽ nhanh chóng thu hồi được tiền, tài

sản để đầu tư trở lại cho nền kinh tế. Tại các địa bàn không thành lập Chi cục THADS, việc THADS vẫn được đảm bảo để tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức trong quá trình thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Nhà nước sẽ mất chi phí xây dựng ban hành luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, tuyên truyền, phổ biến và hướng dẫn thi hành các quy định mới về cơ cấu tổ chức, phạm vi thẩm quyền về địa giới hành chính của cơ quan THADS. Bên cạnh đó, Nhà nước sẽ cần đầu tư nguồn lực, bổ sung biên chế cho Cục Thi hành án Bộ Quốc phòng, song sự đầu tư này là cần thiết để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

Tuy nhiên, cũng như đã phân tích về chi phí khi xây dựng và ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong các Chính sách 1 và 2 nói trên, nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước. Hơn nữa, có thể xác định, chi phí đối với công tác THADS không chỉ là đối với vụ việc THADS cụ thể, mà còn là sự đầu tư nguồn lực của nhà nước và xã hội vào việc xây dựng, vận hành hệ thống THADS nhằm đảm bảo có một thiết chế thực thi công lý trên thực tế. Việc đầu tư nguồn lực này vừa đòi hỏi phải đủ lớn để đáp ứng các yêu cầu về trình độ, nghiệp vụ, đạo đức công vụ của đội ngũ công chức, điều kiện làm việc an toàn, nhanh chóng, thuận tiện, vừa đòi hỏi phải tiết kiệm, có trọng tâm, trọng điểm. Tuy nhiên, hiệu quả của các nguồn lực đầu tư này có thể không thể hiện ngay, trực tiếp, mà cần thời gian để kiểm chứng hoặc phải đánh giá ở các nguyên tắc đạt được. Ví dụ, một phần mềm ứng dụng công nghệ thông tin tốn nhiều thời gian, chi phí để xây dựng, kết nối, vận hành nhưng có thể giảm tải công việc của hàng nghìn người, đẩy nhanh tiến độ xử lý và giải quyết công việc khối lượng lớn, trực tiếp góp phần giảm chi phí THADS đối với từng vụ việc cụ thể.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tiêu cực.

b) Về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, cơ quan THADS và các cơ quan khác có liên quan trong hoạt động THADS

Thứ nhất, về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS:

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với nhà nước:* Việc sửa đổi các quy định về vai trò, nghĩa vụ, quyền hạn giúp cho Chấp hành viên, cơ quan THADS thuận lợi hơn trong việc tổ chức thi hành án, giảm thiểu số việc, tiền chưa thi hành xong hàng năm; từ đó thực hiện tốt hơn chỉ tiêu “Nâng tỷ lệ THADS xong trên tổng số án có điều kiện thi hành năm sau cao hơn năm trước” theo Nghị quyết số 96/2019/NQ-QH. THADS hiệu quả tạo sự an tâm ký kết các giao dịch dân sự kinh tế, khơi thông tiềm lực kinh tế, thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội; thu hút đầu tư nước ngoài.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* Tương tự như đã chỉ ra ở trên, việc sửa đổi các quy định về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Chấp hành viên, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS sẽ đảm bảo tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong THADS.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Tương tự như đã phân tích về chi phí khi xây dựng và ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong các Chính sách 1 và 2 nói trên, nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tiêu cực.

Thứ hai, về xác định rõ vai trò, thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân:

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Việc sửa đổi theo hướng tăng cường quyền hạn của VKSND và cơ quan THADS tạo sự đồng hành giữa hai hệ thống cơ quan sẽ rút ngắn thời gian tổ chức thi hành án, góp phần xây dựng môi trường đầu tư, kinh doanh cởi mở hơn góp phần phát triển nền kinh tế.

Đối với Cơ quan THADS: Việc sửa đổi Luật giúp VKSND luôn đồng hành cùng Cơ quan THADS tạo sự đồng thuận cũng như kiểm soát quyền lực, phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm, không để tình trạng vi phạm mà phải thu hồi, sửa đổi, hủy các quyết định, thủ tục thi hành án, giảm thiểu tối đa tình trạng một số vụ việc thi hành án kéo dài nhiều năm, bán đấu giá tài sản hàng chục lần, giảm thiểu tối đa chi phí thi hành án, tránh việc chi phí thi hành án tập trung vào ngân sách nhà nước (các khoản xác minh điều kiện thi hành án, tổng đạt, tương trợ tư pháp...). Việc kiểm sát ngay từ đầu vụ việc thi hành án ngăn ngừa, hạn chế vi phạm, giúp không phải thu hồi, sửa đổi, hủy bỏ các quyết định, hành vi thi hành án, tránh kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, không làm phát sinh các chi phí thi hành án, hạn chế trách nhiệm bồi thường nhà nước (vì nguồn bồi thường từ ngân sách nhà nước).

+ *Đối với các bên đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan:*

Tương tự chính sách 1 và chính sách 2, việc hoàn thiện nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS, vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS sẽ đảm bảo quyền và lợi ích về kinh tế của đương sự và các bên liên quan. Chẳng hạn, đối với các bên đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan: Việc kiểm sát ngay từ đầu và với từng giai đoạn tổ chức thi hành án giúp nhanh chóng thu hồi quyền lợi, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án; người phải thi hành án không phải chịu nhiều lãi suất chậm thi hành án; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan không mất các chi phí thời gian, vật chất để theo vụ việc thi hành án. Hơn nữa, người phải thi hành án còn giảm

được chi phí thi hành án, nhất là trường hợp bị cưỡng chế, kê biên, đấu giá nhiều lần; người được thi hành án không mất chi phí thời gian, đi lại theo đuổi vụ việc, thậm chí người được thi hành án còn có thể giảm được các chi phí pháp lý phát sinh khi vụ việc kéo dài, ví dụ chi phí thuê luật sư tư vấn, đại diện trong các vụ việc THADS.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Tương tự như đã phân tích về chi phí khi xây dựng và ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong các Chính sách 1 và 2 nói trên, nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước.

Đối với VKSND: Việc sửa đổi theo hướng tăng cường quyền hạn của VKSND tạo sự đồng hành giữa hai hệ thống cơ quan VKSND và Cơ quan THADS. Nhà nước sẽ cần đầu tư nguồn lực, bổ sung biên chế, kinh phí cho VKSND, song sự đầu tư này là cần thiết để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao và sẽ hạn chế được vi phạm, tránh phát sinh trách nhiệm bồi thường.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tiêu cực. Hơn nữa, việc minh bạch thời hạn phản hồi thông tin khi thực hiện kiểm sát các quyết định, hành vi của Chấp hành viên, Thủ trưởng cơ quan THADS cũng như minh bạch quy trình thủ tục kiến nghị, kháng nghị giúp rút gọn thời gian thi hành án, giảm chi phí thi hành án. Tương tự, việc tăng cường vai trò, trách nhiệm của TAND, các cơ quan, tổ chức liên quan cũng góp phần rút ngắn thời gian, giảm chi phí THADS.

3.4.1.2. Tác động về xã hội

- *Đối với việc sửa các quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan THADS:*

Đối với Nhà nước, cơ quan THADS: Việc tinh gọn tổ chức các cơ quan THADS cấp huyện sẽ tác động đến đội ngũ công chức đang công tác tại các đơn vị hiện có và cần thực hiện sắp xếp, bố trí cán bộ phù hợp với tình hình mới. Việc bố trí, sắp xếp có thể tác động đến điều kiện công tác của công chức, do đó cần có các biện pháp phù hợp để đảm bảo tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong quá trình thay đổi.

Thế chế về tổ chức THADS đồng bộ, hiệu quả, hiện đại, có bước đi, lộ trình, kết hợp hài hòa giữa kế thừa, ổn định với đổi mới, phát triển; gắn đổi mới tổ chức bộ máy với đổi mới phương thức lãnh đạo, tinh giản biên chế và cơ cấu lại, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức THADS; từng bước xã hội hóa một số hoạt động THADS với lộ trình phù hợp gắn với yêu cầu cải cách tư pháp, cải cách hành chính; phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước từ nay đến năm 2045.

- *Đối với việc sửa các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS, Chấp hành viên, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền, cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS*

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đã đặt ra yêu cầu “Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức”; “Tăng cường kiểm tra, giám sát công tác cán bộ, gắn với kiểm soát quyền lực, chống chạy chức, chạy quyền”. Điều này thể hiện quyết tâm chính trị của Đảng nhằm xây dựng, phát triển một cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, ngăn chặn tình trạng lạm quyền, lộng quyền, “lợi ích nhóm”, tham nhũng, tiêu cực. Ngày 20/01/2022, tại Phiên họp thứ 21 của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng, tiêu cực, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã kết luận, yêu cầu tập trung lãnh đạo, chỉ đạo tiếp tục đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện thể chế để “không thể tham nhũng”; cụ thể hoá, thể chế hoá đầy đủ, kịp thời các chủ trương, giải pháp về phòng chống tham nhũng, tiêu cực theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kiểm soát quyền lực để phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong các lĩnh vực dễ phát sinh tham nhũng, tiêu cực. Do đó, việc hoàn thiện nhiệm vụ, quyền hạn theo phương án 1 là đảm bảo nghiêm túc thực hiện nguyên tắc Đảng:

+ Đổi mới, sắp xếp và quản lý tổ chức bộ máy, biên chế; lấy hiệu quả thực hiện nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ chuyên môn làm mục tiêu hàng đầu gắn với đấu tranh phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong nội bộ.

+ Tăng cường kiểm soát quyền lực giúp phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong THADS, thông qua đề cao vai trò, cơ chế trách nhiệm công vụ, trách nhiệm pháp lý của cơ quan VKSND nếu xảy ra vi phạm, thiếu sót khi thực hiện công vụ được giao; đề cao trách nhiệm của VKSND khi thực hiện kiểm sát Kiểm sát các hoạt động trong quá trình bán đấu giá tài sản thi hành án

Từ đó, giúp phòng ngừa, ngăn chặn vi phạm, giảm thiểu khiếu nại, tố cáo, vượt cấp; tạo sự khách quan, tin tưởng trong tâm lý người dân, cơ quan, tổ chức; giúp nâng cao hình ảnh, uy tín cơ quan THADS trong xã hội và Hệ thống chính trị.

Việc tăng cường vai trò, trách nhiệm của các chủ thể trong THADS đảm bảo hiệu lực của các bản án, quyết định của Tòa án, bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân; tạo lòng tin của nhân dân đối với Đảng với Nhà nước, góp phần đảm bảo an ninh trật tự xã hội, giữ gìn kỷ cương, phép nước, thực hiện công bằng xã hội, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, giải pháp 1 góp phần thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng, đưa pháp luật THADS từng bước được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý cho việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ quan THADS; xác định rõ hơn địa vị pháp lý của các chủ thể pháp luật đối với việc thực hiện pháp luật về THADS; thể hiện cụ thể sự phân công trách nhiệm rõ ràng, gắn với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các bộ, ngành trong lĩnh vực THADS.

3.4.1.3. Tác động về giới

Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

3.4.1.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 1 không làm phát sinh TTHC mới. Các vấn đề thay đổi chủ yếu trong hệ thống cơ quan THADS và sự phối hợp giữa cơ quan THADS với Tòa án, Viện kiểm sát và cơ quan, tổ chức có liên quan.

Đối với việc tinh gọn cơ quan THADS cấp huyện và bổ sung chức năng, nhiệm vụ cho Cục Thi hành án Bộ Quốc phòng, về cơ bản sẽ chỉ thay đổi chủ thể cụ thể tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính mà không làm phát sinh thủ tục mới.

3.4.1.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

+ Cần thực hiện rà soát để đảm bảo sự thống nhất, phù hợp về thẩm quyền của các cơ quan có liên quan trong quá trình tổ tụng và công tác phối hợp; chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan THADS từ Trung ương đến địa phương.

+ Thông qua chính sách này, quyền lực của Chấp hành viên được kiểm soát chặt chẽ, bảo đảm tính hợp pháp để kiểm soát đối với các quyết định liên quan đến quyền cơ bản của con người.

+ Theo pháp luật hiện hành đã có quy định nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND nhưng còn quy định trong các văn bản Luật khác nhau, đồng thời chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong hoạt động THADS. Do đó, theo giải pháp 1 sẽ sửa đổi, bổ sung đưa nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND, Viện trưởng, Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên vào trong Luật THADS. Như vậy, việc sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ quyền hạn của Cơ quan VKSND sẽ có những tác động tích cực. Việc xác định rõ ràng, đầy đủ địa vị pháp lý của cơ quan VKSND cũng như đề cao trách nhiệm của VKSND, minh bạch hóa cơ chế phản hồi thông tin, thủ tục thực hiện kiến nghị, kháng nghị trong hoạt động THADS thể hiện sự cụ thể hóa Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và pháp luật có liên quan tạo sự đồng bộ, thống nhất.

+ Với vai trò trung tâm trong việc thực hiện quyền tư pháp, trách nhiệm phối hợp trong công tác THADS của TAND được nâng cao với một số định hướng, giải pháp cụ thể.

+ Bộ Công an củng cố vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về công tác thi hành án hình sự, đảm bảo đúng tinh thần Bộ Công an là cốt yếu trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao, được nêu tại Nghị quyết số 27-NQ/TW: “*Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong thi hành án hình sự, dân sự và hành chính*”.

+ Đối với Cơ quan Bảo hiểm xã hội, Cơ quan quản lý nhà nước về đất đai (cơ quan Tài Nguyên & Môi trường và các Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai), chính sách đảm bảo cơ chế phối hợp trong việc cung cấp thông tin thu nhập, thông tin nhà đất, xác minh tài sản thi hành án được kịp thời, nhanh chóng, chính xác để cơ quan THADS kịp thời áp dụng các biện pháp bảo đảm, biện pháp cưỡng chế tránh được việc tẩu tán tài sản của người phải thi hành án.

+ Đối với các tổ chức tín dụng, ngân hàng: kịp thời cung cấp thông tin về tài khoản, tài sản của người phải thi hành án khi có yêu cầu của Chấp hành

viên; Thực hiện nghiêm chỉnh các Quyết định về phong tỏa tài khoản, phong tỏa tài sản, khấu trừ tiền trong tài khoản, giải tỏa việc phong tỏa tài khoản, phong tỏa tài sản của người phải thi hành án...

+ Đối với các cơ quan trong việc giám sát hoạt động của cơ quan THADS: Quy định rõ hơn về thẩm quyền của các cơ quan liên quan trong việc giám sát đối với cơ quan THADS và hoạt động THADS (Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc,...) đảm bảo khắc phục việc chông chéo, mâu thuẫn khi thực hiện.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân*: Chính sách này nâng cao khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua việc ban hành chế tài đối với những cá nhân, cơ quan khi không nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật về phối hợp trong việc tổ chức THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*: Chính sách này không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

3.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2: giữ nguyên quy định hiện hành

3.4.2.1. Tác động về kinh tế

* *Giữ nguyên quy định hiện hành về tổ chức, hoạt động của cơ quan THADS*

- *Tác động tích cực*:

+ *Đối với Nhà nước*: Nhà nước sẽ không mất chi phí xây dựng ban hành luật và có thể là cả các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí tuyên truyền, phổ biến và hướng dẫn thi hành các quy định mới về cơ cấu tổ chức, phạm vi thẩm quyền về địa giới hành chính của cơ quan THADS.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tích cực.

- *Tác động tiêu cực*:

+ *Đối với Nhà nước*: Các khó khăn, bất cập trong tổ chức Hệ thống THADS đã nêu sẽ không được giải quyết. Nhà nước vẫn phải đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, duy trì tổ chức bộ máy tại các địa bàn khối lượng việc, tiền ít, trong khi lại thiếu nguồn lực để đầu tư cho địa bàn khối lượng việc, tiền nhiều. Điều này phần nào ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng tổ chức THADS trung bình trên địa bàn cả nước.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: tại các địa bàn khối lượng việc, tiền nhiều nhưng chưa kịp thời đầu tư về nhân lực, cơ sở vật chất thì thời gian, chất lượng tổ chức THADS sẽ bị ảnh hưởng.

* *Giữ nguyên quy định hiện hành về nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan THADS, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong*

THADS; vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS

- *Tác động tích cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Nhà nước sẽ không mất chi phí xây dựng ban hành luật và có thể là cả các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí tuyên truyền, phổ biến và hướng dẫn thi hành các quy định mới về cơ cấu tổ chức, phạm vi thẩm quyền về địa giới hành chính của cơ quan THADS.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* không có tác động tích cực.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:*

Có thể thấy rằng, mặc dù các cơ quan chức năng đã có nhiều nỗ lực trong việc tổ chức THADS, tuy nhiên trên thực tế vẫn còn xảy ra tình trạng án tồn đọng, khó xử lý. Trong quá trình THADS, các cơ quan thi hành án cũng gặp những khó khăn như: Việc giải quyết những vụ việc có điều kiện thi hành, có giá trị lớn ở một số nơi còn chậm tiến độ, đạt tỷ lệ thấp. Một số quy định của pháp luật về THADS và các quy định có liên quan còn chưa thống nhất, không còn phù hợp với thực tế hoặc chồng chéo nhưng chưa được bổ sung, sửa đổi kịp thời. Bên cạnh đó, điều kiện kinh tế của các đối tượng phải thi hành án khó khăn nên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thi hành. Ý thức chấp hành bản án, quyết định của người phải thi hành án còn hạn chế, nhiều trường hợp cố tình chây ỳ, lợi dụng quyền khiếu nại nhằm mục đích trì hoãn, kéo dài thời gian thi hành án.

Đối với Chấp hành viên, nếu lựa chọn giải pháp 2 là giữ nguyên quy định hiện hành thì khối lượng công việc dồn cho Chấp hành viên quá lớn ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu suất giải quyết công việc, án tồn đọng do đó sẽ nhiều lên. Với số lượng án tín dụng ngân hàng phải giải quyết chiếm tỷ lệ cao về tiền ngày càng gia tăng như hiện nay, việc để tồn án chưa thi hành xong sẽ không giải phóng các nguồn lực để thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội. Bản án dân sự - kinh tế nếu đã tuyên mà chưa được thi hành, các kết quả thu hồi nợ, giảm nợ xấu mà thấp thì sẽ gây khó khăn cho phát triển sản xuất, kinh doanh, qua đó, tác động tiêu cực đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:*

Việc giữ nguyên quy định hiện hành thì các vướng mắc, bất cập liên quan đến Viện Kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, các cơ quan có liên quan trong quá trình tổ chức THADS cũng không giải quyết được, ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu lực THADS. Đặc biệt trong bối cảnh THADS ngày càng giữ vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế - xã hội, kết quả và hiệu quả của công tác này ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống vật chất và tinh thần của các bên có liên quan nói riêng, đến niềm tin của họ và nhân dân nói chung vào công lý và hiệu quả của hệ thống luật pháp và ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế của mỗi nước.

3.4.2.2. Tác động về xã hội

Việc giữ nguyên các quy định hiện hành sẽ không kịp thời thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng, đưa pháp luật THADS từng bước được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý cho việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ quan THADS.

Vẫn còn tình trạng án tuyên không rõ, khó thi hành; vẫn còn tỉ lệ nhất định các bản án đã có hiệu lực bị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm ảnh hưởng đến quá trình tổ chức thi hành án. Về án tuyên không rõ, khó thi hành, “bên cạnh những kết quả đạt được, công tác xem xét, xác định và xử lý, khắc phục các bản án, quyết định tuyên không rõ, khó thi hành của các Tòa án vẫn còn nhiều hạn chế; như: số lượng các bản án, quyết định tuyên không rõ, khó thi hành vẫn còn nhiều; trong đó còn nhiều trường hợp cơ quan thi hành án có công văn kiến nghị đã lâu nhưng chưa được giải quyết; việc giải thích, đính chính bản án của Tòa án trong một số vụ án còn chưa phù hợp với nội dung vụ việc; nhiều đơn vị chưa coi việc rà soát kiến nghị của cơ quan thi hành án để xử lý, khắc phục các bản án, quyết định tuyên không rõ, khó thi hành là nhiệm vụ thường xuyên mà chỉ thực hiện khi có yêu cầu của TANDTC...”. Thực tiễn cho thấy, các vụ việc vướng mắc chủ yếu liên quan đến đất đai, như chia tài sản chung nhưng không tính đến các quyền về lối đi, sai lệch trong mô tả hiện trạng tài sản nên chênh lệch so với thực địa và thực trạng của tài sản; bản án không giải quyết triệt để tình trạng pháp lý của tài sản kê biên v.v. Bên cạnh đó, còn tình trạng các bản án, quyết định tuyên trách nhiệm rất lớn của người phải thi hành án nhưng các biện pháp bảo đảm trong quá trình tổ tụng không được áp dụng, tòa án tuyên giải tỏa kê biên đối với các tài sản của đương sự; đường lối xét xử không nhất quán.

Số đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm vẫn còn nhiều. Vẫn còn một số đương sự coi giám đốc thẩm, tái thẩm là cơ hội để kéo dài việc thi hành án. Ví dụ, năm 2021: Tổng số đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm mà TANDTC và các TAND cấp cao phải giải quyết là 14.371 đơn/vụ; đã giải quyết được 7.969 đơn/vụ; đạt 55,5%. Trong đó, TANDTC giải quyết được 2.302/3.186 đơn/vụ, đạt 72,3%; các TAND cấp cao giải quyết được 5.667/11.185 đơn/vụ, đạt 50,7%). Trong tổng số 7.969 đơn/vụ đã giải quyết, Tòa án trả lời cho các đương sự là không có căn cứ kháng nghị 7.512 đơn/vụ; kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 457 đơn/vụ. Năm 2022, tổng số đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm mà TANDTC và các TAND cấp cao phải giải quyết là 13.463 đơn/vụ; đã giải quyết được 8.403 đơn/vụ; đạt tỷ lệ 62,4%, vượt 2,4% so với chỉ tiêu Nghị quyết Quốc hội. Trong tổng số 8.403 đơn/vụ đã giải quyết, Tòa án trả lời cho các đương sự là không có căn cứ kháng nghị 7.954 đơn/vụ; kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 449 đơn/vụ. Số lượng vụ việc phải kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm thấp, chỉ chiếm 5,3% so với số lượng đơn đã giải quyết.

Các vấn đề vướng mắc về địa vị pháp lý của các chủ thể pháp luật đối với việc thực hiện pháp luật về THADS, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các bộ, ngành trong lĩnh vực THADS không được giải quyết.

3.4.2.3. Tác động về giới

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

3.4.2.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 2 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

3.4.2.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật*: Giải pháp 2 không trái với các quy định hiện hành. Tuy nhiên, nếu giữ nguyên như hiện nay, các khó khăn, bất cập sẽ không được giải quyết, không tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân*: Giải pháp 2 giữ nguyên trạng các chính sách hiện hành và các chính sách này đã được thực hiện một thời gian khá dài, đã bộc lộ những bất cập nhất định. Do đó, việc các bất cập không được điều chỉnh kịp thời có thể làm giảm sút mức độ tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình tổ chức THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*: Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

3.4.3. Đánh giá tác động giải pháp 3: Sửa đổi và bổ sung quy định mới trong Luật THADS (sửa đổi) tương tự như giải pháp 1, riêng đối với VKSND, sửa đổi, bổ sung theo hướng sửa đổi toàn diện vai trò và quyền hạn của Viện kiểm sát trong THADS.

3.4.3.1. Tác động về kinh tế

Về cơ bản, giải pháp 3 mang đến các lợi ích về kinh tế tương tự như giải pháp 1. Tuy nhiên, so với giải pháp 1, giải pháp 3 tạo ra thêm nhiều công đoạn hơn do yêu cầu VKSND tiên kiểm (phê chuẩn) nhiều quyết định THADS, dẫn đến khả năng kéo dài thời gian thi hành án, từ đó trực tiếp gây thiệt hại về kinh tế cho nhà nước.

3.4.3.2. Tác động về xã hội

Giải pháp 3 có các tác động về xã hội tương tự giải pháp 1.

3.4.3.3. Tác động về giới

Giải pháp 3 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

3.4.3.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 3 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

3.4.3.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:* Giải pháp 3 không trái với các quy định hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Giải pháp 3 không làm ảnh hưởng đến việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình tổ chức THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:* Giải pháp 3 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

Quốc hội ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong đó sửa đổi, bổ sung theo đề xuất tại phương án 1.

4. Chính sách 4: Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí, nâng cao hiệu quả THADS

4.1. Xác định vấn đề bất cập

(1) Quyền, nghĩa vụ của đương sự và các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong THADS được cụ thể hóa trong trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án. Do đó, các tồn tại, hạn chế trong quy định về đương sự, Chấp hành viên, cơ quan THADS, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, các cơ quan phối hợp trong THADS như đã phân tích nêu trên dẫn đến các quy định về trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án có những hạn chế tương ứng cần được khắc phục.

(2) Một số quy định về trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án chưa rõ, chưa đầy đủ dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện; có trình tự, thủ tục chưa quy định rõ thời hạn phải hoàn thành cũng như kết thúc thực hiện ở từng khâu, từng giai đoạn dẫn đến kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, dễ xảy ra vi phạm hoặc tiêu cực, tốn kém chi phí. Cụ thể:

- Các quy định về thụ lý thi hành án chưa rõ, quy định thời gian quá ngắn để ra quyết định thi hành án mà chưa xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan THADS trong việc thẩm định hồ sơ, xác định thẩm quyền. Quy định về từ chối yêu cầu thi hành án chưa đầy đủ.⁶⁷

- Có nhiều văn bản về thi hành án phải thông báo cho đương sự và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan⁶⁸, một số trường hợp thủ tục thực hiện phức tạp, dẫn đến dễ bị đương sự lợi dụng để gây khó khăn cho cơ quan THADS, kéo dài

⁶⁷ Ví dụ: trong trường hợp người yêu cầu không cung cấp đầy đủ tài liệu hoặc không thực hiện việc sửa đổi, bổ sung đơn yêu cầu theo yêu cầu của cơ quan THADS.

⁶⁸ Khoản 1 Điều 39 Luật THADS: “Quyết định về thi hành án, giấy báo, giấy triệu tập và văn bản khác có liên quan đến việc thi hành án phải thông báo cho đương sự, người có quyền, nghĩa vụ liên quan để họ thực hiện quyền, nghĩa vụ theo nội dung của văn bản đó.

thời gian tổ chức thi hành án⁶⁹; chưa có quy định về việc ủy quyền cho Thừa phát lại thực hiện việc thông báo.

- Đối với các trường hợp thi hành án chủ động, thu hồi tiền cho Nhà nước, hiện nay, cơ quan THADS chủ động tổ chức thi hành. Tại Báo cáo số 332-BC/BNCTW, ngày 15/10/2019 của Ban Nội chính Trung ương, báo cáo số 03-BC/ĐCT ngày 22/7/2019 của Đoàn Công tác số 3 theo Kế hoạch số 192-KH/BCĐTW ngày 04/9/2018 của Ban Chỉ đạo Trung ương đã giao các cơ quan có liên quan⁷⁰ quy định rõ trách nhiệm của cá nhân, tổ chức đại diện phần vốn góp của Nhà nước trong các tổ chức, doanh nghiệp phải thực hiện việc yêu cầu cơ quan THADS thi hành phần dân sự trong bản án, quyết định hình sự liên quan đến kinh tế, tham nhũng.

- Quy định chưa cụ thể về trình tự, thủ tục công nhận thỏa thuận của các bên đương sự; hậu quả pháp lý khi thực hiện, không thực hiện thỏa thuận của các bên đương sự.

- Chưa xác định đúng bản chất của biện pháp bảo đảm thi hành án là biện pháp có tính chất khẩn cấp và tạm thời; chưa xác định đúng bản chất của kê biên chỉ là biện pháp khẩn cấp tạm thời mà chưa phải là biện pháp cưỡng chế thi hành án.

- Bản chất của biện pháp cưỡng chế thi hành án là biện pháp tác động trực tiếp đến quyền con người (quyền tài sản, quyền nhân thân) của người phải thi hành án. Tuy nhiên, hiện nay chưa có cơ chế kiểm soát, tiền kiểm đối với việc áp dụng một số biện pháp cưỡng chế (như quyết định bán tài sản thi hành án).

- Chưa quy định trình tự, thủ tục để xử lý một số tài sản đặc thù như cổ phần, cổ phiếu, tài sản hình thành trong tương lai, quyền khai thác khoáng sản...

- Các quy định về thẩm định giá còn chưa đầy đủ: Một số trường hợp người phải thi hành án chống đối khi tiến hành thẩm định giá, nên phải huy động lực lượng để thực hiện. Như vậy, cơ quan THADS phải huy động lực lượng hai lần (để kê biên và để định giá) chỉ trong khoảng thời gian ngắn, dẫn đến tốn kém chi phí và mất thời gian; chưa có quy định về việc định giá lại trong trường hợp Chứng thư thẩm định giá hết thời hạn sử dụng; Quy trình định giá tài sản còn đang bị kéo dài và lệ thuộc vào đương sự, cần phải cho đương sự thỏa thuận về giá, về lựa chọn tổ chức thẩm định giá, không thỏa thuận được; Trường hợp Chấp hành viên tự xác định giá còn gặp khó khăn do không có quy định về thời hạn thực hiện và trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn liên quan...

⁶⁹ Có những văn bản phải tổng đạt nhiều lần do đương sự có tình vắng mặt; có trường hợp không tổng đạt được trực tiếp hoặc pháp luật quy định phải đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng thì phải thực hiện trên 2 số liên tiếp, chưa kể thời gian phải thực hiện việc ủy thác tư pháp...;

⁷⁰ Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Công an, Bộ Tư pháp, TANDTC, VKSNDTC rà soát để xác định: (i) Quy định rõ trách nhiệm của cá nhân, tổ chức đại diện phần vốn góp của Nhà nước trong các tổ chức, doanh nghiệp phải thực hiện việc yêu cầu cơ quan THADS thi hành phần dân sự trong bản án, quyết định hình sự liên quan đến kinh tế, tham nhũng; (ii) Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan tài chính trong việc quy định trình tự, thủ tục xác lập quyền sở hữu toàn dân về tài sản và xử lý đối với tài sản bị tịch thu sung quỹ nhà nước trong các vụ án tham nhũng.

- Quy định về bán đấu giá tài sản thi hành án còn nhiều bất cập (thể hiện chi tiết trong Phụ lục vướng mắc của Luật THADS kèm theo Báo cáo tổng kết): Về bản chất, việc bán đấu giá tài sản thi hành án có tính chất cưỡng chế, bắt buộc để thực hiện bản án, quyết định của Tòa án, khác với tính chất bán đấu giá tài sản trong quan hệ pháp luật dân sự thông thường. Do đó, việc bán đấu giá tài sản thi hành án có những điểm đặc thù. Tuy nhiên, các quy định về bán đấu giá tài sản thi hành án còn bất cập, chưa phù hợp với bản chất cưỡng chế bán tài sản trong thi hành án, nhiều thủ tục dẫn đến kéo dài quá trình tổ chức thi hành án và dễ sai phạm. Quy định Luật THADS hiện hành quy định phải bán tài sản đến khi giá trị tài sản thấp hơn hoặc bằng chi phí cưỡng chế thi hành án mà chưa có quy định bắt buộc người được thi hành án phải nhận tài sản để trừ vào tiền thi hành án là chưa phù hợp, dẫn đến kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, ảnh hưởng đến cả quyền và lợi ích hợp pháp của người được và người phải thi hành án, tổn kém chi phí của ngân sách nhà nước⁷¹;

- Chưa có cơ chế xử lý dứt điểm đối với việc thi hành án theo đơn yêu cầu trong trường hợp người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành. Hiện nay, đối với trường hợp người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành án, cơ quan THADS thực hiện theo dõi, xác minh định kỳ ít nhất 02 lần và chuyển sổ theo dõi riêng nếu đương sự vẫn không có điều kiện thi hành án. Nhà nước phải đảm bảo nhân lực, vật lực để theo dõi, xác minh định kỳ; đồng thời, dẫn đến hiểu chưa đúng về năng lực quản lý của nhà nước trong quá trình tổ chức thực thi bản án, quyết định của Tòa án, vì số lượng cơ quan THADS phải theo dõi loại việc này ngày càng tăng lên.

Bên cạnh đó, Nhà nước phải chi trả các khoản chi phí liên quan đến việc xác minh⁷², theo dõi việc chưa có điều kiện⁷³, gây lãng phí ngân sách Nhà nước. Do đó, cần phải có cơ chế kết thúc việc thi hành án trong trường hợp này.

- Thời gian để giải quyết một việc thi hành án còn dài, chi phí còn nhiều. Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, tại Việt Nam, **trung bình để thi hành một bản án là 150 ngày** trên tổng thời gian giải quyết một vụ việc là 400 ngày.⁷⁴ Kết quả này cơ bản giữ nguyên từ năm 2014 đến năm 2019 và chưa có sự thay đổi đáng kể. Đây cũng là một nguyên nhân khiến cho xếp hạng về môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của Việt Nam còn hạn chế (xếp thứ

⁷¹ Theo pháp luật của Cộng hoà Pháp trường hợp không có người trả giá thì người trúng đấu giá là người được thi hành án. Điều này cũng phù hợp với mục đích của THADS là phục vụ cho lợi ích tư, lợi ích của các cá nhân, tổ chức cụ thể. Vì vậy, thay vì được nhận một khoản tiền, trong trường hợp không bán được tài sản của người phải thi hành án để thanh toán tiền thì người được thi hành án nhận tài sản để trừ vào khoản nợ cũng đã đảm bảo quyền được thi hành án của người được thi hành án.

⁷² Điều 73 Luật THADS năm 2015. Theo thống kê, trung bình Ngân sách nhà nước phải chi trả cho khoản chi bồi dưỡng cho những người trực tiếp xác minh điều kiện thi hành án khoảng 640.000 đồng/một vụ việc THADS cho 1 lần xác minh điều kiện thi hành án (70.000 đồng/người/ngày đối với Chấp hành viên, công chức khác làm công tác thi hành án, kiểm sát, cảnh sát; 100.000 đồng/người/ngày đối với dân quân tự vệ, đại diện chính quyền địa phương và các đối tượng khác),

⁷³ Vụ việc chưa có điều kiện thi hành phải theo dõi đến cùng, có thể là mãi mãi trong khi bản chất người phải thi hành án không có tài sản.

⁷⁴ Thời gian thực thi phán quyết của các quốc gia ASEAN năm 2016: Singapore: 40 ngày, Brunei: 90 ngày, Thái Lan: 120 ngày, Malaysia: 120 ngày, Lào: 135 ngày, Việt Nam: 150 ngày, Campuchia: 170 ngày, Indonesia: 180 ngày, Myanmar: 180 ngày và Philippines: 204 ngày. Nguồn: ThS. Nguyễn Xuân Tùng (2017), đd.

69/190 về môi trường kinh doanh, thứ 77/140 về năng lực cạnh tranh); trong khu vực ASEAN, vẫn chưa vào nhóm 4 nước dẫn đầu (đứng thứ 5 về môi trường kinh doanh, thứ 7 về năng lực cạnh tranh)⁷⁵.

Ngân hàng Thế giới cũng đã thực hiện dự án “Doing Business” đánh giá môi trường đầu tư kinh doanh, năng lực cạnh tranh quốc gia, trong đó, thời gian giải quyết tranh chấp là một tiêu chí để đánh giá. Thời gian này được tính từ tổng thời gian thụ lý, xét xử và thực thi phán quyết của tòa án⁷⁶.

Bảng dưới đây tóm tắt thời gian, trình tự một việc thi hành án phải tiến hành cưỡng chế kê biên, bán đấu giá tài sản. Theo đó, một vụ việc có thể kéo dài từ 144-244 ngày, cụ thể:

Bảng số 9: Tóm tắt thời gian, trình tự thực hiện trong quy trình THADS

STT	Nội dung trình tự, thủ tục	Thời hạn	Ghi chú
1	Ra quyết định thi hành án: Kể từ ngày nhận được yêu cầu thi hành án.	05 ngày làm việc	Đ36
2	Tổng đạt quyết định thi hành án Kể từ ngày ra QĐTHA	03 ngày làm việc	Đ39
3	Thời hạn tự nguyện thi hành án Kể từ ngày tổng đạt hợp lệ	10 ngày	Đ45
4	Xác minh điều kiện thi hành án: Kể từ ngày hết thời hạn tự nguyện THA	10 ngày	Đ44
	Kiểm tra hiện trạng tài sản		
	Xác minh các tài sản khác của người phải THA		
5	Trình tự trước khi áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên:	20-30 ngày	
	Yêu cầu Văn phòng ĐKĐĐ cung cấp thông tin về tài sản	3 ngày làm việc	Điểm b khoản 6 Đ44
	Yêu cầu người phải THA nộp GCNQSDĐ cho cơ quan THADS		Đ111
	Dự trù chi phí cưỡng chế		
	Họp bàn tổ chức cưỡng chế kê biên trong trường hợp cần huy động lực lượng		
	Cơ quan Công an xây dựng và lập phương án bảo vệ cưỡng chế	03 ngày làm việc	Kh4 Đ72

⁷⁵ Theo đánh giá tại Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 01/01/2020 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2019 và định hướng đến năm 2021.

⁷⁶ ThS. Nguyễn Xuân Tùng (2017), đd.

STT	Nội dung trình tự, thủ tục	Thời hạn	Ghi chú
	Lập Kế hoạch cưỡng chế trong trường hợp cần huy động lực lượng		Đ72
	Thông báo về việc cưỡng chế, dự trù chi phí cưỡng chế (3 ngày làm việc trước ngày cưỡng chế)	3 ngày làm việc	
	Thông báo cho đại diện chính quyền cấp xã hoặc đại diện tổ dân phố (3 ngày làm việc trước ngày cưỡng chế)		K1 Đ88
6	Tổ chức cưỡng chế kê biên	1 ngày	Đ88
7	Định giá tài sản kê biên	15-40 ngày	Đ98
	Thỏa thuận về giá, tổ chức thẩm định giá Ký hợp đồng với tổ chức thẩm định giá	5 ngày làm việc	K2Đ98
	Có kết quả chứng thư thẩm định giá tài sản	Chưa có quy định Đề xuất(7-15 ngày)	
	Định giá lại tài sản (nếu đương sự có yêu cầu)	5 ngày làm việc	Đ99
	Ký hợp đồng với tổ chức thẩm định giá để định giá lại	5 ngày làm việc	
	Có kết quả chứng thư thẩm định giá lại tài sản	Chưa có quy định Đề xuất(7-15 ngày)	
8	Bán đấu giá tài sản	55 ngày	
	Thỏa thuận về tổ chức đấu giá tài sản	5 ngày làm việc	K2 Đ101
	Thông báo lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản	3 ngày làm việc	K2Đ4 TT02
	Đánh giá, Chấm điểm tổ chức đấu giá tài sản		Đ5 TT02
	Thông báo kết quả lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản	3 ngày làm việc	Đ6 TT02
	Ký hợp đồng dịch vụ đấu giá tài sản (kể từ ngày có kết quả định giá tài sản)	10 ngày	K2 Đ101
	Giám sát tổ chức đấu giá thực hiện các thủ tục để đấu giá tài sản: - Ban hành Quy chế cuộc đấu giá - Niêm yết thông báo bán đấu giá ít nhất 15 ngày trước ngày mở cuộc đấu giá - Thông báo công khai (trên báo và Cổng TTQGĐGTS) ít nhất 15 ngày trước ngày mở cuộc đấu giá	45 ngày	K2 Đ101 Luật THA Đ35,57 Luật ĐGTS

STT	Nội dung trình tự, thủ tục	Thời hạn	Ghi chú
	Nộp tiền mua tài sản	30 ngày	K3Đ27 NĐ62(33)
9	Giao tài sản cho người mua được tài sản đấu giá	30-60 ngày	Đ103 K3Đ27 NĐ62(33)
	Ký hợp đồng mua bán tài sản đấu giá		
	Ra Quyết định giao tài sản cho người mua được tài sản đấu giá		
	Các trình tự cưỡng chế giao nhà (trong trường hợp người có tài sản không tự nguyện bán giao)		
10	Thanh toán tiền thi hành án	10 ngày	K4Đ27 NĐ62
	Làm phân phối tiền thi hành án		
	Thông báo nhận tiền, tiến hành chi trả		
Tổng thời gian		144-244 ngày	

Bảng dưới đây tóm tắt một số vấn đề có thể phát sinh trong quá trình áp dụng pháp luật THADS có thể dẫn đến việc THADS bị kéo dài⁷⁷:

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
I	Thụ lý thi hành án		
1	Tiếp nhận yêu cầu THADS, bản án, hồ sơ ủy thác THADS	- Án chủ động: 30 ngày (thông thường) 15 ngày (thi hành ngay nhưng có thể bị kháng cáo, kháng nghị) Ngay (BPKCTT) - Án theo yêu cầu: khi đương sự yêu cầu thi hành án, thời hiệu: 05 năm.	- Án chủ động: Cơ quan tổ tụng chậm chuyển giao bản án, quyết định, vật chứng, tài liệu liên quan; - Án theo yêu cầu: + Mặc dù có hỗ trợ trực tuyến yêu cầu thi hành án nhưng bước này chỉ nhằm mục đích tư vấn, hướng dẫn đương sự chuẩn bị hồ sơ đầy đủ, sau đó đương sự vẫn phải nộp hồ sơ trực tiếp hoặc qua bưu điện (cung cấp bản chính của bản án/quyết định). Bên cạnh đó, cần scan bản án để đính kèm hồ sơ khi đề nghị hỗ trợ trực tuyến; việc này còn khó khăn cho cá nhân hoặc doanh nghiệp nhỏ hoặc ở vùng sâu, vùng xa.

⁷⁷ ĐTKH cấp Bộ (2023), Định hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác thi hành án dân sự trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045.

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
			+ Việc nộp hồ sơ qua bưu chính công ích có thể thiếu tài liệu, bị trả lại... + Yêu cầu thi hành phán quyết trọng tài phải kèm theo văn bản của Tòa án về việc đến thời điểm hiện tại chưa tiếp nhận đơn yêu cầu huỷ phán quyết trọng tài - Thủ tục ủy thác THADS đang thực hiện chủ yếu qua bưu chính nên có khoảng trống nhất định về thời gian từ khi cơ quan A ủy thác đến khi cơ quan B tiếp nhận và ra quyết định ủy thác
2	Kiểm tra, xử lý yêu cầu THADS, bản án, hồ sơ ủy thác THADS	15 ngày (thông thường) 30 ngày (phức tạp)	- Tòa án chậm giải thích, đính chính bản án hoặc cơ quan THADS chậm đề nghị giải thích, đính chính
		05 ngày (thông thường) 24 giờ (BPKCTT)	- Tài liệu kèm theo không đầy đủ
3	Ra quyết định THADS, phân công Chấp hành viên tổ chức thi hành	05 ngày (thông thường), 03 ngày (QĐ gq phá sản) Ngay (BPKCTT)	- Căn cứ từ chối yêu cầu thi hành án có thể chưa được hiểu, áp dụng thống nhất. Ví dụ, việc chấp nhận/ không chấp nhận khôi phục thời hiệu, việc ra/ không ra quyết định đối với nghĩa vụ thực hiện hành vi...
II	Tổ chức THADS		
1	Thông báo về THADS	03 ngày (chờ kết quả ủy thác tư pháp: 06 tháng)	- Trường hợp đương sự vắng mặt hoặc không xác định được địa chỉ thì thủ tục tổng đạt còn phức tạp, tốn kém. - Chưa ứng dụng tối đa các tiện ích công nghệ trong việc thông báo.⁷⁸ - Trường hợp đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ở nước ngoài thì thời gian tương trợ

⁷⁸ Khoản 2 Điều 12 Nghị định 62/2015/NĐ-CP có quy định đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có thể yêu cầu được nhận thông báo bằng điện tín, fax, email hoặc hình thức khác thì có thể thực hiện theo hình thức đó nếu không gây trở ngại cho cơ quan THADS. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy chủ yếu vẫn áp dụng các hình thức truyền thống (trực tiếp, bưu điện).

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
			tư pháp kéo dài nhiều tháng, nhiều năm.
2	Xác minh điều kiện THADS/ Ủy thác xác minh	10 ngày, kể từ ngày hết thời hạn tự nguyện thì phải tiến hành xác minh (căn cứ kết quả xác minh, CHV tiến hành các thủ tục tiếp theo) BDS: 30 ngày, phức tạp: 45 ngày Động sản: 15 ngày, 15 ngày	- Chưa có cơ chế phù hợp, đảm bảo buộc người phải thi hành án kê khai trung thực tài sản, thu nhập. - Có quy định về xử phạt trong trường hợp không kê khai đúng, tẩu tán tài sản...; cơ quan quản lý thông tin chậm cung cấp thông tin, cung cấp thông tin không chính xác... nhưng hầu như không áp dụng được trên thực tế. - Cơ sở dữ liệu chuyên ngành về tài sản, tài khoản của các cơ quan quản lý chưa đồng bộ, chưa có khả năng truy cập để trích xuất thông tin phục vụ xác minh điều kiện thi hành án. - Chưa có quy định về thời hạn phải hoàn thành, kết thúc việc xác minh điều kiện thi hành án.
3	Ủy thác thi hành án	05 ngày	Pháp luật THADS chưa quy định rõ trường hợp nào ủy thác thẳng, trường hợp nào phải xác minh trước khi ủy thác.
4	Xác định việc chưa có điều kiện THADS, công khai thông tin của người phải THADS chưa có điều kiện thi hành	05 ngày (xác minh lại 06 tháng hoặc 01 năm/lần)	Chưa có cơ chế xử lý triệt để đối với các loại việc không có khả năng thi hành; phải chờ thời gian dài và đủ điều kiện để chuyển sở theo dõi riêng hoặc xét miễn, giảm khoản thu, nộp ngân sách nhà nước theo quy định.
5	Hoãn THADS ⁷⁹	05 ngày Ngay (khi bản án bị kháng nghị ít nhất 24 giờ trước thời điểm cưỡng chế)	- Hoãn do Tòa án thụ lý để giải quyết tranh chấp về tài sản, phân chia tài sản chung; tài sản được bán đấu giá để thi hành án sau khi giảm giá mà giá trị bằng hoặc thấp hơn chi phí và nghĩa vụ được bảo

⁷⁹ Ngoài ra, còn tình trạng án giao người chưa thành niên cho người được giao nuôi dưỡng chưa được thi hành, nhưng người phải thi hành án đang giữ con lại yêu cầu thay đổi quyền nuôi con. Hiện pháp luật chưa có quy định cụ thể về việc thi hành án giao con trong trường hợp này, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, nếu Tòa án thụ lý vụ việc thì hầu như việc thi hành bản án đầu sẽ hoãn để chờ phán quyết mới của Tòa án về quyền nuôi con.

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
		(không còn căn cứ hoãn thì ra quyết định tiếp tục thi hành trong thời hạn 05 ngày)	đảm. - Chưa chuyển giao quyền và nghĩa vụ do sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan. - Tài sản kê biên không bán được mà người được thi hành án không nhận để đối trừ nghĩa vụ.
6	Tạm đình chỉ THADS	05 ngày (không còn căn cứ tạm đình chỉ thì ra quyết định tiếp tục thi hành trong thời hạn 05 ngày)	- Bản án, quyết định bị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm. - Tòa án thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, nhưng nghĩa vụ THADS là nghĩa vụ có bảo đảm (về bản chất nghĩa vụ này vẫn được ưu tiên thanh toán theo thủ tục phá sản)
7	Đình chỉ THADS	05 ngày	Tòa án ra quyết định phá sản, nhưng nghĩa vụ THADS là nghĩa vụ có bảo đảm (về bản chất nghĩa vụ này vẫn được ưu tiên thanh toán theo thủ tục phá sản)
8	Miễn, giảm nghĩa vụ THADS đối với khoản thu nộp ngân sách nhà nước	Lập hồ sơ: khi đủ điều kiện 22 ngày (Tòa án thụ lý và mở phiên họp) 05 ngày (Tòa án gửi QĐ miễn, giảm) Cùng cấp: 7+7+15 ngày Cấp trên: 15+7+15 ngày	- Phải đủ điều kiện về phần nghĩa vụ đã thi hành được và thời gian không thi hành được (hết thời hạn 05 năm kể từ ngày ra quyết định thi hành án; thủ tục xét giảm kéo dài nhiều năm). - Quyết định miễn, giảm có thể bị kháng nghị bởi Viện kiểm sát cùng cấp hoặc cấp trên trực tiếp
9	Kiến nghị Tòa án có thẩm quyền xem xét lại bản án, quyết định của Tòa án theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm	05 ngày kiến nghị 90 ngày để TA xem xét	Toà án chậm xem xét, giải quyết
10	Áp dụng biện pháp bảo đảm THADS	Ngay khi có căn cứ để ngăn chặn	Cơ quan quản lý tài khoản, tài sản không kịp thời áp dụng.
11	Ra quyết định	10 ngày, kể từ ngày	- Tranh chấp phát sinh liên quan

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
	cưỡng chế THADS	ra quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm hoặc có căn cứ xác định tài sản thuộc quyền sở hữu, sử dụng của người phải thi hành án	đến tài sản, quyền tài sản.
12	Tổ chức cưỡng chế THADS		- Chưa có thời hạn tối đa cơ quan THADS bắt buộc phải tổ chức cưỡng chế thi hành án trên thực tế (sau khi đã ban hành quyết định cưỡng chế). - Chưa có thời hạn để người có tài sản tự nguyện di chuyển tài sản để trả QSDĐ cho người phải thi hành án. - Phụ thuộc vào sự phối hợp của các tổ chức, cơ quan liên quan (cơ quan công an thống nhất kế hoạch bảo vệ cưỡng chế; UBND, Ban chỉ đạo THADS cho phép cưỡng chế...)
13	Thực hiện thẩm định giá tài sản	- 05 ngày, kể từ ngày kê biên - đương sự yêu cầu: 05 ngày, kể từ ngày đã có kết quả định giá - Không ký được hợp đồng TĐG và cần tham khảo ý kiến của cơ quan tài chính: chờ yk: 15 ngày	- Thủ tục đối với mỗi lần bán đấu giá, giảm giá. - Phải định giá lại do đương sự yêu cầu hoặc CHV có vi phạm dẫn đến sai lệch kết quả định giá
14	Thực hiện bán đấu giá tài sản	- 10 ngày: ký hợp đồng - BDS: 45 ngày - Động sản: 30 ngày - Tài sản tươi sống, mau hỏng: 05 ngày, từ ngày kê biên - Giảm giá để bán	- Thời hạn chủ sở hữu chung được ưu tiên mua phần tài sản của người phải thi hành án quá dài (03 tháng đối với bất động sản, 01 tháng đối với động sản bán lần đầu; mỗi lần sau đó là 15 ngày) - Không giới hạn số lần giảm giá để bán tài sản và có thể giảm đến

TT	Quy trình	Thời gian (luật định)	Quy định/ vấn đề phát sinh có thể kéo dài thời gian thi hành án
		đấu giá lần tiếp theo đối với tài sản không có người tham gia đấu giá, bán đấu giá không thành: 05 + 10 ngày	khi giá trị bằng hoặc thấp hơn chi phí cưỡng chế. - Chưa có các cơ chế đủ mạnh để ngăn chặn tình trạng thông đồng, dìm giá.
15	Tiêu hủy vật chứng; xử lý vật chứng, tài sản tạm giữ bị tuyên tịch thu, sung quỹ nhà nước	Sung quỹ: 10 ngày Tiêu hủy: 01 tháng	- Quy định về thẩm quyền xử lý vật chứng còn cứng nhắc nên phải chuyển vật chứng về cơ quan có thẩm quyền mới xử lý được. ⁸⁰ - Một số loại vật chứng đặc thù gặp khó khăn trong quá trình chuyển giao, xử lý nên chậm kết thúc hồ sơ (thuốc nổ, ma túy khối lượng lớn, động vật, hóa chất độc hại...)
16	Trả lại tiền, tài sản tạm giữ cho đương sự	(sau khi có QĐ THADS - thực hiện thông báo cho đương sự đến nhận)	- Không xác minh được địa chỉ; thông báo nhưng đương sự không đến nhận; đương sự chấp hành hình phạt tù - Thời hạn quá lâu để xử lý đối với tiền, tài sản tạm giữ nhưng đương sự không đến nhận (hết 05 năm mới được làm thủ tục sung quỹ; hết 01 năm mới xử lý được giấy tờ)
17	Thu tiền, thanh toán tiền THADS; thu phí THADS	10 ngày	Chưa áp dụng triệt để việc thanh toán điện tử, trực tuyến...
18	Xác nhận kết quả THADS	05 ngày	Chưa áp dụng triệt để hình thức dịch vụ công trực tuyến toàn trình

Bảng số 10: Tóm tắt một số vấn đề có thể phát sinh trong quy trình THADS

(3) Luật THADS hiện hành về cơ bản đang quy định một trình tự, thủ tục áp dụng chung cho tất cả các loại bản án, quyết định của Tòa án, vụ việc cạnh tranh, phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại; mới chỉ dành 01 Chương quy định về thi hành án trong một số trường hợp cụ thể⁸¹ nhưng còn chưa đầy đủ.

Thực tiễn thi hành đã cho thấy những bất cập khi không phân tách và có các trình tự, thủ tục đặc thù cho từng loại việc. Cụ thể:

⁸⁰ Điều 32 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP.

⁸¹ Chương V quy định về thi hành án trong một số trường hợp cụ thể, trong đó có thi hành khoản tịch thu sung quỹ nhà nước, tiêu hủy tài sản, hoàn trả tiền, tài sản kê biên, tạm giữ trong bản án quyết định hình sự.

(i) *Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành của Tòa án:*

Khoản 1 Điều 35 Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án năm 2020 quy định: “*Quyết định công nhận hòa giải thành được thi hành theo quy định của pháp luật về THADS*”. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thi hành quyết định công nhận hòa giải thành tại Tòa án cũng đã phát sinh một số bất cập, hạn chế, cụ thể như sau:

- Quyết định công nhận hòa giải thành tại tòa án có hiệu lực kể từ ngày ký ban hành, nhưng có thể bị xem xét lại theo đề nghị của các bên hoặc kiến nghị của Viện kiểm sát nhân dân trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được, biết được quyết định. Như vậy, nếu sau khi đương sự có đơn yêu cầu, cơ quan THADS đã ra quyết định thi hành án và đang tổ chức thi hành mà quyết định đó bị xem xét lại theo yêu cầu của đương sự hoặc kiến nghị của Viện kiểm sát nhân dân thì chưa có quy định cụ thể về phương án giải quyết tiếp theo.

- Bất cập trong việc xác định giá trị pháp lý của Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành về giải quyết tranh chấp tài sản phát sinh trong quá trình tổ chức thi hành án: Trong quá trình tổ chức vụ việc thi hành án cụ thể, khi cơ quan THADS áp dụng các biện pháp bảo đảm, biện pháp cưỡng chế thi hành án xử lý tài sản để thi hành án thì phát sinh tranh chấp với người thứ ba hoặc chưa xác định được phần sử hữu, sử dụng tài sản của người phải thi hành án trong khối tài sản chung. Trong trường hợp đó, Chấp hành viên cơ quan THADS sẽ hướng dẫn đương sự, người có tranh chấp khởi kiện ra tòa và Thủ trưởng cơ quan THADS phải ban hành quyết định hoãn thi hành án khi Tòa án thụ lý giải quyết yêu cầu của đương sự để xác định tài sản riêng của người phải thi hành án trong khối tài sản chung với người khác (Điều 74 Luật THADS) hoặc giải quyết tranh chấp tài sản (Điều 75 Luật THADS). Vấn đề phát sinh ở đây là, khi Chấp hành viên hướng dẫn khởi kiện ra Tòa án để giải quyết các nội dung trên thì Tòa án nhận đơn của đương sự, người có tranh chấp và có thông báo về việc chuyển vụ việc sang hòa giải. Vậy trong thời gian Tòa án chưa thụ lý đơn khởi kiện, đang tổ chức hòa giải thì Thủ trưởng cơ quan THADS có ra quyết định hoãn thi hành án đối với vụ việc hay không?

(ii) *Hình phạt, biện pháp tư pháp về tiền, tài sản và nghĩa vụ tài sản khác trong bản án hình sự:*

Thực tiễn tổ chức thi hành án các loại việc này theo quy trình của Luật THADS hiện hành, đã và đang phát sinh một số bất cập lớn, cụ thể như sau:

- Hiện nay nhiều vụ việc thi hành án thuộc diện Ban Chỉ đạo Trung ương theo dõi, chỉ đạo, mặc dù Bản án đã tuyên kê biên tài sản để bảo đảm thi hành án nhưng cơ quan THADS chưa thể xử lý tài sản do quy định về quyền thỏa thuận phân chia tài sản giữa người phải thi hành án với các đồng chủ sở hữu quy định tại Điều 74 Luật THADS⁸² hoặc quy định về quyền khởi kiện ra Tòa án để yêu

⁸² Tài sản của Nguyễn Văn Dương và vợ thỏa thuận chia đôi tài sản tại quận Ngũ Hành Sơn trong vụ Phan Sào Nam, Tòa án từ chối do đương sự đã tự thỏa thuận việc phân chia tài sản; tài sản trong vụ Công ty Gang thép Thái Nguyên, Tòa án từ chối do Chấp hành viên chưa hướng dẫn các đương sự tự thỏa thuận phân chia tài sản

cầu phân chia tài sản còn có quan điểm chưa thống nhất đối với tài sản đã bị tuyên kê biên để bảo đảm thi hành án⁸³. Việc thực hiện theo quy trình chung về thỏa thuận phân chia tài sản đối với các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế một mặt kéo dài quá trình tổ chức thi hành án, tài sản bị giảm giá trị, mặt khác chứa đựng nguy cơ đương sự tẩu tán tài sản, không bảo đảm việc thu hồi kịp thời, thu hồi tối đa tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt cho ngân sách Nhà nước trong các vụ án hình sự về kinh tế, tham nhũng.

- Tài sản đã bị bản án tuyên kê biên để bảo đảm thi hành án giảm giá nhiều lần trong trường hợp bồi thường cho nhà nước không áp dụng quy định người được thi hành án được nhận tài sản để đối trừ nghĩa vụ của người phải thi hành án, dẫn đến không thu hồi được tài sản cho nhà nước hoặc thu hồi được nhưng bị thất thoát do tài sản bị giảm giá nhiều lần⁸⁴;

- Hiện nay số lượng vật chứng, tài sản tồn kho đã có quyết định thi hành án nhưng chưa xử lý được của cơ quan THADS tương đối lớn (10.898 việc, tương ứng 662.825 vật chứng). Một trong những nguyên nhân là do đương sự không đến nhận tiền, tài sản theo Thông báo của cơ quan THADS. Trong khi đó Luật THADS đang quy định thời gian quá dài để đủ kiện thực hiện việc sung công, giải quyết dứt điểm vụ việc.⁸⁵

(iii) Phán quyết, quyết định của Trọng tài thương mại:

Trọng tài thương mại là phương thức giải quyết tranh chấp do các bên thỏa thuận và được tiến hành theo quy định của Luật Trọng tài thương mại, được thực hiện theo nguyên tắc Trọng tài viên phải tôn trọng thỏa thuận của các bên nếu thỏa thuận đó không vi phạm điều cấm và trái đạo đức xã hội⁸⁶. Thực tiễn thi hành phán quyết trọng tài gặp một số khó khăn, bất cập, cụ thể:

- Bất cập khi quy định về thời điểm phán quyết trọng tài có hiệu lực và trách nhiệm chứng minh: Theo quy định khoản 5 Điều 61 Luật Trọng tài thương mại thì phán quyết trọng tài là chung thẩm và có hiệu lực kể từ ngày ban hành. Tuy nhiên, khác với bản án, quyết định của Tòa án, khoản 1 Điều 66 Luật Trọng tài thương mại về quyền yêu cầu thi hành phán quyết trọng tài quy định: *“Hết thời hạn thi hành phán quyết trọng tài mà bên phải thi hành phán quyết không tự nguyện thi hành và cũng không yêu cầu hủy phán quyết trọng tài theo quy định tại Điều 69 của Luật này, bên được thi hành phán quyết trọng tài có quyền làm đơn yêu cầu Cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài.”* Trong trường hợp nội dung phán quyết xác định rằng trong thời hạn 20 ngày, kể từ ngày ra phán quyết thì bên có nghĩa vụ phải thực hiện xong nghĩa vụ. Điều này

⁸³ Điển hình là 22/28 tài sản tại Đà Nẵng trong vụ Phan Văn Anh Vũ

⁸⁴ Đơn cử việc xử lý 02 quyền sử dụng đất tại Đà Nẵng trong vụ Phan Văn Anh Vũ, giá khởi điểm là 78 tỷ, hiện nay đã giảm giá lần thứ 16 xuống còn hơn 46 tỷ nhưng vẫn chưa có người mua, theo quy định tiếp tục phải giảm giá cho đến khi bán đấu giá thành hoặc đến khi thấp hơn chi phí cưỡng chế thi hành án. Vụ xử lý tài sản là quyền sử dụng đất trong vụ Giang Kim Đạt tại Thành phố Hồ Chí Minh, giá thẩm định là trên 07 tỷ đồng, giảm giá lần thứ 18 còn 2,9 tỷ đồng hiện nay vẫn chưa có người mua.

⁸⁵ Theo quy định tại khoản 2 Điều 126 Luật THADS: Hết thời hạn 05 năm, kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật mà đương sự vẫn không đến nhận số tiền đã được gửi tiết kiệm mà không có lý do chính đáng thì cơ quan thi hành án dân sự làm thủ tục sung quỹ nhà nước.

⁸⁶ Điều 4, Điều 5 Luật Trọng tài thương mại

sẽ không thực tế khi đến thời điểm đó một bên không thực hiện, dẫn đến bên còn lại phải làm đơn yêu cầu thi hành án. Khi nhận được yêu cầu, cơ quan THADS lại phải xác định xem có bên nào đang thực hiện quyền khiếu nại tại Tòa án hay không? Quy định này đã dẫn đến chậm trễ trong việc thực hiện nghĩa vụ đã được nêu trong phán quyết.

Một vấn đề khác đặt ra ở đây chính là trách nhiệm xác định đơn yêu cầu thi hành án đáp ứng điều kiện thứ ba thì trước khi ra quyết định thi hành án thuộc về đương sự hay cơ quan THADS? Cho đến nay, chưa có quy định hay văn bản nào hướng dẫn cụ thể về vấn đề này. Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 2 Điều 66 Luật Trọng tài thương mại thì: *“Đối với phán quyết của Trọng tài vụ việc, bên được thi hành có quyền làm đơn yêu cầu Cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài sau khi phán quyết được đăng ký theo quy định tại Điều 62 của Luật này”*. Như vậy, đối với phán quyết của Trọng tài vụ việc, để được yêu cầu thi hành án, trước đó một hoặc các bên tranh chấp phải đăng ký phán quyết tại Tòa án nơi Hội đồng trọng tài đã ra phán quyết. So với phán quyết do Trung tâm trọng tài thực hiện thì thời gian để được thụ lý, ra quyết định thi hành án theo đơn đối với trọng tài vụ việc có thể kéo dài thêm 16 ngày làm việc (cộng dồn) và trên thực tế sẽ kéo dài thêm gần 01 tháng.

Theo quy định tại Điều 30 Luật THADS thì thời hiệu yêu cầu thi hành án là 05 năm kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực hoặc ngày thực hiện nghĩa vụ trong bản án, quyết định đến hạn. Tuy nhiên, đối với phán quyết trọng tài, để được ra quyết định thi hành án theo yêu cầu, người được thi hành án phải đáp ứng các điều kiện như đã phân tích ở trên. Điều này dẫn đến hậu quả là thời hiệu yêu cầu thi hành án của đương sự bị rút ngắn hơn so với thời hiệu 05 năm như Luật định. Mặt khác, quy định về việc bên được thi hành chỉ được quyền làm đơn yêu cầu thi hành án sau khi phán quyết đã được đăng ký cũng gây khó khăn, chậm trễ cho người được thi hành án trong việc thực hiện quyền của mình. Nhất là đối với trường hợp trong phán quyết trọng tài đã ấn định thời hạn thực hiện cụ thể do đã dự liệu trước các rủi ro có thể xảy ra, có thể dẫn đến trách nhiệm bồi thường thiệt hại của bên được thi hành án đối với bên thứ ba nếu như quá thời hạn thực hiện đã nêu...

- Bất cập do chưa dự liệu được hậu quả pháp lý khi đã quá thời hạn 01 năm mà các bên không đăng ký phán quyết trọng tài vụ việc theo quy định tại Điều 62 Luật Trọng tài thương mại:

+ Thời hạn để được yêu cầu sửa chữa và giải thích đối với những nội dung trong phán quyết trọng tài được ấn định trong một khoảng thời gian quá ngắn. Theo đó, thời điểm để các bên thực hiện quyền của mình là ngay sau khi phán quyết được ban hành, không được thực hiện quyền này trong giai đoạn thi hành án. Tức là, các bên chỉ được yêu cầu trong trường hợp không có thỏa thuận khác về thời hạn thì các bên chỉ được yêu cầu Hội đồng trọng tài sửa chữa những lỗi rõ ràng về chính tả, số liệu do nhầm lẫn hoặc tính toán sai trong phán quyết; giải thích về điểm cụ thể hoặc phần nội dung của phán quyết trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được phán quyết. Trong khi đó, thực tiễn cho thấy nhiều vụ việc,

đến giai đoạn thi hành án mới phát hiện ra những nhầm lẫn, sai sót hoặc không rõ ràng, cụ thể của phán quyết mà nếu không sửa chữa, giải thích, đính chính (thuộc thẩm quyền của cơ quan ban hành phán quyết) thì không thể thi hành được và khi cơ quan THADS yêu cầu giải thích, đính chính, sửa đổi thì đã hết thời hạn theo luật định. Trong khi đó, đối với bản án, quyết định của Tòa, việc xem xét để giải thích, đính chính, sửa đổi không giới hạn về mặt thời gian.

+ Giới hạn về chủ thể có quyền yêu cầu sửa chữa và giải thích phán quyết: Do giới hạn về thời gian có quyền yêu cầu nên pháp luật quy định chỉ các bên tham gia giải quyết mới được quyền yêu cầu sửa chữa và giải thích nội dung phán quyết, vì lúc này chưa có đơn yêu cầu thi hành án nên chưa thuộc thẩm quyền của cơ quan THADS. Đến giai đoạn thi hành án, trường hợp có phát sinh khó khăn, vướng mắc từ chính nội dung của phán quyết, bên cạnh việc đã hết thời hạn yêu cầu giải thích đối với phán quyết thì cơ quan THADS cũng không phải là chủ thể có quyền yêu cầu giải thích, đính chính đối với phán quyết đó.

+ Chưa lường hết được về hậu quả của việc nội dung của phán quyết có sai sót, nhầm lẫn hoặc nội dung có nhiều cách hiểu khác nhau nhưng không được sửa chữa, giải thích trong thời hạn luật định hoặc nội dung phán quyết rất khó thi hành⁸⁷. Do đó, trong trường hợp này, phán quyết của Trọng tài thương mại mặc dù đã có hiệu lực nhưng không thể thi hành, vô hiệu trên thực tế, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các bên.

- Bất cập về quy định xác định cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài. Theo quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật Trọng tài thương mại: *“Cơ quan THADS có thẩm quyền thi hành phán quyết trọng tài là Cơ quan THADS tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi Hội đồng trọng tài ra phán quyết”*. Thực tiễn cho thấy, trong nhiều vụ việc, tại nơi hội đồng trọng tài ra phán quyết thì người phải thi hành lại không có địa chỉ cư trú, tài sản, dẫn đến cơ quan THADS đã ra quyết định thi hành án phải thực hiện việc ủy thác đến cơ quan THADS nơi người phải thi hành án có địa chỉ, cư trú hoặc có tài sản, gây kéo dài thời gian thi hành án.

(iv) *Quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm; quyết định của Tòa án giải quyết việc phá sản*

Thủ tục thi hành quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm hiện có vướng mắc trong trường hợp quyết định giám đốc thẩm bị sửa. Thủ tục thi hành quyết định về phá sản gặp nhiều khó khăn, vướng mắc do còn có những mâu thuẫn nhất định giữa pháp luật về phá sản và pháp luật THADS.

(v) *Thi hành án có yếu tố nước ngoài*

Chưa có quy định trình tự, thủ tục riêng để áp dụng cho những việc THADS có yếu tố nước ngoài, dẫn đến còn khó khăn vướng mắc nên việc tổ chức thi hành các loại việc này chưa đạt hiệu quả. Hiện nay, việc tổ chức thi hành đối

⁸⁷ Vụ công ty cổ phần Hồng Phát (Long An), Vụ Tổng Công ty Hud (Thành phố Hồ Chí Minh). Phán quyết buộc thực hiện công việc nhất định, tuy nhiên công việc đó lại phải do chính hai bên đương sự phải tự nguyện thực hiện; cơ quan THADS hay cơ quan, tổ chức, cá nhân khác không thể làm thay.

với loại việc này mới chỉ có quy định tại Điều 181 Luật THADS. Trên thực tế, việc thi hành án có yếu tố nước ngoài gặp nhiều vướng mắc, bất cập điển hình như: Thời gian tổng đạt các văn bản về THADS kéo dài (*thời gian tổng đạt đối với 01 văn bản thông thường là mất 06 tháng, có những trường hợp đặc biệt thì mất tới 01 năm*); chưa xác định rõ “khái niệm” THADS có yếu tố nước ngoài⁸⁸; chưa quy định trách nhiệm cụ thể của cơ quan THADS trong hoạt động tương trợ tư pháp⁸⁹; trong việc thi hành nghĩa vụ gắn với nhân thân, tiền, tài sản trong khi đó người phải thi hành án đang ở nước ngoài không có tài sản ở Việt Nam...

(4) Ứng dụng công nghệ thông tin (UDCNTT), chuyển đổi số để rút ngắn thời gian trong quy trình THADS, đơn giản hóa quy trình, thủ tục THADS là nhu cầu tất yếu. Tuy nhiên, các quy định làm căn cứ pháp lý UDCNTT trong THADS và các quy định về trình tự, thủ tục trong THADS chưa được tái cấu trúc để đảm bảo phù hợp với UDCNTT, chuyển đổi số, ví dụ như: (i) Các quy định là căn cứ pháp lý cho UDCNTT: hiện tại chưa có các quy định về văn bản điện tử; chưa có các quy định về giao dịch điện tử trong THADS...; (ii) Một số quy trình, thủ tục THADS chưa được tái cấu trúc phù hợp với nhu cầu UDCNTT, chuyển đổi số, điển hình như: việc gửi đơn yêu cầu THADS; việc thu, chi tiền THADS; việc gửi văn bản điện tử; việc sử dụng thông tin từ các cơ sở dữ liệu điện tử; việc sử dụng thiết bị điện tử trong THADS... Những thiếu hụt, bất cập nêu trên đã làm hạn chế và là lực cản trong việc cải tiến trình tự, thủ tục theo hướng văn minh, hiện đại và rút ngắn thời gian thi hành án, tiết kiệm nguồn nhân lực, chi phí và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

(5) Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh trong THADS chưa đầy đủ

Tại Chương VI, Luật THADS đã quy định về khiếu nại, tố cáo trong THADS. Về khiếu nại, Mục 1 đã quy định về quyền khiếu nại, thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết, thời hạn thụ lý khiếu nại và giải quyết khiếu nại, những trường hợp không được thụ lý giải quyết. Về tố cáo, Mục 2 quy định về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo, người bị tố cáo, thời hạn và thẩm quyền giải quyết tố cáo; riêng về trình tự, thủ tục giải quyết thì thực hiện theo quy định của pháp luật tố cáo. Tuy nhiên, quá trình thực hiện vẫn gặp nhiều trường hợp khiếu nại, tố cáo phát sinh trên thực tế nhưng chưa được hướng dẫn, quy định rõ, hoặc có sự mâu thuẫn, chưa thống nhất từ các quy phạm pháp luật chung và quy phạm pháp luật chuyên ngành... Những khó khăn, vướng mắc bất cập này không chỉ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự, người có quyền và lợi ích liên quan mà còn ảnh hưởng đến hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo nói riêng, công tác THADS nói chung:

- Về ủy quyền khiếu nại: Luật THADS quy định người khiếu nại có quyền tự mình khiếu nại hoặc thông qua người đại diện hợp pháp để khiếu nại. Đối với

⁸⁸ cơ bản các cơ quan THADS phải vận dụng các quy định của pháp luật hiện hành (khoản 2 Điều 663 BLDS 2015 về khái niệm quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài)

⁸⁹ Điều 62 Luật TTTP và Điều 6 Nghị định 92/2008/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật TTTP mặc dù quy định trách nhiệm của Bộ Tư pháp nhưng các nội dung này chưa đề cập đến việc TTTP trong lĩnh vực THADS;

trường hợp khiếu nại thông qua người đại diện, Luật THADS không quy định về hình thức ủy quyền khiếu nại mà các quy định này đều được thực hiện theo pháp luật dân sự. Trong khi đó, trong lĩnh vực khiếu nại chung hiện nay, Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Khiếu nại đã có quy định cụ thể hơn đối với trường hợp ủy quyền khiếu nại, đáng chú ý là việc quy định bắt buộc về hình thức ủy quyền là bắt buộc phải có công chứng hoặc chứng thực và không được ủy quyền một nội dung cho nhiều người thực hiện. Do vậy, cần thiết bổ sung quy định này vào trong Luật THADS thay thế. Mặt khác, pháp luật về dân sự đang quy định về đối tượng được nhận ủy quyền là pháp nhân. Tuy nhiên, theo cách hiểu đối với pháp luật khiếu nại chung (Nghị định số 124/2020/NĐ-CP) thì đối tượng nhận ủy quyền trong khiếu nại nói chung và khiếu nại về THADS chỉ có thể là cá nhân. Đây cũng là một nội dung gây tranh cãi trong các vụ việc trên thực tế gặp phải tại các cơ quan THADS chưa thống nhất được cách hiểu để giải quyết. Ngoài ra, Luật THADS cũng không quy định bắt buộc về hình thức, phạm vi, nội dung ủy quyền ngay cả quá trình thực hiện các trình tự, thủ tục thi hành án - thủ tục ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích các bên đương sự, nhưng với khiếu nại về THADS thì lại bắt buộc. Đây cũng đang là một thực tế gây khó khăn cho người giải quyết, nhất là trong các trường hợp đương sự ủy quyền toàn bộ cho người nhận ủy quyền trong thi hành án. Trường hợp nếu quy định bắt buộc đối với các nội dung ủy quyền khiếu nại thì cũng cần thiết bổ sung quy định bắt buộc trong các trường hợp ủy quyền trong quá trình tổ chức thi hành án.

- Về thời hạn giải quyết khiếu nại: Điều 146 Luật THADS quy định về thời hạn giải quyết khiếu nại. Trong đó quy định: “3. Đối với quyết định, hành vi quy định tại điểm c khoản 2 Điều 140 của Luật này thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 30 ngày, lần hai là 45 ngày, kể từ ngày thụ lý đơn khiếu nại.

Trường hợp cần thiết, đối với những vụ việc có tính chất phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại.

4. Đối với quyết định, hành vi quy định tại điểm d khoản 2 Điều 140 của Luật này thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là 15 ngày, lần hai là 30 ngày, kể từ ngày thụ lý đơn khiếu nại.

5. Trường hợp ở vùng sâu, vùng xa, đường sá xa xôi, đi lại khó khăn, vụ việc có tính chất phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại”.

Theo quy định tại khoản 3 Điều 146 Luật THADS thì các vụ việc có tính chất phức tạp về áp dụng biện pháp cưỡng chế thì thời hạn có thể kéo dài không quá 30 ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, khoản 5 Điều 146 Luật THADS cũng quy định như khoản 3 về thời hạn gia hạn giải quyết khiếu nại đối với các vụ việc có tính chất phức tạp, nghĩa là sẽ bao gồm cả các vụ việc có tính chất phức tạp về áp dụng biện pháp cưỡng chế. Như vậy quy định về gia hạn thời gian giải quyết khiếu nại đối với vụ việc có tính chất phức

tập tại cả khoản 3 và khoản Điều 146 Luật THADS có thể dẫn đến cách hiểu là tổng thời hạn để giải quyết vụ việc có tính chất phức tạp về áp dụng biện pháp cưỡng chế có thể kéo dài không quá 60 ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại. Do đó, cần thiết phải điều chỉnh, làm rõ nội dung này để tránh hiểu nhầm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

- Về hiệu lực thi hành của quyết định giải quyết khiếu nại:

+ Theo quy định tại Điều 142 Luật THADS, quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của cơ quan THADS cấp tỉnh và của cơ quan quản lý THADS có hiệu lực thi hành và có thể bị Bộ trưởng (Bộ Tư pháp và Bộ Quốc phòng) xem xét lại. Việc quy định về trường hợp xem xét lại quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, Luật không quy định về trình tự, thủ tục cụ thể để Bộ trưởng xem xét lại, dẫn đến việc các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật khi có khiếu nại được Bộ trưởng xem xét lại thì việc ban hành văn bản không thống nhất, khi là văn bản trả lời, khi là quyết định giải quyết lại và không. Ngoài ra, việc Luật chỉ quy định thẩm quyền của Bộ trưởng xem xét lại đối với các trường hợp nêu trên là chưa bao quát hết được các trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực thi hành, ví dụ như trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm, hay như quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng hết thời hiệu khiếu nại mà người khiếu nại không khiếu nại tiếp, dẫn đến chưa đảm bảo cơ sở pháp lý, trình tự, thủ tục thực hiện trong các trường hợp cơ quan khác hoặc người có thẩm quyền phát hiện ra việc giải quyết khiếu nại trước đó là vi phạm pháp luật.

+ Khoản 3 Điều 38 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP quy định: *Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án có hiệu lực thi hành.*

Trong trường hợp này được hiểu là quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án chỉ được giải quyết khiếu nại một lần. Quy định này xuất phát từ tính chất cấp thiết của quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm và việc áp dụng chỉ hạn chế quyền mà chưa làm thay đổi, chuyển dịch về quyền sở hữu, sử dụng tài sản của chủ sở hữu, chủ sử dụng. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều cơ quan THADS địa phương hiểu rằng quyết định chấm dứt quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm là quyết định liên quan đến biện pháp bảo đảm nên cũng thuộc trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 38 Nghị định số 62/2015/NĐ-CP, nghĩa là khiếu nại cũng chỉ được giải quyết một lần và có hiệu lực thi hành. Do đó, cần quy định bổ sung cụ thể hơn về khoản 3 Điều 38 và đưa nội dung này vào Luật THADS sửa đổi, theo hướng: *Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với các quyết định áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án theo quy định tại khoản 2 Điều 67, khoản 2 Điều 68 và khoản 1 Điều 69 Luật THADS có hiệu lực thi hành.*

- Về các quy định của pháp luật về tố cáo: Các quy phạm về tố cáo trong THADS mặc dù về thủ tục giải quyết tố cáo có quy định thực hiện theo pháp luật về khiếu nại, tố cáo, tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn có những nội

dung đặc thù trong công tác THADS cần được quy định cụ thể, cố định trong luật THADS. Hơn nữa, Luật THADS được ban hành năm 2008 và được sửa đổi, bổ sung năm 2014 là thời điểm Luật Tố cáo năm 2011 có hiệu lực. Đến nay, Luật Tố cáo năm 2018 đã có nhiều sự khác biệt so với Luật Tố cáo năm 2011 (về người có quyền tố cáo, về quy trình giải quyết tố cáo, rút tố cáo, đình chỉ, tạm đình chỉ giải quyết tố cáo, bảo vệ người tố cáo...). Vì thế, cần thiết quy định cụ thể hơn các quy phạm về tố cáo trong Luật THADS sửa đổi.

(6) Một số quy định còn chưa phù hợp với thực tiễn, chưa đồng bộ với pháp luật khác gây khó khăn, phức tạp trong quá trình tổ chức thi hành án; nhiều quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành cần được luật hóa.

Nguyên nhân của các bất cập nêu trên là do các quy định của Luật THADS hiện hành do được sửa đổi, bổ sung từ năm 2014 nên chưa bắt kịp với sự phát triển nhanh của đời sống kinh tế xã hội trong 10 năm qua.

Hoạt động THADS là hoạt động tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự với trình tự, thủ tục rất phức tạp và chặt chẽ. Qua thực tiễn hoạt động THADS trong những năm qua, với sự phát triển của kinh tế, xã hội; nhiều chủ trương, chính sách của Đảng mới được ban hành cần thể chế hóa, nhiều vấn đề mới phát sinh, yêu cầu đặt ra phải tiếp tục hoàn thiện các trình tự, thủ tục, đảm bảo chặt chẽ hơn nữa, đảm bảo tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự; đảm bảo kiểm soát quyền lực cũng như đảm bảo an toàn cho các chủ thể tham gia vào hoạt động THADS, đặc biệt là Chấp hành viên.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xây dựng quy trình thủ tục THADS theo hướng dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền, hiện đại, nghiêm minh, dễ tiếp cận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân⁹⁰, cắt giảm, đơn giản hóa tối đa các khâu trung gian, quy trình, thủ tục gây phiền hà cho đương sự, khó khăn cho tác nghiệp của Chấp hành viên;

- Tạo lập cơ sở pháp lý cần thiết để từng bước thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS;

- UDCNTT và triển khai việc chuyển đổi số trong quy trình, thủ tục THADS, rút ngắn thời gian, giảm chi phí thi hành án góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả THADS theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

4.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

4.3.1. Giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung một số quy định trong Luật THADS (sửa đổi) theo hướng hoàn thiện hơn các quy trình, thủ tục THADS

(1) Đơn giản hoá thủ tục thông báo thi hành án và tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, giao dịch điện tử trong việc thực hiện thủ tục THADS. Hoàn thiện quy định về áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; biện pháp cưỡng chế

THADS; trình tự, thủ tục xử lý tài sản đối với những tài sản đặc thù (như xử lý tài sản là: vốn góp, cổ phần, cổ phiếu; tài sản hình thành trong tương lai; thi hành án có yếu tố nước ngoài v.v); đấu giá tài sản THADS; buộc thực hiện hoặc không thực hiện công việc nhất định; phí, chi phí thi hành án; cơ chế theo dõi đối với án chưa có điều kiện thi hành.

Trong đó:

- Hoàn thiện các quy định về thủ lý thi hành án, xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan THADS trong việc thẩm định hồ sơ, xác định thẩm quyền; quy định chung về tiêu chí vụ việc được đưa ra tổ chức thi hành án; quy định cơ chế từ chối yêu cầu thi hành án trong trường hợp người yêu cầu không cung cấp đầy đủ tài liệu hoặc không thực hiện việc sửa đổi, bổ sung đơn yêu cầu theo yêu cầu của cơ quan THADS.

- Hoàn thiện quy định về thông báo thi hành án, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, rút ngắn thời gian thực hiện và tạo cơ chế để Thừa phát lại tham gia thực hiện việc thông báo thi hành án, phù hợp với định hướng “...thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS với cơ chế bảo đảm và lộ trình phù hợp”.

- Hoàn thiện các quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục liên quan đến việc công nhận sự thỏa thuận của các đương sự trong thi hành án.

- Xác định đúng bản chất của các biện pháp bảo đảm chính là biện pháp khẩn cấp tạm thời; Chấp hành viên áp dụng các biện pháp này theo yêu cầu của đương sự và chỉ chủ động áp dụng trong một số trường hợp nhất định. Xác định kê biên tài sản là biện pháp khẩn cấp tạm thời để đảm bảo tương thích, đồng bộ với Bộ luật Tố tụng dân sự và đảm bảo đúng bản chất của loại biện pháp này. Đồng thời, bổ sung một số biện pháp khẩn cấp tạm thời khác⁹¹; bổ sung một số các quy định liên quan đến việc thay đổi nêu trên⁹².

- Xác định rõ các khâu, xác định rõ biện pháp cưỡng chế là biện pháp phải sử dụng đến quyền lực nhà nước để tác động đến quyền cơ bản của con người (quyền tài sản, quyền nhân thân) và phải có công tác tiền kiểm của Thủ trưởng cơ quan THADS và Viện kiểm sát nhân dân, đặc biệt là đối với việc đưa tài sản ra bán đấu giá.

- Quy định trình tự, thủ tục để xử lý một số tài sản đặc thù như cổ phần, cổ phiếu, quyền khai thác khoáng sản...

- Rút ngắn thời hạn thực hiện một số trình tự, thủ tục định giá, đấu giá tài sản; Hoàn thiện hơn nữa các quy định về đấu giá tài sản THADS phù hợp với thực tiễn và bản chất việc cưỡng chế bán tài sản; đảm bảo chặt chẽ, công khai, minh bạch, thống nhất, có điểm dừng. Trong đó:

- + Quy định rõ điều kiện đối với tài sản THADS đưa ra bán đấu giá (tài

⁹¹ Cấm xuất cảnh đối với người có nghĩa vụ; Tạm dừng việc đóng thầu và các hoạt động có liên quan đến việc đấu thầu; Cho thu hoạch, cho bán hoa màu hoặc sản phẩm, hàng hóa khác; Cấm hoặc buộc thực hiện hành vi nhất định; Phong tỏa tài sản của người có nghĩa vụ...

⁹² Quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; thẩm quyền quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời; trách nhiệm áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời không đúng...

sản đã được xác định là của người phải thi hành án; tài sản sạch và đã được giao cho tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo quản tài sản, quy định về hồ sơ pháp lý để xác định tài sản THADS đủ điều kiện đưa ra đấu giá);

+ Giới hạn số lần bán đấu giá tài sản trong trường hợp bán đấu giá không thành thì người được thi hành án phải nhận tài sản để trừ vào số tiền được thi hành án trừ trường hợp pháp luật có quy định khác⁹³, nếu họ không nhận thì có cơ chế xử lý phù hợp và có văn bản gửi cơ quan có thẩm quyền để ngăn chặn các giao dịch dân sự liên quan đến tài sản.

+ Quy định cụ thể về thời hạn thực hiện và trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn liên quan trong trường hợp Chấp hành viên xác định giá, bán đấu giá tài sản.

- Hoàn thiện quy định về việc xử lý hoặc kết thúc việc thi hành án trong trường hợp người phải thi hành án chưa có điều kiện thi hành án; giảm các loại chi phí mà ngân sách nhà nước phải chi trả cho việc theo dõi và tổ chức thi hành án “đến cùng” đối với vụ việc đương sự chưa có điều kiện thi hành theo hướng:

Sửa đổi quy định về từ chối yêu cầu thi hành án (Điều 31 Luật THADS hiện hành) thành quy định về việc trả lại yêu cầu thi hành án. Theo đó, việc trả lại yêu cầu thi hành án sẽ được thực hiện ở bất kỳ thời điểm nào, từ ngay sau khi nhận được đơn (đơn không đủ điều kiện...) và trong quá trình tổ chức thi hành án (việc thi hành án chưa có điều kiện thi hành hoặc đương sự không thực hiện theo yêu cầu của Chấp hành viên...).

Hoặc, bổ sung việc thi hành án là “việc thi hành án chưa có hoặc không có điều kiện thi hành” là một trong những căn cứ kết thúc việc thi hành án theo quy định tại Điều 52 Luật THADS 2008 (hiện nay Điều 52 quy định 02 căn cứ kết thúc việc thi hành án: đương sự đã thực hiện xong quyền, nghĩa vụ của mình và có quyết định đình chỉ thi hành án).

(2) Quy định rõ quy trình, thủ tục thi hành đối với từng loại bản án, quyết định được giao cho cơ quan THADS thi hành, khắc phục cơ bản những bất cập hiện nay⁹⁴.

Bên cạnh việc hoàn thiện trình tự, thủ tục chung về THADS, cần bổ sung trình tự, thủ tục thi hành án đối với một số bản án, quyết định cụ thể, bao gồm:

+ Thi hành các loại quyết định của Tòa án: quyết định hòa giải thành, quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm; quyết định phá sản;

+ Thi hành phần dân sự trong bản án hình sự, nhất là đối với các bản án hình sự về kinh tế, tham nhũng. Trong đó có quy định linh hoạt về cơ quan có thẩm quyền xử lý, hạn chế việc phải vận chuyển vật chứng tốn kém kinh phí,

⁹³ Như trường hợp các tổ chức tín dụng không được nhận bất động sản theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng

⁹⁴ Trình tự thủ tục thi hành: (1) Hình phạt tiền, tịch thu tài sản, truy thu tiền, tài sản thu lợi bất chính, xử lý vật chứng, tài sản, án phí và quyết định dân sự trong bản án, quyết định hình sự, (2) quyết định của Tòa án giải quyết phá sản, (3) Quyết định công nhận kết quả hòa giải thành tại Tòa án, (4) quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng giải quyết khiếu nại quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh có liên quan đến tài sản của bên phải thi hành và (5) quyết định của Trọng tài thương mại, v.v

thời gian. Nghiên cứu rút ngắn các quy định về xử lý vật chứng, nhất là các vật chứng không có giá trị, hư hỏng, đã thông báo nhưng đương sự không đến nhận.

+ Thi hành phán quyết, quyết định trọng tài, vụ việc cạnh tranh;

+ Thi hành bản án, quyết định có yếu tố nước ngoài; thủ tục cơ quan THADS thực hiện tương trợ tư pháp tại Việt Nam.

Dự kiến thiết kế Luật THADS (sửa đổi) theo hướng quy định toàn diện, đầy đủ, mang tính khái quát các loại bản án, quyết định được thi hành tại Chương I Phần thứ nhất; đồng thời sẽ có các chương, mục quy định trình tự, thủ tục thi hành cụ thể các loại bản án, quyết định nêu trên.

(3) Hoàn thiện quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo bảo đảm phù hợp với tính chất hoạt động THADS và yêu cầu của thực tiễn THADS, theo đó sửa đổi, bổ sung một số quy định, như: Ủy quyền khiếu nại, thời hạn thụ lý khiếu nại, hiệu lực thi hành của quyết định giải quyết khiếu nại; sửa đổi, bổ sung quy định về trình tự giải quyết tố cáo về THADS.

(4) Một số sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể để thực hiện giải pháp đề ra có thể kể đến như:

- Sửa đổi, bổ sung quy định về thỏa thuận thi hành án như quy định những vụ việc không tiến hành thỏa thuận là trong trường hợp người phải THADS, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đã được Cơ quan THADS triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt; quy định những vụ việc không được thỏa thuận trong trường hợp yêu cầu đòi bồi thường vì lý do gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước; những vụ việc phát sinh từ giao dịch dân sự vi phạm điều cấm của luật hoặc trái đạo đức xã hội.

- Sửa đổi, bổ sung về các biện pháp bảo đảm thi hành án và các biện pháp cưỡng chế thi hành án. Theo đó, sẽ quy định các biện pháp khẩn cấp tạm thời trong THADS như: Kê biên tài sản đang tranh chấp; Cấm chuyển dịch quyền về tài sản đối với tài sản đang tranh chấp; Cấm thay đổi hiện trạng tài sản đang tranh chấp; Phong tỏa tài khoản tại ngân hàng, tổ chức tín dụng khác, kho bạc nhà nước; phong tỏa tài sản ở nơi gửi giữ; Phong tỏa tài sản của người có nghĩa vụ; Cấm hoặc buộc thực hiện hành vi nhất định; Cấm xuất cảnh đối với người có nghĩa vụ; Tạm dừng việc đóng thầu và các hoạt động có liên quan đến việc đấu thầu; Các biện pháp khẩn cấp tạm thời khác mà luật có quy định. Đồng thời quy định rõ cơ quan THADS chủ động áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong trường hợp thi hành án chủ động, còn thi hành án theo đơn phải theo yêu cầu của đương sự.

- Sửa đổi, bổ sung về các biện pháp cưỡng chế thi hành án, theo đó, sẽ có các biện pháp cưỡng chế sau: Xử lý tài sản là tiền của người phải thi hành án; Bán tài sản của người phải thi hành án; Giao tài sản thi hành án; Cưỡng chế khai thác đối với tài sản; Buộc chuyển giao vật, chuyển giao quyền tài sản, giấy tờ; Buộc thực hiện hoặc không thực hiện công việc nhất định...

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về thẩm định giá, bán đấu giá tài sản THADS: Bổ quy định đương sự thỏa thuận về giá tài sản hoặc tổ chức thẩm định giá; Bổ sung quy định Chấp hành viên thực hiện việc chấm điểm và lựa chọn tổ chức thẩm định giá theo quy định của Chính phủ (giao Chính phủ quy định chi tiết việc chấm điểm và lựa chọn tổ chức thẩm định giá); Bổ quy định Chấp hành viên xác định giá trong trường hợp không thực hiện được việc ký hợp đồng dịch vụ tại điểm a khoản 3 Điều 98; Bổ sung thêm căn cứ định giá lại tài sản khi đã hết thời hạn sử dụng theo quy định của chứng thư; Quy định giá theo chứng thư thẩm định giá là giá khởi điểm.

Bổ sung quy định: Chấp hành viên ra quyết định bán tài sản để thi hành án đối với tài sản đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định; Bổ quy định đương sự có quyền thỏa thuận về tổ chức bán đấu giá; Chấp hành viên lựa chọn tổ chức đấu giá tài sản theo quy định của pháp luật về đấu giá tài sản; Bổ sung quy định phải có sự phê duyệt của Thủ trưởng cơ quan THADS trước khi ký hợp đồng dịch vụ bán đấu giá. Quy định các trường hợp đấu giá tài sản thi hành án theo thủ tục rút gọn...

Như vậy, tại Chính sách 4 đã thiết kế 05 phần với 243 Điều trong đó có 162 điều mới, cụ thể: (i) phần về trình tự, thủ tục thi hành án đối với bản án, quyết định của Tòa án về tranh chấp dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động (157 Điều trong đó 67 điều mới); (ii) Phần về trình tự, thủ tục thi hành án đối với bản án, quyết định của Tòa án về hình sự (22 Điều trong đó 10 điều mới); (iii) Phần về trình tự, thủ tục thi hành án đối với bản án, quyết định của Tòa án về hành chính (09 điều trong đó 7 điều mới); (iv) Phần về trình tự, thủ tục thi hành các quyết định khác (22 điều trong đó 05 điều mới); (v) Phần về khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kháng nghị và xử lý vi phạm về THADS (33 điều trong đó có 0 điều mới).

4.3.2. Giải pháp 2: Giữ nguyên quy định hiện hành.

4.3.3. Giải pháp 3: Không chỉnh sửa, bổ sung quy định tại Luật THADS (sửa đổi) nhưng phải thực hiện các giải pháp khác (ví dụ: ứng dụng công nghệ thông tin, tăng cường nhận thức, phổ biến, giáo dục pháp luật THADS; sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật ...).

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

4.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung một số quy định trong Luật THADS (sửa đổi) theo hướng hoàn thiện hơn các quy trình, thủ tục THADS

4.4.1.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ Đối với nhà nước:

Việc hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án, rút ngắn thời gian tổ chức thi hành án, xác định các căn cứ kết thúc của hoạt động thi hành án cũng như bổ sung quy định về một số trình tự, thủ tục thi hành án

đặc thù sẽ bảo đảm hiệu quả THADS. Trong nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, hiệu quả THADS cao sẽ bảo đảm môi trường kinh doanh thông thoáng, kinh tế vĩ mô ổn định, tạo nên sức thu hút đối với các nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài.

Bên cạnh đó, khi rút ngắn thời gian thi hành án thì mức độ hài lòng, đánh giá của các doanh nghiệp đối với công tác THADS nói chung, thi hành các bản án kinh doanh thương mại nói riêng ngày càng tăng. Chi phí THADS cần được hiểu là chi phí để tổ chức thi hành 01 vụ việc cụ thể. Các khoản chi phí này do các chủ thể khác nhau gánh chịu, gồm cơ quan THADS, đương sự và cá nhân, tổ chức liên quan. Chi phí thi hành án thấp nhất khi người phải thi hành án tự nguyện thi hành (chủ động đến cơ quan THADS nộp án phí, khoản thu, nộp ngân sách nhà nước, tự nguyện thi hành cho người được thi hành). Chi phí thi hành án phát sinh nhiều nhất là trong các vụ việc phải cưỡng chế, với nhiều thủ tục như kê biên, đấu giá, cưỡng chế giao tài sản... Thậm chí, có trường hợp chi phí thực hiện thủ tục này rất lớn, vượt cả giá trị tài sản sau khi phải giảm giá nhiều lần. Do đó, việc thực hiện tốt các biện pháp vận động, thuyết phục sẽ góp phần rất lớn để giảm thiểu chi phí THADS. Trường hợp phải cưỡng chế thì ưu tiên sử dụng biện pháp không huy động lực lượng hoặc huy động lực lượng tối thiểu hoặc lựa chọn tiến hành cưỡng chế thi hành dứt điểm một vụ việc trọng điểm để tuyên truyền, giáo dục, phòng ngừa, răn đe các trường hợp chống đối khác. Đồng thời, cần có các biện pháp để tối đa hóa các khoản tiền thu được thông qua việc xử lý tài sản của người phải thi hành án.

Theo Báo cáo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2020 được Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) công bố, trong 05 năm từ năm 2016 đến 2020, chỉ số về công tác THADS được đánh giá tại mục Thiết chế pháp lý (là mục đánh giá về chất lượng giải quyết các vụ việc thông qua tòa án và tình hình an ninh trật tự tại các địa phương) đã tăng 16,3% (từ mức 62,8% của năm 2016 lên mức 79,1% của năm 2020), cụ thể *“79,1% doanh nghiệp cho biết: Phán quyết của tòa án được thi hành nhanh chóng trong khảo sát năm 2020, tăng 16,3% so với 62,8% của năm 2016”*. Đây là chỉ số đánh giá mức độ hài lòng của doanh nghiệp đối với công tác THADS theo số liệu điều tra tại 63 tỉnh, thành phố. Về cơ bản, các cơ quan THADS đã thực hiện tốt chỉ tiêu về việc, về tiền cũng như chỉ tiêu khắc phục sai sót, vi phạm về THADS được Quốc hội giao. Qua đó quyền và lợi ích của các bên trong thi hành bản án, quyết định dân sự đã được đảm bảo tốt hơn.

Pháp luật THADS hiện hành với những nguyên nhân về thể chế còn phức tạp, quy trình kéo dài, chưa có đủ các cơ chế rút ngắn thời gian trong THADS; pháp luật chưa đồng bộ dẫn đến những khó khăn trong việc áp dụng, xử lý tài sản thi hành án. Chi phí thi hành án còn cao, chủ yếu tập trung vào ngân sách nhà nước (các khoản xác minh điều kiện thi hành án, tổng đạt, tương trợ tư pháp...); người phải thi hành án, nhất là trường hợp bị cưỡng chế, kê biên, đấu giá nhiều lần. Đây là những thách thức lớn nhất đặt ra cho công tác THADS

trong thời gian tới. Trong bối cảnh đó, giải pháp 1 cũng bảo đảm hạn chế triệt để những bất cập đang tồn đọng về mặt kinh tế của THADS như:

(+) Việc quy định cụ thể thủ tục thi hành đối với từng loại bản án, quyết định đảm bảo phù hợp, khả thi sẽ góp phần khắc phục những khó khăn, hạn chế của hệ thống pháp luật THADS hiện hành; góp phần rút ngắn thời gian, giảm chi phí THADS cho Nhà nước; qua đó, góp phần làm tăng hiệu quả thi hành án, trong đó phần lớn là những lợi ích về kinh tế.

Đặc biệt, việc quy định thủ tục thi hành án riêng đối với các khoản thu cho ngân sách nhà nước, nhất là án thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế góp phần thu hồi kịp thời, thu hồi tối đa tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt cho Nhà nước thông qua việc không quy định quyền thỏa thuận phân chia tài sản của người phải thi hành án với người thứ ba nhằm ngăn chặn việc tẩu tán tài sản; thông qua quy định nhà nước xác định giá khởi điểm đối với tài sản xử lý để bảo đảm thu hồi tài sản cho nhà nước. Cùng với đó, là việc giảm chi phí về nguồn lực, bao gồm nguồn lực về con người, nguồn lực về vật chất, nguồn lực về thời gian, qua đó, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, khi quy định mở rộng phạm vi miễn, giảm nghĩa vụ thi hành án đối với các khoản thu cho ngân sách nhà nước; quy định rút ngắn thời gian thi hành đối với các trường hợp bản án tuyên trả lại tiền, tài sản cho đương sự mà đương sự không đến nhận. Trên thực tế hiện nay, chi phí mà Nhà nước phải bỏ ra để theo dõi, tổ chức thi hành đối với các khoản thu, nộp cho ngân sách nhà nước là rất lớn, trong nhiều trường hợp giá trị thu về cho ngân sách không đủ bù đắp chi phí mà Nhà nước đã bỏ ra. Việc quy định trình tự, thủ tục đặc thù trong thu hồi tài sản sẽ góp phần khơi thông nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội. Thực tế thời gian qua, khi xử lý tài sản bảo đảm thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng kinh tế, rất nhiều tài sản có giá trị lớn, đặc biệt là quyền sử dụng đất, dự án bị “đóng băng” do có lệnh kê biên của cơ quan điều tra, cơ quan Tòa án để bảo đảm thi hành án nhưng bản thân cơ quan THADS chưa thể xử lý vì tài sản đang bị khởi kiện tranh chấp nhưng Tòa án từ chối thụ lý vì lý do các đương sự đã có thỏa thuận Phân chia tài sản thành, hoặc Chấp hành viên chưa hướng dẫn các đương sự thỏa thuận. Đây là vấn đề bất cập lớn nhất, gây lãng phí nguồn lực của xã hội khi áp dụng quy trình THADS nói chung vào tổ chức thi hành án thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt của Nhà nước trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế.

(+) Nhà nước phải chi trả phần chi phí cho những việc không phải là lợi ích tập thể, cộng đồng, lợi ích chung của xã hội; cơ quan THADS sử dụng kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước để thực hiện thay đương sự; tài sản, tiền thu lợi bất chính bị thất thoát. Khắc phục được tình trạng: một số quy định còn mang tính “bao cấp”, như Nhà nước phải chi trả toàn bộ các khoản chi phí liên quan đến việc xác minh⁹⁵; trường hợp đương sự không khởi kiện phân chia tài sản, giải quyết tranh chấp đối với tài sản mà Chấp hành viên phải khởi kiện ra Tòa thì ngân sách nhà nước chịu các chi phí liên quan trong quá trình tố tụng như phí

⁹⁵ Điều 73 Luật THADS năm 2015.

thẩm định giá, trung cầu giám định. Từ đó, sẽ thúc đẩy trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong quá trình THADS do phải chịu các chi phí nếu không tự nguyện, cố tình trì hoãn việc thi hành án. Các tổ chức, cá nhân sẽ dự báo và lường trước được các loại chi phí phát sinh.

(+) Việc bảo đảm thể chế và các điều kiện kỹ thuật để chuyển đổi số trong hoạt động THADS cũng sẽ đảm bảo sự phát triển ổn định, lâu dài theo chiều hướng bền vững, lành mạnh của hoạt động THADS. Rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí THADS và tính chính xác, hiệu lực, hiệu quả trong công tác THADS. Đối với tổ chức, cá nhân: Giảm thiểu thời gian đi lại, chuẩn bị hồ sơ, giấy tờ. Việc THADS được thi hành nhanh chóng, kịp thời, hiệu quả. Người dân không tốn chi phí về tiền bạc và thời gian đi lại; Không phải chi trả cho các khoản in ấn giấy tờ, văn bản giấy. Cơ quan THADS không tốn: Thời gian và chi phí cho việc đi lại xác minh điều kiện thi hành án tiết kiệm chi phí trong in ấn, gửi, giao nhận các loại văn bản, giấy tờ. Đặc biệt, khi thực hiện thu, chi tiền qua không gian mạng, các trình tự, thủ tục về quản lý thu, chi tiền thi hành án có thể được giản lược, đội ngũ công chức THADS có thể tập trung vào các nhiệm vụ chuyên môn nghiệp vụ, quản lý hiệu quả công việc và giảm nguy cơ tham nhũng, tiêu cực một cách tối đa.

+ *Đối với người phải thi hành án*: Các quy định rút ngắn thời gian thi hành án cũng đem lại nhiều lợi ích về kinh tế cho người phải thi hành án. Chẳng hạn, chỉ xét riêng quy trình thủ tục đấu giá tài sản thi hành án hiện nay, việc bán đấu giá tài sản nhưng không có người tham gia đấu giá, trả giá, dẫn đến việc phải tổ chức bán đấu giá nhiều lần, giảm giá nhiều lần (có những việc bán đấu giá trên 20 lần), làm kéo dài thời gian tổ chức thi hành án, tăng chi phí mà người phải thi hành án phải chịu (trường hợp tài sản khi bán còn có giá trị chưa đủ chi phí cưỡng chế lúc này mới dừng thì ngân sách nhà nước vẫn phải bỏ ra khoản chi phí thanh toán cho tất cả các lần bán liên quan). Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa có quy định về thời hạn cơ quan THADS bắt buộc phải tổ chức cưỡng chế thi hành án trên thực tế. Do đó, có những vụ việc thời gian tổ chức cưỡng chế thi hành án kéo rất dài, do cả lý do khách quan và chủ quan; điều này ảnh hưởng không nhỏ đến lợi ích của các bên trong THADS. Nếu giải pháp 1 được áp dụng thì bất cập này sẽ được giải quyết, theo đó quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong THADS được bảo đảm tốt hơn.

+ *Đối với người được thi hành án*: Việc hiện thực hóa trên thực tế quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án càng nhanh chóng, kịp thời thì các quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án sớm được khôi phục.

+ *Đối với người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: Giảm thiểu tối đa các quy định về trình tự, thủ tục chưa phù hợp dẫn đến thời gian tổ chức thi hành án bị kéo dài, như yêu cầu phức tạp trong việc tổng đạt các văn bản trong quá trình THADS, nhất là trường hợp đương sự vắng mặt hoặc không xác định được địa chỉ. Rút ngắn thời hạn để chủ sở hữu chung được ưu tiên mua phần tài sản của người phải thi hành án đối với cả lần đầu và các lần giảm giá tiếp theo.

- *Tác động tiêu cực:*

+ *Đối với Nhà nước:* Việc thực hiện chính sách sẽ yêu cầu Nhà nước tiếp tục bố trí chi phí để xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua (ví dụ, chi phí tuyên truyền, giáo dục và hướng dẫn thi hành trên phạm vi cả nước thông qua nhiều biện pháp và hình thức khác nhau). Ngoài ra, Nhà nước phải cấp kinh phí để tạo dựng cơ sở dữ liệu điện tử, xây dựng phần mềm; đào tạo, bồi dưỡng về UDCNTT cho công chức.

Tuy nhiên, như đã phân tích trên đây, phần lớn các nhiệm vụ tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) cũng chính là nội dung, nhiệm vụ đã được triển khai thực hiện đều đặn trong hàng năm (ví dụ, hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật có thể được thực hiện lồng ghép trong các hội nghị triển khai công tác THADS, hội nghị tập huấn nghiệp vụ, hay thông qua các bài nghiên cứu đăng trên cổng thông tin điện tử, ...). Do vậy, việc tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua không làm phát sinh chi phí đáng kể ngoài các khoản chi thường xuyên hàng năm như hiện nay để thực hiện chính sách mới. Đối với kinh phí để tạo dựng cơ sở dữ liệu điện tử, xây dựng phần mềm; đào tạo, bồi dưỡng về UDCNTT cho công chức: đây cũng chính là nguồn kinh phí để thực hiện chuyển đổi số trong chương trình chung về chuyển đổi số quốc gia, do đó, việc thực thi giải pháp 1 sẽ không làm phát sinh thêm chi phí.

Hơn nữa, việc UDCNTT, chẳng hạn, cung cấp đầy đủ thông tin, hướng dẫn cho người dân, doanh nghiệp trên website trực tuyến cũng sẽ giảm bớt đáng kể nhu cầu bố trí nhân lực giải thích, hướng dẫn riêng lẻ cho các trường hợp cụ thể, người dân và doanh nghiệp cũng sẽ bớt phải chi phí đi lại, thủ tục hành chính để nắm bắt và thực hiện theo yêu cầu của cơ quan THADS, giảm bớt các sai phạm và tương ứng là các chi phí liên quan như kiểm tra, xử lý, giám sát v.v. Nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước.

Bên cạnh đó, trong bối cảnh nguồn lực của quốc gia có hạn thì cùng với việc xây dựng, sắp xếp bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao, thì thực hiện chuyển đổi số cũng là tiêu chí quan trọng. Theo đó, sẽ tiết kiệm chi phí ngân sách thông qua cải cách hành chính, ứng dụng CNTT, chuyển đổi số trong tổ chức, hoạt động, thực thi nhiệm vụ. Đây không chỉ là sự tiết kiệm trong nội bộ hệ thống mà còn đem lại nhiều ý nghĩa xã hội sâu sắc: tiết kiệm thời gian, công sức của cả xã hội, minh bạch hóa quy trình, thủ tục, đẩy mạnh thực hành dân chủ, tăng cường niềm tin của các cá nhân, tổ chức, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và phòng, chống tham nhũng. Từ góc độ này, chi phí đối với công tác THADS không chỉ là đối với vụ việc THADS cụ thể, mà còn là sự đầu tư nguồn lực của nhà nước và xã hội vào việc xây dựng, vận hành hệ thống THADS nhằm đảm bảo có một thiết chế thực thi công lý trên thực tế. Việc đầu tư nguồn lực này sẽ đáp ứng các yêu cầu về trình độ, nghiệp vụ, đạo đức công vụ của đội ngũ công chức, điều kiện làm việc an toàn, nhanh chóng,

thuận tiện, vừa đòi hỏi phải tiết kiệm, có trọng tâm, trọng điểm. Tuy nhiên, hiệu quả của các nguồn lực đầu tư này có thể không thể hiện ngay, trực tiếp, mà cần thời gian để kiểm chứng hoặc phải đánh giá ở các nguyên tắc đạt được. Ví dụ, đầu tư UDCNTT trong các cơ quan THADS tốn thời gian, chi phí để xây dựng, vận hành nhưng có thể giảm tải công việc của hàng nghìn người, đẩy nhanh tiến độ xử lý và giải quyết công việc khối lượng lớn, trực tiếp góp phần giảm chi phí THADS đối với từng vụ việc cụ thể.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: cần có các thiết bị thông minh và khả năng sử dụng để thực hiện thủ tục trực tuyến; nghiên cứu các quy định mới của pháp luật để áp dụng. Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, kinh tế số Việt Nam thời gian qua cơ bản là phát triển khá nhanh, do hạ tầng công nghệ thông tin viễn thông khá tốt, phủ sóng rộng, mật độ người dùng cao và do người Việt Nam ham mê công nghệ, thích sử dụng công nghệ thuộc hàng cao nhất trong khu vực. Đó là những thuận lợi cho Việt Nam chuyển đổi số với sự dẫn dắt của Chính phủ bằng một Chiến lược Quốc gia về Chuyển đổi Số, Kinh tế Số.⁹⁶ Về thực tiễn, đa số người dân, tổ chức, doanh nghiệp và các cơ quan Nhà nước đã tham gia quá trình ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số: sử dụng smartphone, mạng xã hội (tại Việt Nam hiện nay có tổng số trên 93,5 triệu thuê bao di động sử dụng smartphone và ước tính tỷ lệ người trưởng thành sử dụng smartphone đạt khoảng 73,5%). Vì vậy, việc áp dụng chính sách 4 với yêu cầu người dân cần có các thiết bị thông minh và khả năng sử dụng để thực hiện thủ tục trực tuyến; nghiên cứu các quy định mới của pháp luật để áp dụng cũng không đặt gánh nặng chi phí cho tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp.

4.4.1.2. Tác động về xã hội

- *Tác động tích cực*:

+ Kiểm soát được những xung đột về lợi ích giữa các bên trong THADS. Thực tế, chỉ khi có xung đột về lợi ích, các đương sự không thể thống nhất được cách thức giải quyết xung đột thì mới đề nghị Tòa án giải quyết. Đến giai đoạn thi hành án, hết thời hạn tự nguyện thi hành án, đương sự có tình không thực hiện nghĩa vụ, lúc này Chấp hành viên mới buộc phải sử dụng quyền lực Nhà nước áp dụng biện pháp cưỡng chế thực hiện. Lúc này, tâm lý người phải thi hành án thường có tình chống đối làm chậm quá trình thi hành án hoặc mong muốn không phải thực hiện nghĩa vụ⁹⁷. Vì vậy, việc quy định rõ ràng về thỏa thuận thi hành án cũng như xác định được “điểm dừng”, làm rõ các khâu, khối lượng công việc phải hoàn thành sẽ hạn chế tâm lý chống đối, trốn tránh thực hiện nghĩa vụ làm chậm quá trình thi hành án của đương sự. Từ đó, kiểm soát tốt hơn những xung đột về lợi ích giữa các bên trong THADS, bảo đảm quyền lực của cơ quan THADS, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật.

⁹⁶ <http://snnptnt.kontum.gov.vn/tin-tuc/chuyen-doi-so-nganh-nong-nghiep/chuyen-doi-so-boi-canh-va-thach-thuc.html> truy cập ngày 15/7/2023.

⁹⁷ Thỏa thuận về giá, tổ chức thẩm định, bán đấu giá tài sản...

+ Nâng cao thẩm quyền của cơ quan THADS, Chấp hành viên trong quá trình THADS, đặc biệt là trong việc truy tìm tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát, tránh việc phụ thuộc nhiều vào kết quả của quá trình tố tụng trước đó. Cùng với sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa và hội nhập với thế giới làm phát sinh nhiều các tranh chấp trong nước cũng như nước ngoài, mặt trái của nền kinh tế thị trường đã làm tha hóa cán bộ dẫn đến có hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại là nguyên nhân dẫn đến số việc phải thi hành án liên quan đến tội phạm về kinh tế, tham nhũng có chiều hướng gia tăng. Đây là nguyên nhân những năm gần đây, số lượng việc và tiền năm sau luôn cao hơn năm trước; tuy nhiên, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và các cá nhân, tổ chức có liên quan đã cùng quyết tâm, chấp hành nghiêm các bản án, quyết định của Tòa án, thể hiện kết quả THADS không ngừng nâng cao, năm sau luôn cao hơn năm trước và cơ bản hoàn thành các chỉ tiêu, nhiệm vụ THADS Quốc hội giao hàng năm. Qua đó quyền và lợi ích của các bên trong thi hành bản án, quyết định dân sự đã được đảm bảo tốt hơn. Với Giải pháp 1, việc thi hành án đối với một số loại tài sản đặc thù trong các vụ án tham nhũng, kinh tế như cổ phần, cổ phiếu, phần vốn góp, tài sản là quyền sở hữu trí tuệ, tài sản hình thành trong tương lai sẽ được quy định đầy đủ. Từ đó, nâng cao hiệu quả THADS đối với những vụ việc loại này.

+ Tăng cường việc mở cửa, hội nhập của Việt Nam với các nước khác trên thế giới. Song song quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, ngày càng nhiều tổ chức, cá nhân, nước ngoài đến làm việc, đầu tư, kinh doanh và cư trú tại Việt Nam; số lượng các tổ chức, cá nhân người Việt ra nước ngoài học tập, lao động, sinh sống cũng không ngừng gia tăng. Điều này đã làm phát sinh các quan hệ dân sự, kinh tế, lao động, kê cả tình trạng phạm tội của người nước ngoài tại Việt Nam cũng như của người Việt Nam ở nước ngoài từ đó gia tăng ngày càng nhiều các tranh chấp được giải quyết tại Tòa án và các cơ quan có thẩm quyền, các vụ việc thi hành án có yếu tố nước ngoài ngày càng có xu hướng tăng cao. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tổ chức thi hành án đối với những vụ việc có yếu tố nước ngoài không đạt hiệu quả. Mặc dù có tính chất đặc thù riêng, tuy nhiên, việc THADS có yếu tố nước ngoài chủ yếu vẫn được thực hiện theo trình tự, thủ tục chung để giải quyết trong khi đó, trong quá trình tổ chức thực hiện, cơ quan THADS phát sinh rất nhiều thủ tục đòi hỏi phải yêu cầu về tương trợ tư pháp. Do vậy, việc chính sách riêng về THADS có yếu tố nước ngoài được nghiên cứu và xây dựng sẽ đưa tới một số hiệu quả như sau: (1) Xác định rõ các khái niệm việc thi hành án có yếu tố nước ngoài và quy định về thẩm quyền thi hành án; (2) Quy định rõ phương thức thực hiện thông báo đối với từng trường hợp cụ thể có liên quan đến yếu tố nước ngoài, góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật về việc quản lý người Việt Nam đã thực hiện việc xuất cảnh; (3) Có cơ chế phối hợp giữa các cơ quan THADS và cơ quan quản lý nhà nước về xuất, nhập cảnh trong quy định về việc người yêu cầu thi hành án có trách nhiệm cung cấp thông tin về nhân thân, xác định địa chỉ của đương sự ở nước ngoài để đảm bảo việc thi hành án đạt hiệu quả; (4) Giảm bớt thời hạn thực hiện UTTP và quy

định rõ thời hạn thực hiện các trình tự, thủ tục khác về thi hành án trong trường hợp cần phải UTPP.

+ Hạn chế tiếp xúc, từ đó giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, tiêu cực; cung cấp thêm phương thức lựa chọn cho người dân thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình; giảm thủ tục hành chính và đơn giản hóa các thủ tục hành chính, tiết kiệm chi phí xã hội; không làm phát sinh các vấn đề liên quan đến bình đẳng giới; (vi) Tác động thúc đẩy tiến tới việc xây dựng xã hội số, công dân số; không trái với điều ước quốc tế và phù hợp với xu thế chung của thế giới, tạo điều kiện thuận lợi cho hội nhập kinh tế; rút ngắn thời gian thi hành án; không làm ảnh hưởng đến tính thống nhất của pháp luật.

+ Hạn chế tình trạng người phải thi hành án cố tình lợi dụng quyền nhằm làm trì hoãn, kéo dài thời gian tổ chức thi hành án. Mặc dù quy định về quyền của người phải thi hành án được yêu cầu Tòa án xác định, phân chia quyền sở hữu, sử dụng tài sản; khởi kiện dân sự để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong trường hợp có tranh chấp về tài sản liên quan đến thi hành án là một quyền lợi chính đáng, giúp quá trình xử lý tài sản được thuận lợi, đúng pháp luật. Tuy nhiên, có nhiều trường hợp người phải thi hành án cố tình lợi dụng quyền này để liên tục khởi kiện yêu cầu Tòa giải quyết tranh chấp, nhằm làm trì hoãn, kéo dài thời gian tổ chức thi hành án. Ngoài ra, **giải pháp 1** cũng bổ sung quy định về thời hạn cơ quan THADS bắt buộc phải tổ chức cưỡng chế thi hành án trên thực tế. Do đó, giảm thiểu tối đa những vụ việc thời gian tổ chức cưỡng chế thi hành án kéo rất dài, do cả lý do khách quan và chủ quan.

Đối với các vụ việc có liên quan tới bán đấu giá tài sản trong THADS, tiếp cận góc độ khi người phải thi hành án không tự nguyện thi hành, Chấp hành viên phải sử dụng quyền lực nhà nước buộc người phải thi hành án thực hiện, lúc này người phải thi hành án đã bị hạn chế tối đa quyền tài sản của mình. Như vậy, đồng nghĩa với đó là không còn quyền thỏa thuận trong giai đoạn này (thỏa thuận về giá, tổ chức thẩm định giá, bán đấu giá...). Lúc này, người có tài sản là Chấp hành viên (là người được pháp luật giao cho quyền thực hiện) và hàng loạt các yếu tố để đảm bảo cho Chấp hành viên thực hiện công tâm, khách quan, đảm bảo tối đa giá trị cao nhất của tài sản được đưa ra bán đúng pháp luật. Do đó, với việc bổ sung một quy định riêng về trình tự, thủ tục bán đấu giá tài sản thi hành án, **giải pháp 1** đã đưa việc bán đấu giá trong THADS về đúng với bản chất và khắc phục những vướng mắc bất cập trên thực tiễn.

+ Đảm bảo tốt hơn quyền lợi cho các bên trong thi hành án, tránh các trường hợp người phải thi hành án cố tình kéo dài thi hành án nhằm trốn tránh nghĩa vụ. Xử lý dứt điểm đối với những việc chưa có hoặc không có điều kiện thi hành án mà vẫn đảm bảo quyền lợi của người được thi hành án khi người phải thi hành án có điều kiện thi hành.

- *Tác động tiêu cực*: Cần có thời gian, lộ trình để thay đổi thói quen làm việc; phải chuyển đổi về nhận thức trong một bộ phận công chức và người dân có liên quan.

4.2.1.3. Tác động về giới

Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

4.2.1.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 1 không làm phát sinh thủ tục hành chính mới. Tuy nhiên, với việc tái cấu trúc quy định để đơn giản hóa và chuyển đổi việc thực hiện các thủ tục hành chính sang hình thức trực tuyến sẽ cắt giảm hiệu quả thời gian, chi phí thực hiện thủ tục hành chính.

4.4.1.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tác động đến bộ máy nhà nước:* là cơ sở, giải pháp đột phá để thực hiện tinh giản biên chế trong tổ chức của cơ quan THADS, tăng hiệu quả cho hoạt động của bộ máy nhà nước.

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

Chính sách 4 góp phần đảm bảo hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, được thực hiện nghiêm minh và nhất quán. Đây là đặc trưng mang tính phổ biến của mọi Nhà nước pháp quyền, trong đó có Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là điều kiện cần và đủ để bảo đảm xã hội có trật tự, kỷ cương, xác lập được vị trí tối thượng của pháp luật trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Như vậy, tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành sẽ được kế thừa và phát triển.

Việc sửa đổi, bổ sung cần đảm bảo pháp luật THADS phải phù hợp với các quy định về pháp luật dân sự, giao dịch điện tử; sự phù hợp của các quy định về thẩm quyền của Chấp hành viên, cơ quan THADS trong quá trình khai thác, sử dụng dữ liệu của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan để tổ chức thi hành án; quy định về an toàn, an ninh thông tin.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân, tránh tình trạng không tuân thủ, chấp hành pháp luật, không tôn trọng bản án, quyết định của Tòa án, việc tổ chức thi hành án của cơ quan THADS. Hạn chế các trường hợp trong quá trình cưỡng chế giao tài sản, bên phải thi hành án có sự chống đối quyết liệt, gây khó khăn cho công tác thi hành án, làm cho vụ việc trở nên phức tạp và kéo dài, cản sự phối hợp của nhiều cơ quan, tổ chức để hạn chế những hậu quả lớn hơn có thể xảy ra.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Chính sách 4 bảo đảm tuân thủ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, các thông lệ quốc tế, nguyên tắc có đi có lại và pháp luật quốc gia để bảo đảm lợi ích quốc gia - dân tộc. Từ đó, công tác THADS góp phần xây dựng

môi trường pháp lý hiện đại, ổn định, thu hút đầu tư kinh doanh, đáp ứng nhu cầu hội nhập của đất nước.

Xem xét kinh nghiệm quốc tế trong quy định về phí, chi phí THADS, vừa đảm bảo sự nghiêm minh trong việc chấp hành án, tạo động lực cho Chấp hành viên, Thừa phát lại trong THADS, vừa đảm bảo khuyến khích sự tự giác chấp hành của đương sự. Vụ việc càng để lâu, càng kéo dài thì người phải thi hành án càng phải chịu nhiều chi phí; đồng thời người được thi hành án cũng phải có trách nhiệm nhất định trong quá trình tổ chức thi hành án để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

- Tác động đến điều kiện đảm bảo:

+ Cần có nguồn kinh phí đầu tư lớn, trang thiết bị hiện đại, đảm bảo giá trị sử dụng ổn định, lâu dài; cơ sở dữ liệu đồng bộ trong nội bộ hệ thống THADS và các cơ quan, tổ chức có liên quan. Hiện nay, một số đề án, kế hoạch hiện đang triển khai thực hiện, do đó, cần đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, hiệu quả, tiết kiệm trong các dự án đầu tư công.

+ Cần có các giải pháp cụ thể để nhân lực trong hệ thống THADS được đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng, tuyển dụng mới phải đáp ứng các yêu cầu chuyển đổi số; cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư đảm bảo tích hợp đầy đủ, người dân sẵn sàng sử dụng các phần mềm, ứng dụng để thực hiện các thủ tục liên quan. Các hoạt động này có thể được tích hợp, bổ sung trên cơ sở các nguồn lực hàng năm hệ thống THADS được phân bổ.

4.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2: giữ nguyên quy định hiện hành

4.4.2.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ *Đối với Nhà nước:* Nhà nước sẽ không mất chi phí xây dựng ban hành luật và có thể là cả các văn bản hướng dẫn thi hành; chi phí đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, phần mềm; chi phí tập huấn, bồi dưỡng công chức hệ thống THADS vận hành, sử dụng, bảo đảm an ninh an toàn trong quá trình vận hành; chi phí tuyên truyền, giáo dục và hướng dẫn cho cá nhân, tổ chức sử dụng các phần mềm trên phạm vi cả nước thông qua nhiều biện pháp và hình thức khác nhau.

Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan: không có tác động tích cực.

- Tác động tiêu cực:

+ *Đối với Nhà nước:* không có giải pháp đột phá để rút ngắn thời gian, qua đó giảm chi phí thi hành án; chưa giảm gánh nặng cho nhà nước đối với các loại chi phí phát sinh không phù hợp; chưa hạn chế tiếp xúc trực tiếp nhằm giảm thiểu các nguy cơ tham nhũng, tiêu cực trong THADS.

+ *Đối với người phải thi hành án:* quy trình thi hành án kéo dài sẽ dẫn đến các thiệt hại về kinh tế như: chi phí bảo quản tài sản kê biên, lãi suất tiền nợ quá hạn, không dự báo được các khoản chi phí sẽ phát sinh do quá trình THA kéo dài.

+ *Đối với người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* việc kéo dài quá trình tổ chức thi hành án sẽ dẫn tới sự bức xúc của họ trong việc không có cơ chế hữu hiệu để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp; giảm niềm tin đối với hiệu lực, hiệu quả của nhà nước; giảm sự an tâm đối với môi trường đầu tư kinh doanh tại Việt Nam.

Về chi phí THADS nói chung: Theo báo cáo Doing Business của WB, chi phí thi hành án của Việt Nam chỉ được tính ở mức 3% giá trị tranh chấp. Thực chất, đây chỉ là phí thi hành án theo quy định của pháp luật THADS. Mức phí này ở nhóm trung bình so với nhiều nước châu Á.⁹⁸ Tuy nhiên, so với các quốc gia châu Âu, nhất là các nước theo mô hình tư nhân hóa thì phí thi hành án được tính theo từng giai đoạn thi hành và khá đắt đỏ.⁹⁹

Tham khảo cách tính của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF), tại Việt Nam, đương sự (người được thi hành án, người phải thi hành án) và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có thể phải chịu chi phí tuân thủ pháp luật trong THADS bao gồm¹⁰⁰:

(.) Chi phí hành chính: các chi phí này thường bao gồm thời gian để nghiên cứu quy định pháp luật hoặc chi phí tư vấn pháp luật (thuê luật sư); thời gian và chi phí đi lại, phí dịch vụ để nộp các văn bản, tài liệu (trực tiếp hoặc qua dịch vụ bưu chính); thời gian, chi phí để thực hiện các quyền, nghĩa vụ phát sinh trong quá trình thi hành án.

(.) Chi phí đầu tư để tuân thủ quy định: qua rà soát, hiện nay công tác THADS chỉ mới có một vài thủ tục phát sinh chi phí loại này. Ví dụ, nếu đương sự sử dụng dịch vụ hỗ trợ thi hành án trực tuyến thì cần đăng tải lên phần mềm¹⁰¹ bản án, quyết định, đơn yêu cầu thi hành án và một số loại giấy tờ liên quan, nên cần sử dụng máy tính, máy scan, hệ thống internet; hoặc thanh toán thông qua chuyển khoản thì phải có tài khoản ngân hàng, điện thoại thông minh kết nối internet v.v... Tuy nhiên, hiện đây không phải là quy định bắt buộc thực hiện.

(.) Phí, lệ phí: người được thi hành án chịu phí thi hành án, trừ trường hợp không phải chịu phí, hoặc có thể được miễn, giảm phí.

(.) Chi phí rủi ro pháp lý (nếu có): trong THADS, chi phí này có thể được hiểu là việc thi hành án bị chậm dẫn đến người được thi hành án chậm nhận được

⁹⁸ Theo báo cáo Doing Business năm 2017 của WB, mức phí thi hành án được quy định khá khác biệt ở các quốc gia. Ví dụ, của Thái Lan là 3% trên số tiền hoặc giá trị tài sản thực nhận, của Malaysia là 6,2%, của Singapore là 2,1%, của Trung Quốc là 2,5%, Ấn Độ là 0,5%, của Phillippin là 5%, của Indonesia là 25%. Nguồn: Phan Đức Hiếu và Nguyễn Hưng Quang (2017), *Giới thiệu về Báo cáo Môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới và Nghị quyết 19; Tổng quan về hoạt động đánh giá, xếp hạng chỉ số thực thi hợp đồng và phá sản doanh nghiệp theo tiêu chí của Báo cáo Môi trường kinh doanh*, Hội thảo Nâng cao hiệu quả thi hành án để cải thiện môi trường kinh doanh, Tổng cục THADS phối hợp USAID tổ chức, tháng 7/2017.

⁹⁹ Chi phí để thu hồi nợ tại Anh: bước 1: hướng dẫn thực hiện: £75; bước 2: thi hành giai đoạn 1: £190 + 7,5% giá trị khoản nợ nếu vượt quá £1.000 (khoảng 30 triệu VNĐ); thi hành giai đoạn 2: £495; đầu giá/ xử lý tài sản: £525 + 7,5% giá trị vượt quá £1.000. Tuy nhiên, các khoản chi phí này đều do người phải thi hành án trả - Nguồn: <https://www.hceoa.org.uk/fees-charges/fees-charges-for-recovering-a-debt>.

Chi phí để thi hành án liên quan đến tranh chấp thuê nhà tại Pháp cũng rất cao và còn phức tạp hơn nhiều, tham khảo: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32973?lang=en>

¹⁰⁰ Được xác định theo Tài liệu hướng dẫn nâng xếp hạng chỉ số chi phí tuân thủ pháp luật kèm theo Công văn số 1083/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 29/3/2019 của Bộ Tư pháp.

¹⁰¹ <https://thttthads.moj.gov.vn/Pages/home.aspx>

tiền, tài sản theo phán quyết, ảnh hưởng đến thu nhập, cơ hội kinh doanh... Ngoài ra, còn có một số rủi ro pháp lý có thể phát sinh như bản án tuyên không rõ, khó thi hành hoặc thậm chí có sai sót nên bị kiến nghị, kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm.

(.) Chi phí không chính thức: một số vi phạm trong lĩnh vực THADS thời gian qua cho thấy vẫn còn tình trạng “tham nhũng vặt”, thông đồng, móc nối trong đấu giá tài sản thi hành án... và đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan phải gánh chịu các chi phí này.

Bên cạnh các loại chi phí này, trong THADS còn một số loại chi phí đặc thù có thể phát sinh trong quá trình thi hành án, như tài sản thi hành án thuộc sở hữu chung hoặc có tranh chấp nên đương sự phải khởi kiện phân chia, giải quyết; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ở nước ngoài nên đương sự yêu cầu thực hiện uỷ thác tư pháp; người phải thi hành án không tự nguyện thi hành nên cơ quan THADS phải cưỡng chế và phát sinh các chi phí cưỡng chế (chi phí trong quá trình tổ chức cưỡng chế, thẩm định giá, đấu giá tài sản v.v).

Quá trình THADS cũng sử dụng ngân sách nhà nước trong nhiều giai đoạn, như xác minh điều kiện thi hành án, tổng đạt, thông báo, thực hiện tương trợ tư pháp trong trường hợp thi hành các việc chủ động và phát sinh yêu cầu uỷ thác tư pháp ra nước ngoài, áp dụng các biện pháp bảo đảm, cưỡng chế thi hành án, thi hành quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời... v.v.¹⁰²

Như vậy, ngoài phí thi hành án thì đương sự vẫn có thể phải chịu thêm khá nhiều loại chi phí phát sinh trong quá trình thi hành án. Các loại chi phí này cần được cắt giảm.

4.4.2.2. Tác động về xã hội

- *Tác động tích cực:* Giải pháp giữ nguyên quy định hiện hành này không có tác động tích cực

- *Tác động tiêu cực:*

+ Thời gian THADS kéo dài, chi phí cao, từ đó dẫn tới hiệu quả THADS chưa cao, không bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, ảnh hưởng đến tình hình an ninh trật tự xã hội và làm giảm an sinh xã hội. Việc không có thay đổi các quy định về trình tự thủ tục THADS, không có quy định về ứng dụng công nghệ thông tin vào quy trình THADS sẽ không tạo cơ sở pháp lý đồng bộ để thực hiện các nhiệm vụ chuyển đổi số trong hoạt động THADS.

Bên cạnh đó, việc kéo dài quá trình tổ chức thi hành án có thể dẫn tới mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên trong thi hành án, có thể dẫn đến đơn thư khiếu nại, làm ảnh hưởng đến tình hình an ninh trật tự trên địa bàn.

¹⁰² Thông tư số 200/2016/TT-BTC ngày 09/11/2016 quy định việc lập, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm hoạt động của cơ quan THADS, kinh phí cưỡng chế thi hành án.

+ Giải pháp giữ nguyên quy định hiện hành cũng tạo ra tâm lý thiếu tin tưởng vào hoạt động THADS đối với tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp do vẫn chậm có cải thiện về tiến độ, chi phí, hiệu quả THADS.

4.4.2.3. Tác động về giới

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

4.4.2.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 2 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

4.4.2.5. Tác động tới hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật*: Giải pháp 2 không giải quyết được các vướng mắc, hạn chế, thiếu sót của hệ thống pháp luật hiện hành, nhất là thiếu hoàn chỉnh và chậm phát triển trong việc tạo điều kiện cho việc chuyển đổi số trong hoạt động chung của bộ máy nhà nước.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân*: Giải pháp 2 có thể gây giảm sút mức độ tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân do không khắc phục được các hạn chế, bất cập đã chỉ ra nêu trên.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*: Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

4.4.3. Đánh giá tác động giải pháp 3: Không chỉnh sửa, bổ sung quy định tại Luật THADS (sửa đổi) nhưng phải thực hiện các giải pháp khác (ví dụ: ứng dụng công nghệ thông tin, tăng cường nhận thức, phổ biến, giáo dục pháp luật THADS; sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật ...).

4.4.3.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực*:

+ *Đối với nhà nước*: Nhà nước không mất chi phí xây dựng ban hành Luật THADS sửa đổi; tuy nhiên có thể vẫn phải chi kinh phí cho việc sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tích cực.

- *Tác động tiêu cực*:

+ *Đối với nhà nước*: thiếu các chính sách, giải pháp mạnh mẽ để có thể thúc đẩy, tạo điều kiện rút ngắn thời gian thi hành án.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tiêu cực

4.4.3.2. Tác động về xã hội

Việc tăng cường nhận thức, tuyên truyền pháp luật dựa trên những vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn không phải là giải pháp khắc phục, cải thiện các vấn đề phát sinh liên quan đến trình tự, thủ tục thi hành án. Do đó, thực trạng thời gian thi hành án bị kéo dài trong THADS vẫn chưa được giải quyết, ảnh hưởng đến trật tự an toàn xã hội.

4.4.3.3. Tác động về giới

Giải pháp 3 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới..

4.4.3.4. Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 3 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

4.4.3.4. Tác động tới hệ thống pháp luật

Việc sửa đổi các văn bản dưới luật mà không sửa đổi, bổ sung quy định của Luật có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Giải pháp 1.

Quốc hội ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong đó sửa đổi, bổ sung các điều với các nội dung như sau:

- Hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án, đảm bảo phù hợp với thực tiễn, thực hiện các chính sách đã được đề xuất và đồng bộ, thống nhất với quy định pháp luật có liên quan.

- Rút ngắn thời gian tổ chức thi hành án, xác định các căn cứ kết thúc việc thi hành án của hoạt động thi hành án.

- + Quy định rõ thời hạn phải hoàn thành cũng như kết thúc thực hiện ở từng khâu, giai đoạn, công việc.

- + Sửa đổi, bổ sung các quy định không phù hợp; rút ngắn thời hạn trong từng bước phải thực hiện ở các công việc nhất định.

- Quy định một số trình tự, thủ tục thi hành án đặc thù:

- + Thi hành một số nội dung trong bản án, quyết định hình sự: các khoản thu cho ngân sách nhà nước; xử lý vật chứng, tài sản tạm giữ, hoàn trả tiền, tài sản; phân trách nhiệm dân sự trong bản án, quyết định hình sự về tham nhũng, kinh tế; thi hành án đối với pháp nhân thương mại¹⁰³.

- + Giữ một số trình tự, thủ tục thi hành án đặc thù đang được quy định trong Luật THADS: (i) Thi hành quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của

¹⁰³ Chương 14, phần thứ 3

Tòa án¹⁰⁴; (ii) thi hành quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm; (iii) thi hành quyết định về phá sản; bổ sung trình tự thủ tục thi hành án có yếu tố nước ngoài.

- Quy định cụ thể hóa việc chuyển đổi số trong THADS, sử dụng cơ sở dữ liệu điện tử và trình tự, thủ tục THADS trong điều kiện chuyển đổi số.

5. Chính sách 5: Tăng cường các điều kiện bảo đảm, đáp ứng yêu cầu quản lý, hoạt động THADS

5.1. Xác định vấn đề bất cập

Để đảm bảo công tác THADS được thực hiện nhanh chóng, kịp thời, hiệu quả, Nhà nước cần có các chính sách, quy định đảm bảo nhân lực và vật lực cho công tác này.

Đội ngũ công chức THADS có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả tổ chức thi hành án vì họ chính là những người thực thi trên thực tế các hoạt động tác nghiệp. Trong đó, vai trò của Chấp hành viên đặc biệt quan trọng, quyết định đối với hiệu quả tổ chức thi hành án. Việc phát huy đầy đủ và toàn diện những quyền hạn, nhiệm vụ của Chấp hành viên có ý nghĩa không chỉ đối với quá trình tổ chức thi hành án mà còn góp phần hoàn thiện các quy định về chức danh tư pháp. Do đó, việc xây dựng nguồn nhân lực THADS vừa phải đảm bảo tính toàn diện trong vị trí việc làm, chức năng nhiệm vụ các ngạch công chức, vừa phải có trọng tâm, trọng điểm hướng tới phát triển đội ngũ Chấp hành viên, với các yêu cầu chính: (1) Đảm bảo số lượng, chất lượng của nguồn nhân lực THADS, chuyên nghiệp hóa về chức danh, chuyên môn, kỹ năng, tuân thủ đạo đức nghề nghiệp, chú trọng đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, chia sẻ kiến thức, kỹ năng hành nghề và kinh nghiệm thực thi hiệu quả giữa các Chấp hành viên, công chức làm công tác THADS; (2) Đảm bảo các quy định tạo động lực làm việc, chế độ bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp, chính sách để công chức yên tâm gắn bó, cống hiến với nghề, đảm bảo sự đối xử cân bằng nhất định so với các công chức thực hiện nhiệm vụ THAHS. Đặc biệt, cần phải có các thiết chế bảo vệ an toàn cho đội ngũ Chấp hành viên, công chức làm công tác THADS và cả gia đình của họ vì đây là một nghề có tính rủi ro cao, thường xuyên tiếp xúc với không ít cá nhân có tâm lý chây ỳ, chống đối; (3) Cần có chế tài nghiêm khắc đối với các hành vi tham nhũng, chế định bồi thường khi thực hiện các hành vi sai trái.

Về vật lực, để hoạt động tốt, một cơ quan THADS cần được đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, tối thiểu là trụ sở, phương tiện, trang thiết bị làm việc, kinh phí hoạt động để phục vụ hoạt động quản lý hành chính và hoạt động nghiệp vụ THADS. Đặc thù của THADS Việt Nam hiện nay là cơ quan THADS thi hành phần dân sự trong bản án hình sự, nên các yêu cầu về kho vật chứng (nơi lưu giữ, bảo quản vật chứng) là yêu cầu bắt buộc. Bên cạnh đó, còn cần đến các điều kiện bảo đảm khác phục vụ hoạt động thi hành án như các công cụ hỗ trợ trong quá trình cưỡng chế thi hành án, các phương tiện phục vụ di chuyển an toàn, nhanh chóng trong quá trình tổ chức thi hành án.

¹⁰⁴ Chương 16, phần thứ 3

Đặc biệt, trong bối cảnh chuyển đổi số, tăng cường công khai, minh bạch quy trình tổ chức thi hành án, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, giám sát của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong công tác THADS thì yêu cầu đặt ra là phải hoàn thiện các cơ sở dữ liệu THADS; trao đổi, tích hợp, đồng bộ giữa cơ sở dữ liệu THADS với cơ sở dữ liệu, thông tin về tài sản, thu nhập, tài khoản... của doanh nghiệp, cá nhân tại các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền (cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu về công chứng, bảo hiểm xã hội, đăng ký đất đai, đăng ký giao dịch bảo đảm, đăng ký doanh nghiệp,...); công khai việc đấu giá tài sản của cơ quan THADS; đẩy mạnh tổ chức triển khai việc đấu giá trực tuyến tài sản thi hành án v.v. Để thực hiện được các nhiệm vụ này thì cần thiết phải trang bị đầy đủ các *phương tiện kỹ thuật phần cứng* với cấu hình, chất lượng tốt như máy tính, máy scan, hệ thống kết nối internet và các *phần mềm, cơ sở dữ liệu, kết nối thông tin*... phục vụ công tác THADS.

Cùng với các cơ chế đảm bảo từ Nhà nước, nguồn lực tổ chức THADS còn cần đến sự *chia sẻ, hỗ trợ, vào cuộc từ xã hội* thông qua các cơ chế: (i) tăng cường trách nhiệm của đương sự trong THADS bằng các quy định về trách nhiệm của đương sự trong xác minh điều kiện thi hành án, chịu phí thi hành án và một số loại chi phí trong quá trình THADS; (ii) quy định về trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, tổ chức hữu quan; (iii) xã hội hóa hoạt động THADS qua chế định Thừa phát lại. Các nội dung này đã được đánh giá ở các mục nêu trên, do đó tại chính sách này không đánh giá lại.

Đối với vấn đề nhân lực lẫn vật lực cho công tác THADS do Nhà nước đảm bảo, thực tế cho thấy các nguồn lực này mới đáp ứng được một phần yêu cầu nêu trên. Cụ thể:

a) Về nguồn nhân lực THADS:

(i) Về số lượng, chất lượng, cơ cấu ngạch của đội ngũ công chức THADS

Thứ nhất, đối với đội ngũ Chấp hành viên:

Về số lượng: Số lượng được tăng cường, chất lượng được nâng cao với các ngạch công chức cơ bản phù hợp, thường xuyên được đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng về nghiệp vụ, chính trị và các lĩnh vực khác phục vụ cho công tác chuyên môn. Tại thời điểm bàn giao công tác thi hành án từ Tòa án sang cho các cơ quan thuộc Chính phủ quản lý cả nước có 53 phòng THADS cấp tỉnh, 547 Đội thi hành án cấp huyện với biên chế 1.126 người, trong đó có 700 CHV cấp tỉnh, cấp huyện và 426 cán bộ, trình độ chuyên môn chưa đồng đều. Qua quá trình phát triển, đội ngũ công chức THADS đã có sự trưởng thành và lớn mạnh. Theo số liệu của Tổng cục THADS, tính đến ngày 30/9/2021, trong tổng số hơn 8.500 công chức trong toàn Hệ thống THADS, có 3.943 Chấp hành viên, chiếm tỉ lệ 46%; còn lại là Thẩm tra viên, Thư ký và các ngạch công chức, người lao động khác (gồm kế toán, chuyên viên, cán sự, văn thư, thủ kho, thủ quỹ và các chức danh khác). Về trình độ chuyên môn, có 17 người có trình độ tiến sĩ, 683 thạc sĩ, còn lại là cử nhân và các trình độ chuyên môn khác. Từ Pháp lệnh năm 2004, tiêu chuẩn bổ nhiệm Chấp hành viên là phải có bằng cử nhân luật trở lên; đồng

thời, phải đủ số năm kinh nghiệm làm công tác pháp luật và được bồi dưỡng nghiệp vụ về THADS. Các ngạch công chức THADS được phân cấp theo tiêu chuẩn, năng lực và kinh nghiệm công tác, được bổ nhiệm qua thi tuyển. Quy định này đã từng bước nâng cao chất lượng, chuẩn hóa đội ngũ Chấp hành viên trong Hệ thống THADS.

So với thời điểm tiếp nhận bàn giao công tác THADS từ Tòa án sang Chính phủ (vào năm 1993), khi đó tổng số công chức, viên chức thuộc lĩnh vực THADS có 1.126 biên chế (trong đó có 700 Chấp hành viên), và phần lớn số công chức ở thời điểm này chưa bảo đảm đủ tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ theo quy định (kể cả số chấp hành viên), thậm chí có những địa phương không có đủ lực lượng để bàn giao, thì đến nay, nhân sự của Hệ thống THADS đã cơ bản được bảo đảm về số lượng, chất lượng; chế độ chính sách từng bước được quan tâm. Công tác rèn luyện, nâng cao tư tưởng chính trị, phẩm chất đạo đức và chuyên môn nghiệp vụ luôn được chú trọng, thực hiện thường xuyên nhằm góp phần xây dựng đội ngũ công chức thuộc Hệ thống THADS trong sạch, vững mạnh. Hệ thống THADS cũng thực hiện nghiêm các quy định về tinh giản biên chế theo chỉ tiêu Chính phủ giao. Giai đoạn 2016-2022, toàn Hệ thống cắt giảm 1.014 biên chế (10,01% biên chế được giao năm 2015), năm 2023 tiếp tục cắt giảm 112 biên chế (giảm 1,25% biên chế được giao năm 2022).

Mặc dù thời gian qua Hệ thống THADS đã được quan tâm phát triển đội ngũ Chấp hành viên, nhưng số lượng Chấp hành viên vẫn còn khá khiêm tốn so với yêu cầu, nhiệm vụ được giao. Với tình trạng số lượng việc, tiền thụ lý ngày càng cao, biên chế ngày càng cắt giảm thì áp lực đối với Chấp hành viên ngày càng lớn. Tỷ lệ bình quân số việc THADS phải thi hành trên mỗi CHV rất cao, như năm 2018 là 222 việc, tương ứng với số tiền 43 tỷ đồng/CHV/năm; năm 2019 là 232 việc, tương ứng với số tiền 66 tỷ đồng/CHV/năm; năm 2020 là 216 việc, tương ứng với 72 tỷ đồng/CHV/năm¹⁰⁵. Tại một số địa bàn có lượng án lớn thì số việc, tiền/CHV là rất lớn. Ví dụ, năm 2022, trung bình số việc, tiền mỗi năm mà mỗi Chấp hành viên phải giải quyết là: tại Bến Tre: 382 việc, 43 tỷ đồng; tại Bình Dương: 345 việc, 114 tỷ đồng; tại Long An: 341 việc, 106 tỷ đồng; tại Tp Hồ Chí Minh: 335 việc, 436 tỷ đồng; tại Cần Thơ: 334 việc, 118 tỷ đồng. v.v¹⁰⁶. Nhiều vụ việc rất phức tạp, số lượng đương sự liên quan có vụ việc lên đến hàng trăm, hàng nghìn người; việc tổ chức thi hành án thường căng thẳng do bên được thi yêu cầu, hối thúc thực hiện; bên phải thi cố tình trốn tránh, gây sức ép, chống đối, trì hoãn thi hành án.... Bên cạnh đó, Chấp hành viên còn phải đối mặt với những khó khăn khi tác nghiệp tại cơ sở, nhất là những địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng sông nước.

Từ góc độ so sánh, có thể thấy tỉ lệ Chấp hành viên trên tổng dân số của Việt Nam khá thấp, cơ bản tương đương với tỉ lệ này ở Pháp hoặc Anh và thấp hơn rất nhiều so với tỉ lệ này ở Thụy Điển và Phần Lan. Cụ thể:

¹⁰⁵ Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp (2021), Chuyên đề “Đổi mới nâng cao chất lượng hoạt động THADS đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện NNQP Xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045”.

¹⁰⁶ Chính phủ, Báo cáo Chính phủ về công tác thi hành án năm 2022.

Bảng số 11: So sánh THADS tỉ lệ Chấp hành viên trên tổng dân số của Việt Nam với một số nước trên thế giới

Thông tin (năm số liệu)	Việt Nam ¹⁰⁷ (2021)	Anh ¹⁰⁸ (2020)	Pháp ¹⁰⁹ (2022)	Phần Lan ¹¹⁰ (2020)	Thụy Điển ¹¹¹ (2022)
Số CHV/TPL	3.943 CHV + 420 TPL	2.844	3.500	1.100	2.300
Dân số	98,51 triệu	59,7 triệu	68 triệu	5,5 triệu	10,5 triệu
Tỉ lệ	0,004%	0,005%	0,005%	0,02%	0,022%

Cho dù so sánh với biên chế toàn hệ thống THADS của Việt Nam năm 2021 là hơn 8.500 người thì tỉ lệ cũng chỉ là 0,009%, vẫn còn khá khiêm tốn so với Thụy Điển và Phần Lan. Nếu so sánh về hệ thống pháp luật, hệ thống CNTT, cơ sở dữ liệu và các điều kiện đảm bảo cho hoạt động THADS của các quốc gia này thì có thể thấy sự chênh lệch rất lớn so với điều kiện thực thi công vụ của các Chấp hành viên, Thừa phát lại tại Việt Nam. Đặc biệt, tại Pháp và Anh, Thừa phát lại chỉ thi hành thuần túy các loại việc dân sự, kinh doanh, thương mại liên quan đến tiền, động sản – nghĩa là phạm vi nhiệm vụ mà Chấp hành viên ở Việt Nam phải thực hiện rộng hơn rất nhiều. Về năng lực chuyên môn, mặc dù đã được quan tâm nâng cao chất lượng tuyển dụng đầu vào và bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ thường xuyên, nhưng năng lực của một bộ phận Chấp hành viên và các công chức THADS vẫn chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Công tác bồi dưỡng cơ bản được tổ chức hàng năm, nhưng chưa có cơ chế phù hợp để đánh giá thực chất năng lực chuyên môn của Chấp hành viên sau các hoạt động bồi dưỡng, tập huấn. Mức độ chia sẻ kỹ năng hành nghề và kinh nghiệm thực thi hiệu quả giữa các Chấp hành viên, công chức làm công tác THADS còn hạn chế.

Trong bối cảnh hội nhập, chuyên đổi số, các vụ việc có yếu tố nước ngoài, người nước ngoài tăng; các yêu cầu về sử dụng phần mềm, ứng dụng CNTT ngày càng cao; tuy nhiên kỹ năng ngoại ngữ, kỹ năng số nhìn chung chưa đáp ứng yêu cầu.

Thứ hai, đối với các ngạch công chức khác:

¹⁰⁷ <https://baodansinh.vn/dan-so-trung-binh-nam-2021-cua-ca-nuoc-uoc-tinh-9851-trieu-nguoi-20211229100342.htm>

¹⁰⁸ High Court Enforcement in England & Wales, Count Court Judgment collection, <https://www.ons.gov.uk/>, [https://www.frankgwhitworth.co.uk/ccj-high-court/index.html#:~:text=The%20Private%20Bailiffs%20can%20only,Bailiffs%20\(Certificated%20Enforcement%20Agents\)](https://www.frankgwhitworth.co.uk/ccj-high-court/index.html#:~:text=The%20Private%20Bailiffs%20can%20only,Bailiffs%20(Certificated%20Enforcement%20Agents))

¹⁰⁹ Thông tin do chuyên gia của Hội đồng Thừa phát lại và Đấu giá viên Quốc gia Pháp tại Tòa đàm do Tổng cục THADS tổ chức tháng 11/2022; <https://www.ceicdata.com/>

¹¹⁰ <https://www.worldometers.info/world-population/finland-population/>

¹¹¹ Thông tin theo Báo cáo của đoàn công tác của Bộ Tư pháp năm 2022; Thụy Điển lần đầu tiên điều tra dân số sau nhiều thập kỷ vì mất kiểm soát, baotintuc.vn, ngày 01/4/2023.

- Các chức danh đặc thù như Thẩm tra viên, thư ký THADS còn thiếu, chưa phân bổ phù hợp với tình hình, khối lượng, tính chất công việc của từng cơ quan THADS. Nhiều cơ quan THADS không có hoặc chỉ có ít Thẩm tra viên. Nhiều Chấp hành viên không có thư ký giúp việc nên vừa làm nhiệm vụ giải quyết án, vừa làm thêm nhiều công việc hành chính khác như làm các loại báo cáo, hoàn thiện giấy tờ, sổ sách,... dẫn đến quá tải trong công việc, ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thi hành án.

- Đội ngũ kế toán, thủ kho, thủ quỹ THADS là những chức danh đặc thù, tuy nhiên số lượng còn hạn chế, đào tạo nghiệp vụ còn bước đầu. Vị trí kế toán phải thường xuyên chuyển đổi vị trí công tác theo quy định về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực nên không ít trường hợp đã xin thôi việc, ảnh hưởng đến hoạt động chung của cơ quan THADS.

(ii) Về các quy định đảm bảo chế độ, chính sách cho công chức THADS, nhất là đội ngũ Chấp hành viên

Hiện nay chưa có các quy định cụ thể bảo vệ an toàn cho Chấp hành viên và gia đình trong hoạt động THADS. Các chế độ chính sách trong trường hợp Chấp hành viên gặp rủi ro trong quá trình tổ chức THADS chưa tương xứng với các chế độ của công an, quân đội.

Chưa có các chế độ về bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp nếu Chấp hành viên có vi phạm vì lỗi vô ý (quy định về trách nhiệm bồi thường nhà nước hiện nay không loại trừ vấn đề này trong THADS).

(iii) Về các biện pháp ngăn ngừa, xử lý vi phạm

Mặc dù đã có những quy định về phòng chống tham nhũng, tiêu cực, quy định về Chuẩn mực đạo đức Chấp hành viên ... nhưng thực tế vẫn còn những vấn đề chủ quan từ bản thân công chức THADS. Việc thực hiện kỷ luật, kỷ cương, xử lý vi phạm tại một số đơn vị còn chưa nghiêm, một số công chức, người lao động trong đó có cả công chức giữ chức vụ lãnh đạo quản lý vi phạm phẩm chất đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ, vi phạm nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước dẫn đến phải kiểm điểm, xử lý kỷ luật hoặc bị xem xét trách nhiệm hình sự¹¹². Đây là thực tế đáng buồn, gây ảnh hưởng xấu đến hình ảnh của cơ quan THADS trong dư luận xã hội, Đảng và Nhà nước và cần kịp thời có các biện pháp chấn chỉnh, khắc phục.

b) Về cơ sở vật chất và các điều kiện phục vụ chuyển đổi số

(i) Đối với trụ sở, kho vật chứng, công cụ hỗ trợ thi hành án và phương tiện, trang thiết bị cần thiết khác

Các cơ quan THADS đã cơ bản được bố trí trụ sở làm việc, kho vật chứng và các phương tiện, trang thiết bị thiết yếu. Tuy nhiên, do nhiều trụ sở đã xây dựng từ lâu nên đã xuống cấp hoặc hư hỏng nặng, hoặc do yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội của địa phương phải di dời trụ sở nên một số cơ quan THADS

¹¹² Bộ Tư pháp, Báo cáo số 120/BC-BTP ngày 27/4/2023.

hiện nay chưa hoàn toàn được đảm bảo điều kiện về trụ sở làm việc. Cả nước đã có gần 50% số đơn vị đã được đầu tư xây dựng kho vật chứng, quy mô, thiết kế kho cơ bản đạt yêu cầu. Do điều kiện nguồn kinh phí còn khó khăn nên phương tiện, tài sản được trang bị chủ yếu còn mang tính bình quân, chưa tính đến số lượng, chất lượng của tài sản theo yêu cầu công việc. Mặt khác do số lượng tài sản, phương tiện còn hạn chế, khối lượng công việc ngày một tăng, việc sử dụng các tài sản thường xuyên quá tải dẫn đến tài sản hư hỏng, xuống cấp...

Về phương tiện đi lại: Xe ô tô phục vụ công tác: hiện nay xe ô tô phục vụ công tác của nhiều Cục THADS cấp tỉnh được trang bị sử dụng đã lâu, hư hỏng nhiều, kinh phí sửa chữa lớn, sử dụng không có hiệu quả, mất an toàn khi vận hành nhưng chưa bố trí được kinh phí để thay thế. Đối với xe ô tô bán tải chuyên dùng: theo thời gian, các xe ô tô bán tải được cấp các giai đoạn trước đã hư hỏng, hết thời gian sử dụng, trong giai đoạn 2021-2025 một số xe đã đến niên hạn thanh lý hoặc bị hư hỏng nhiều, không đảm bảo an toàn khi tham gia vận hành cần phải đầu tư thay thế. Đối với xe ô tô chuyên dùng từ 7-9 chỗ và xe ô tô chuyên dùng 16 chỗ: chưa được trang cấp đủ, một số xe đã hư hỏng cần thay thế. Việc thuê phương tiện hoặc khoán kinh phí không thể đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ.

Về máy móc, trang thiết bị:

+ Trang thiết bị hỏng hóc, hết niên hạn sử dụng. Do điều kiện ngân sách còn hạn hẹp nên việc phân bổ kinh phí mua sắm những năm qua chỉ đảm bảo một phần trang thiết bị phương tiện cho các đơn vị, còn mang tính bình quân và chưa tính đến số lượng, chất lượng tài sản theo yêu cầu của công việc, dẫn đến tài sản sử dụng quá tải, hư hỏng nhanh cần phải thay thế. Các trang thiết bị, phương tiện chưa được thay thế chưa kịp thời như xe máy, máy vi tính, máy photocopy, các công cụ hỗ trợ thi hành án... Nhiều đơn vị vẫn phải sử dụng máy móc, phương tiện đã hết niên hạn, hư hỏng nhiều, sửa chữa thường xuyên gây tốn kém nhưng không hiệu quả. Để đáp ứng yêu cầu công việc, một số cơ quan Thi hành án phải sử dụng kinh phí tự chủ, phí thi hành án, nguồn kinh phí hỗ trợ từ địa phương để trang bị thêm tài sản cho đơn vị mình hoặc sửa chữa tài sản đã bị hỏng hóc, hết niên hạn sử dụng nên ảnh hưởng đến công việc chung.

+ Trang thiết bị mua sắm chưa đủ định mức, nhu cầu công việc. Một số tài sản đã được trang cấp nhưng chưa đáp ứng nhu cầu công việc gây khó khăn cho quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao như: máy photocopy siêu tốc, loa pin, máy phát điện, xe máy... hoặc định mức đơn giá thấp hơn giá thị trường để đảm bảo chất lượng máy móc.

Về kho vật chứng:

+ Số lượng kho còn thiếu hơn 50% hoặc có kho vật chứng nhưng đã xuống cấp, nhỏ hẹp... chưa đáp ứng được điều kiện, tiêu chuẩn bảo quản. Về quy mô, thiết kế: vẫn còn một số điểm bất cập như (i) diện tích của kho tại một số đơn vị chưa đáp ứng nhu cầu về bảo quản vật chứng hoặc đáp ứng nhưng cơ cấu diện tích không hợp lý; (ii) trang thiết bị trong kho tại một số đơn vị đã cũ,

thiếu hoặc không có thiết bị bảo quản đối với một số loại vật chứng đặc biệt như ma túy, một số tang tài vật có tính đặc thù; (iii) về an ninh, cửa sổ kho có nhiều kính, không có song sắt bảo vệ; cửa kính trong suốt; hệ thống cửa sổ ô thoáng không hợp lý, người bên ngoài có thể quan sát được tang vật trong kho; chấn song ô cửa sổ chưa đảm bảo vững chãi; chưa có sự gắn kết giữa kho kín và kho hở nhưng các kho không được gắn kết...; (iv) mô hình cụm kho tại một số đơn vị do khoảng cách từ trụ sở đến kho xa hoặc chưa phân định rõ phạm vi diện tích đối với kho dùng chung nên gây khó khăn trong việc vận chuyển vật chứng phục vụ công tác và có thể không đảm bảo phân định rõ ràng trong trách nhiệm của bảo vệ kho.

+ Việc quản lý, sử dụng kho vật chứng: Nhân lực quản lý kho còn thiếu số lượng lớn so với yêu cầu, một số công chức phải kiêm nhiệm, cá biệt một số đơn vị bố trí bảo vệ kiêm nhiệm vụ thủ kho nên chưa được đào tạo về nghiệp vụ, không có thời gian sắp xếp tang vật trong kho một cách khoa học, hợp lý, làm chứng từ xuất nhập kho theo đúng chế độ quy định; chế độ phụ cấp không phù hợp. Điều này dẫn đến tình trạng công tác quản lý, kiểm tra chưa thật sự sâu sát; việc đối chiếu, kiểm kê định kỳ vật chứng nhiều đơn vị còn mang tính hình thức; số lượng vật chứng tồn kho lớn, trong đó có vật chứng tồn kho lâu năm chưa được xử lý...

(ii) Đối với các điều kiện đảm bảo nhiệm vụ chuyển đổi số

Việc triển khai một số nhiệm vụ ứng dụng CNTT còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu; việc đầu tư còn manh mún, thiếu tập trung, nên chưa phát huy được hiệu quả; chưa có những giải pháp cụ thể, đồng bộ và quyết liệt để thực hiện nhiệm vụ chuyển đổi số, nhất là các nhiệm vụ theo Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030.

Đối với các phương tiện kỹ thuật phần cứng với cấu hình, chất lượng tốt như máy tính, máy scan, hệ thống kết nối internet chưa đảm bảo, dẫn đến quá trình khai thác, sử dụng tốn kém thời gian, công sức và vẫn xảy ra các sự cố kỹ thuật như chậm, có lúc, có nơi không truy nhập được; không ghi được dữ liệu; dữ liệu tự động nhân bản; dung lượng tài liệu, số lượng file dính kèm lên các loại hồ sơ bị hạn chế đã gây khó khăn cho việc xử lý công việc.

Đối với các phần mềm, chưa kịp thời cập nhật những thay đổi của pháp luật lên phần mềm, đồng thời, chưa có các quy định pháp luật và cơ sở dữ liệu đồng bộ để đảm bảo cơ sở pháp lý và thực tiễn cho chuyển đổi số trong quá trình tổ chức THADS. Cơ sở dữ liệu điện tử vẫn còn tình trạng cắt khúc, chưa tạo lập được cơ sở dữ liệu tập trung, nhất là tích hợp cơ sở dữ liệu của từng địa phương thành cơ sở dữ liệu chung thống nhất của cả hệ thống THADS. Chưa nâng cấp được các phần mềm nghiệp vụ THADS phục vụ cho việc kết nối, chia sẻ dữ liệu THADS với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Nguyên nhân của những bất cập trên chủ yếu là do bối cảnh khi Quốc hội ban hành Luật THADS năm 2008 có nhiều thay đổi so với thời điểm hiện nay. Nền kinh tế nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng với khu vực và thế giới; tốc độ và quy mô nền kinh tế nước ta tăng nhanh; sự ra đời và phát triển nhanh chóng của kinh tế số, kinh tế chia sẻ đã hình thành, đẩy mạnh nhiều phương thức giao dịch dân sự, kinh tế mới, làm phát sinh nhiều loại tranh chấp chưa từng xảy ra trước đây; dẫn đến số lượng các vụ việc mà các cơ quan THADS phải thụ lý thì hành ngày càng tăng, tính chất của các vụ việc ngày càng phức tạp. Trong khi đó, nguồn nhân lực chưa tương xứng và chưa đáp ứng nhiệm vụ. Phương tiện, điều kiện, cơ sở vật chất còn thiếu thốn, nhất là trụ sở làm việc và kho vật chứng của các cơ quan THADS còn thiếu. Bên cạnh đó, công cuộc cải cách hành chính cùng với tác động của Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, bối cảnh xây dựng Chính phủ số, Chính phủ điện tử đặt ra yêu cầu nâng cao chất lượng dịch vụ công, giảm chi phí tuân thủ pháp luật, v.v.... Chính vì vậy, Luật THADS cần được sửa đổi, bổ sung để đảm bảo nguồn nhân lực của Hệ thống THADS đủ về số lượng, ngày càng nâng cao về chất lượng; có chế độ, chính sách phù hợp để yên tâm công tác, liêm chính, công tâm, chuyên nghiệp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng các quy định mang tính nguyên tắc về các yếu tố đảm bảo nguồn nhân lực, vật lực cho hệ thống THADS hoạt động hiệu quả, chuyên nghiệp, hiện đại; phù hợp với điều kiện nguồn lực của Nhà nước, xã hội và yêu cầu của công tác THADS.

Các nội dung về đảm bảo mục tiêu chuyển đổi số được lồng ghép trong quy định về trình tự, thủ tục THADS theo hướng tái cấu trúc quy trình, thủ tục THADS. Quá trình tổ chức THADS được chuyển đổi theo hướng tăng cường các thủ tục trực tuyến, cơ quan THADS có thể khai thác được tối đa cơ sở dữ liệu THADS và các dữ liệu liên quan trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư (đã được phân tích ở các mục trên).

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

5.3.1. Giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung quy định mới của Luật THADS (sửa đổi) nhằm tăng cường các điều kiện bảo đảm, đáp ứng yêu cầu quản lý, hoạt động THADS

Hoàn thiện các quy định liên quan đến việc xây dựng lực lượng THADS trong sạch, vững mạnh; tạo cơ sở pháp lý để trang bị, ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Hoàn thiện các quy định liên quan đến chế độ, chức danh, tiêu chuẩn, chính sách đãi ngộ khác, cấp hiệu, trang phục, cơ chế phù hợp để bảo vệ Chấp hành viên, người làm công tác THADS khỏi các nguy hiểm, rủi ro nghề nghiệp thuộc thẩm quyền quy định của Quốc hội. Các nội dung thuộc thẩm quyền quy định của Chính phủ sẽ quy định chi tiết sau khi ban hành Luật THADS sửa đổi.

Cụ thể:

a) Bổ sung các quy định để đảm bảo nguồn nhân lực THADS

- Đối với ngạch Chấp hành viên:

+ Hoàn thiện quy định cụ thể về các cơ chế bảo vệ, gồm: nguyên tắc xác định tỉ lệ Chấp hành viên/ số lượng việc, tiền phải thi hành; yêu cầu đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, các nội dung bắt buộc đào tạo, bồi dưỡng, nhất là kiến thức, kỹ năng chuyên môn và đáp ứng yêu cầu chuyển đổi số, cơ chế đánh giá năng lực định kỳ; quy tắc đạo đức nghề nghiệp;

+ Quy định mới về chế định bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp, chế độ chính sách nếu gặp phải rủi ro trong quá trình thi hành công vụ;

+ Quy định cụ thể về trách nhiệm, biện pháp xử lý khi vi phạm.

- Đối với các ngạch công chức khác (Thẩm tra viên, Thư ký Thi hành án, Thủ kho): luật hóa các quy định dưới luật hiện hành; bổ sung các quy định mới tương tự như đối với ngạch Chấp hành viên.

Đồng thời, các quy định về cơ chế công khai, minh bạch quá trình tổ chức THADS, cơ chế khiếu nại, tố cáo, giám sát, kiểm soát quyền lực đối với đội ngũ công chức THADS được đề cập ở các chính sách khác sẽ góp phần xây dựng nguồn nhân lực THADS trong sạch, vững mạnh.

b) Bổ sung các quy định để đảm bảo nguồn vật lực cho công tác THADS:

- Đối với cơ sở vật chất, trụ sở, kho vật chứng: Bổ sung quy định các nguyên tắc tiêu chuẩn tối thiểu đối với cơ quan THADS.

- Đối với ứng dụng công nghệ thông tin, hiện đại hóa hoạt động THADS:

+ Bổ sung quy định về trách nhiệm của Nhà nước đảm bảo nguồn lực đầu tư về ứng dụng công nghệ thông tin, phần mềm nhằm xây dựng, sử dụng, phát triển các loại cơ sở dữ liệu trong THADS để hiện đại hóa hoạt động THADS từ công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành đến công tác tổ chức THADS.

+ Quy định mới về chính sách khuyến khích, tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân tham gia phát triển công nghệ, phương tiện kỹ thuật tiên tiến phục vụ hiện đại hóa công tác THADS.

Bổ sung các quy định làm căn cứ pháp lý cho UDCNTT và chuyển đổi số trong THADS. Đồng thời tái cấu trúc một số trình tự, thủ tục THADS để phù hợp với phương thức làm việc trên không gian mạng. Cụ thể:

- *Bổ sung các quy định là căn cứ pháp lý cho UDCNTT và chuyển đổi số:*

(1) Dữ liệu điện tử THADS (2) Cơ sở dữ liệu điện tử THADS; (3) Văn bản điện tử THADS; (4) Giao dịch điện tử THADS (gửi đơn yêu cầu thi hành án; gửi các loại văn bản, giấy tờ điện tử; tài khoản giao dịch điện tử; tài khoản ngân hàng...); (5) Chữ ký điện tử và xác thực điện tử trong THADS; (6) Chi phí trong giao dịch điện tử THADS và sử dụng các dịch vụ điện tử trên không gian mạng (phí chuyển tiền; phí khai thác thông tin...) .

- *Sửa đổi, tái cấu trúc một số trình tự, thủ tục liên quan đến giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp:*

UDCNTT đòi hỏi phương pháp làm việc khoa học, bài bản, chính xác. Chuyển đổi số đòi hỏi phải thay đổi phương thức làm việc để phù hợp với việc thực hiện công việc trên không gian mạng. Do đó các quy định về trình tự, thủ tục liên quan đến giải quyết công việc của người dân, doanh nghiệp, để tương tác trên không gian mạng cần phải được sửa đổi cho phù hợp, cụ thể như sau:

+ *Các quy định của pháp luật để tương tác với người dân và doanh nghiệp:* (i) Sửa đổi trình tự và phương thức gửi đơn yêu cầu thi hành án, bổ sung quy định cho phép gửi đơn yêu cầu THADS trên môi trường mạng; (ii) Sửa đổi quy định về chuyển giao bản án, quyết định, theo hướng tích hợp, đồng bộ hóa dữ liệu từ Cơ sở dữ liệu từ tòa án nhân dân (nếu đã đủ điều kiện); (iii) Sửa đổi quy định liên quan đến điều kiện người dân giao dịch với cơ quan THADS. Theo đó, tất cả những thủ tục có yêu cầu người dân xuất trình căn cước công dân cần được sửa đổi để sử dụng các thông tin trên cơ sở Dữ liệu Quốc gia và dân cư; (iv) Sửa đổi quy định về gửi, nhận văn bản điện tử. Cần quy định về việc người dân bắt buộc phải đăng ký tài khoản thư điện tử gửi, nhận các loại văn bản giấy tờ về THADS, khi giao dịch cơ quan THADS gửi văn bản, đương sự có trách nhiệm nhận, từ đó làm thay đổi phương thức làm việc, buộc các đương sự phải chủ động liên hệ với cơ quan THADS để giải quyết việc THADS, tránh việc cơ quan THADS phải đi tìm người dân để giải quyết công việc của họ; (v) Sửa đổi quy định buộc đương sự phải đăng ký tài khoản giao dịch để nhận tiền THADS. Khi thu, chi tiền THADS, cơ quan THADS thu trên môi trường mạng tránh tiếp xúc trực tiếp; (vi) Sửa đổi quy trình thu, nộp, thanh toán tiền trên không gian mạng (qua Phần mềm chuyên dụng của Tổng cục hoặc qua Cổng DVC Quốc gia); (vii) Sửa đổi quy định buộc người phải THA nhận tiền trên tài khoản và chịu trách nhiệm kể từ khi cơ quan THADS chuyển thành công tiền vào TK đã đăng ký và chấm dứt trách nhiệm của cơ quan THADS; (viii) Sửa đổi quy định, đơn giản hóa thủ tục xử lý tài sản trả lại đương sự theo hướng sau khi xử lý xong, cơ quan THADS chuyển tiền vào tài khoản đã đăng ký; (ix) Sửa đổi, bổ sung các quy định về chữ ký điện tử và xác thực điện tử để giao dịch trên môi trường mạng; (x) Bổ sung việc sử dụng phương tiện điện tử trong thực hiện trình tự, thủ tục THADS, ví dụ ghi âm, ghi hình, chụp ảnh thay cho việc lập các loại biên bản; (xi) Bổ sung cách thức, phương thức khai thác, sử dụng thông tin điện tử từ các cơ sở dữ liệu chuyên ngành phục vụ công tác THADS (thông tin về doanh nghiệp; thông tin về bảo hiểm xã hội, thông tin về thuế, thông tin về đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở...);

+ *Sửa đổi, bổ sung các quy định xác định xác định trách nhiệm của cơ quan hữu quan trong mối tương tác với cơ quan THADS và đương sự trên không gian mạng:* (i) Bổ sung quy định về đầu tư, thuê dịch vụ cơ sở hạ tầng thông tin trong THADS; (ii) Bổ sung quy định về bảo mật, an toàn, an ninh thông tin THADS; (iii) Bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan có liên quan trong việc tích hợp, chia sẻ, đồng bộ dữ liệu với cơ sở dữ liệu THADS; (iv) Bổ sung

quy định về trách nhiệm của các tổ chức tín dụng trong việc cấp, quản lý tài khoản thi hành án của người được nhận tiền, tài sản thông qua THADS và trách nhiệm trong việc thu, nộp tiền THADS; (v) Bổ sung các quy định về trách nhiệm của các cơ quan chủ quản các cơ sở dữ liệu điện tử trong việc cung cấp thông tin và chịu trách nhiệm về tính chính xác của thông tin.

5.3.2. Giải pháp 2: Giữ nguyên như hiện nay.

5.3.3. Giải pháp 3: Không chỉnh sửa, bổ sung quy định tại Luật THADS (sửa đổi) nhưng phải thực hiện các giải pháp khác (ví dụ: tăng cường nhận thức, phổ biến, giáo dục pháp luật THADS; sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật ...).

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

5.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Sửa đổi và bổ sung quy định mới của Luật THADS (sửa đổi) nhằm tăng cường các điều kiện bảo đảm, đáp ứng yêu cầu quản lý, hoạt động THADS

5.4.1.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ *Đối với Nhà nước*: Giải pháp 1 góp phần xây dựng đội ngũ công chức THADS đủ về số lượng, đảm bảo về chất lượng, được đảm bảo về các chế độ, chính sách, điều kiện làm việc hiện đại. Đội ngũ công chức THADS sẽ yên tâm công tác, gắn bó với công việc, tập trung thực hiện các nhiệm vụ được giao. Do đó, việc sửa đổi, bổ sung các quy định mới sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác THADS. Thời gian THADS được rút ngắn, các chi phí tuân thủ pháp luật trong THADS được cắt giảm. Hiệu quả THADS cao sẽ bảo đảm môi trường kinh doanh thông thoáng, kinh tế vĩ mô ổn định, tạo nên sức thu hút đối với các nhà đầu tư trong nước cũng như nước ngoài, đồng thời, đảm bảo thu hồi nhanh chóng các khoản phải thu cho ngân sách nhà nước.

Theo thống kê của Ngân hàng Thế giới, tại Việt Nam, trung bình để thi hành một bản án là 150 ngày trên tổng thời gian giải quyết một vụ việc là 400 ngày. Kết quả này cơ bản giữ nguyên từ năm 2014 đến năm 2019 và chưa có sự thay đổi đáng kể. Đây cũng là một nguyên nhân khiến cho xếp hạng về môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của Việt Nam còn hạn chế (xếp thứ 69/190 về môi trường kinh doanh, thứ 77/140 về năng lực cạnh tranh); trong khu vực ASEAN, vẫn chưa vào nhóm 4 nước dẫn đầu (đứng thứ 5 về môi trường kinh doanh, thứ 7 về năng lực cạnh tranh). Còn theo kết quả khảo sát các luật sư năm 2016 về thời gian thi hành án kinh doanh thương mại, chủ yếu là thi hành theo yêu cầu, 73,6% luật sư cho biết là việc thi hành án phải kéo dài từ 12 tháng trở lên (hình 2.3 dưới đây). Có nhiều lý do dẫn đến việc thi hành án kéo dài như: (i) tham nhũng, thiếu chuyên nghiệp của chấp hành viên; (ii) bên phải thi hành án không tự nguyện; (iii) không có hệ thống đăng ký tài sản của doanh nghiệp nên khó khăn trong việc xác minh tài sản để thi hành; (iv) thủ tục để thực hiện thi hành án còn phức tạp; (v) thiếu sự phối hợp giữa cơ quan THA, toà án và cơ

quan công an để đảm bảo việc thi hành có hiệu quả. Các doanh nghiệp, ngân hàng phản ánh rằng khoảng thời gian mà họ phải chờ đợi để thu hồi được tiền theo bản án, quyết định thường dài hơn rất nhiều so với thời hạn mà pháp luật quy định. Giải pháp 1 sẽ trực tiếp rút ngắn thời gian thi hành án, đặc biệt là các loại việc liên quan đến đất đai, thu hồi tài sản cho nhà nước trong các vụ tham nhũng, kinh tế lớn; giải quyết các vụ việc thi hành án kéo dài nhiều năm, bán đấu giá tài sản hàng chục lần, khiếu nại tố cáo phức tạp kéo dài qua nhiều cấp.

Bên cạnh đó, giải pháp này là cơ sở, giải pháp đột phá để thực hiện tinh giản biên chế, nâng cao năng suất lao động, kỷ luật, kỷ cương công vụ, đạo đức nghề nghiệp, đổi mới quản trị của cơ quan THADS, tăng hiệu quả cho hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Tác động tiêu cực:

+ *Đối với Nhà nước:* Việc thực hiện chính sách sẽ yêu cầu Nhà nước tiếp tục bố trí chi phí để xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành, chi phí tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua (ví dụ, chi phí tuyên truyền, giáo dục và hướng dẫn thi hành trên phạm vi cả nước thông qua nhiều biện pháp và hình thức khác nhau). Đồng thời, để thực hiện được các nhiệm vụ chuyên đổi số thì cần đảm bảo một nguồn lực ban đầu để đầu tư xây dựng phần mềm và hạ tầng cơ sở hiện đại, đồng bộ.

Tuy nhiên, như đã phân tích trên đây, phần lớn các nhiệm vụ tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) cũng chính là nội dung, nhiệm vụ đã được triển khai thực hiện đều đặn trong hàng năm (ví dụ, hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật có thể được thực hiện lồng ghép trong các hội nghị triển khai công tác THADS, hội nghị tập huấn nghiệp vụ, hay thông qua các bài nghiên cứu đăng trên cổng thông tin điện tử, ...). Do vậy, việc tổ chức thi hành Luật THADS (sửa đổi) sau khi Luật được thông qua không làm phát sinh chi phí đáng kể ngoài các khoản chi thường xuyên hàng năm như hiện nay để thực hiện chính sách mới. Đối với kinh phí đầu tư xây dựng phần mềm và hạ tầng cơ sở hiện đại, đồng bộ: đây cũng chính là nguồn kinh phí để thực hiện chuyên đổi số trong chương trình chung về chuyển đổi số quốc gia, do đó, việc thực thi giải pháp 1 sẽ không làm phát sinh thêm chi phí. Ngoài ra, việc UDCNTT, chẳng hạn, cung cấp đầy đủ thông tin, hướng dẫn cho người dân, doanh nghiệp trên website trực tuyến cũng sẽ giảm bớt đáng kể nhu cầu bố trí nhân lực giải thích, hướng dẫn riêng lẻ cho các trường hợp cụ thể, người dân và doanh nghiệp cũng sẽ bớt phải chi phí đi lại, thủ tục hành chính để nắm bắt và thực hiện theo yêu cầu của cơ quan THADS, giảm bớt các sai phạm và tương ứng là các chi phí liên quan như kiểm tra, xử lý, giám sát v.v. Nếu cân đối với lợi ích và tiết kiệm chi phí đem lại từ việc áp dụng các chính sách thì các quy định của chính sách không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho Nhà nước.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan:* cần có các thiết bị thông minh và khả năng sử dụng để thực hiện thủ tục trực tuyến; nghiên cứu các quy định mới của pháp luật để áp

dụng. Tuy nhiên, cùng với việc thực hiện các chính sách về chuyển đổi số thì yêu cầu trên cũng không đặt gánh nặng chi phí cho tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp.

5.4.1.2. Tác động về xã hội

- Việc hoàn thiện các quy định về Chấp hành viên, công chức THADS về quyền, điều kiện đảm bảo sẽ góp phần tạo sự thu hút nhất định đối với chức danh này trong xã hội, tạo sự yên tâm, gắn bó của đội ngũ công chức THADS với công tác phức tạp, khó khăn này.

- Cơ chế THADS được hiện đại hóa thông qua việc tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin góp phần tăng cường công khai, minh bạch trong công tác THADS. Các quy định về khiếu nại, tố cáo, giám sát, kiểm soát quyền lực, trách nhiệm, nghĩa vụ, đạo đức nghề nghiệp phải tuân thủ, các biện pháp xử lý khi công chức THADS có hành vi vi phạm sẽ củng cố sự tin tưởng của đương sự, dư luận xã hội, các cơ quan, tổ chức liên quan vào sự hiệu quả của hoạt động THADS và sự trong sạch, lành mạnh của đội ngũ công chức THADS.

5.4.1.3. Tác động về giới

- *Tác động tích cực:*

+ Sự bảo đảm tốt hơn về các cơ chế bảo vệ, sự chuyên nghiệp và hiện đại hóa hoạt động THADS sẽ hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các công chức trong lĩnh vực THADS, giảm bớt sự tiếp xúc trực tiếp hoặc phải đi lại xa xôi, khó khăn. Điều này sẽ tác động tích cực đối với đội ngũ công chức nữ trong Hệ thống THADS, có thể góp phần tăng số lượng Chấp hành viên là nữ.

+ Quy trình THADS được chuyển đổi theo hướng trực tuyến hóa sẽ có thể giúp đương sự là nữ khắc phục được những khó khăn, hạn chế trong quá trình bảo vệ quyền, lợi ích của mình, như không cần tiếp xúc trực tiếp với cơ quan THADS, giảm thời gian đi lại v.v.

- *Tác động tiêu cực:* không có tác động tiêu cực về giới.

5.4.1.4. Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 1 không làm phát sinh thủ tục hành chính mới. Tuy nhiên, với việc tái cấu trúc quy định để đơn giản hóa và chuyển đổi việc thực hiện các thủ tục hành chính sang hình thức trực tuyến cũng sẽ đem lại một số tác động tích cực như cắt giảm hiệu quả thời gian, chi phí thực hiện thủ tục hành chính.

5.4.1.5. Tác động đối với hệ thống pháp luật

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:* việc bổ sung quy định về nhân lực, vật lực THADS thống nhất với chính sách, chủ trương về chính sách tổ chức cán bộ và chuyển đổi số.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:* Đội ngũ công chức THADS, đương sự, cá nhân, tổ chức, cơ quan liên quan có khả năng tuân thủ, thực hiện trách nhiệm của họ trong hoạt động THADS và hỗ trợ Nhà nước đảm bảo chất lượng hoạt động THADS.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*: tuân thủ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, các thông lệ quốc tế, nguyên tắc có đi có lại và pháp luật quốc gia để bảo đảm lợi ích quốc gia - dân tộc. Từ đó, công tác THADS góp phần xây dựng môi trường pháp lý hiện đại, ổn định, thu hút đầu tư kinh doanh, đáp ứng nhu cầu hội nhập của đất nước.

5.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2: Giữ nguyên các quy định hiện hành

5.4.2.1. Tác động về kinh tế

- *Tác động tích cực*:

+ *Đối với Nhà nước*: Nhà nước không mất chi phí xây dựng ban hành luật và các văn bản hướng dẫn thi hành; chi phí đảm bảo nguồn nhân lực và vật lực cho các yêu cầu đảm bảo hoạt động THADS (đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, phần mềm v.v.)

Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan: không có tác động tích cực.

- *Tác động tiêu cực*:

+ *Đối với Nhà nước*: Không có giải pháp đột phá để khắc phục các khó khăn, vướng mắc hiện nay do chưa đảm bảo về số lượng, nhất là chất lượng đội ngũ công chức THADS, cơ sở vật chất, hạ tầng phục vụ chuyển đổi số; không huy động được sự tham gia tích cực của nguồn lực xã hội vào hoạt động THADS.

+ *Đối với người phải thi hành án*: các bất cập như đã chỉ ra trong mục tồn tại hạn chế ở trên sẽ làm cho quy trình thi hành án kéo dài, sẽ dẫn đến các thiệt hại về kinh tế như: chi phí bảo quản tài sản kê biên, lãi suất tiền nợ quá hạn, không dự báo được các khoản chi phí sẽ phát sinh do quá trình THA kéo dài.

+ *Đối với người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: tương tự, việc kéo dài quá trình tổ chức thi hành án sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của nhóm đối tượng này, dẫn tới sự bức xúc của họ trong việc không có cơ chế hữu hiệu để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp.

5.4.2.2. Tác động về xã hội

Gánh nặng công việc tiếp tục dồn cho chấp hành viên, ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu suất công việc là một trong số các nguyên nhân dẫn đến án tồn đọng, qua đó không bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, ảnh hưởng đến tình hình an ninh trật tự xã hội và làm giảm an sinh xã hội.

5.4.2.3. Tác động về giới

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới..

5.4.2.4. Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 2 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

5.4.2.5. Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Không kịp thời thay đổi để điều chỉnh các yêu cầu thực tiễn đặt ra.

5.4.3. Đánh giá tác động giải pháp 3: Không chỉnh sửa, bổ sung quy định tại Luật THADS nhưng phải thực hiện các giải pháp khác (ví dụ: tăng cường nhận thức, phổ biến pháp luật THADS; sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật ...).

5.4.3.1. Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

+ *Đối với nhà nước*: Nhà nước không mất chi phí xây dựng ban hành Luật THADS sửa đổi; tuy nhiên có thể vẫn phải chi kinh phí cho việc sửa đổi, bổ sung văn bản dưới luật.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tích cực.

- Tác động tiêu cực:

+ *Đối với nhà nước*: thiếu các chính sách, giải pháp mạnh mẽ để có thể thúc đẩy, tạo điều kiện nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cho hệ thống cơ quan THADS (cả về số lượng và chất lượng); không đảm bảo được về cơ sở vật chất và điều kiện thực hiện chuyển đổi số.

+ *Đối với người phải thi hành án, người được thi hành án, người có quyền và nghĩa vụ liên quan*: không có tác động tiêu cực

5.4.3.2. Tác động về xã hội

Việc tăng cường nhận thức, tuyên truyền pháp luật dựa trên những vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn không phải là giải pháp khắc phục, cải thiện các vấn đề phát sinh liên quan đến chất lượng và số lượng đội ngũ công chức cơ quan THADS, chất lượng cơ sở vật chất, điều kiện làm việc, ... Do đó, các vướng mắc, hạn chế trong THADS vẫn chưa được giải quyết, ảnh hưởng đến trật tự an toàn xã hội.

5.4.3.3. Tác động về giới

Giải pháp 3 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới..

5.4.3.4. Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 3 không làm thay đổi thủ tục hành chính hiện hành, không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

5.4.3.4. Tác động tới hệ thống pháp luật

Việc sửa đổi các văn bản dưới luật mà không sửa đổi, bổ sung quy định của Luật có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Giải pháp 1 nhằm đảm bảo nguồn lực để đội ngũ cán bộ THADS yên tâm công tác, liêm chính, công tâm, chuyên nghiệp, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới; hệ thống THADS hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đương sự, cá nhân, tổ chức, cơ quan có liên quan phát huy vai trò, trách nhiệm trong công tác THADS.

Do đó, đề xuất Quốc hội ban hành Luật THADS (sửa đổi) trong đó thiết kế 01 Chương về Đảm bảo điều kiện cho hoạt động THADS gồm 10 điều, cụ thể:

- 03 điều kế thừa, bổ sung, hoàn thiện: Trang phục, phù hiệu, chế độ, chính sách đối với công chức làm công tác THADS; Biên chế, kinh phí, cơ sở vật chất của cơ quan THADS; Bảo đảm tài chính từ ngân sách nhà nước để thi hành án;

- Các điều mới quy định về: i) Xây dựng lực lượng thi hành án; ii) Thẩm tra viên, Thư ký thi hành án, thủ kho thi hành án; iii) Bảo vệ Chấp hành viên: quy định các nguyên tắc về đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, khung chương trình đào tạo; Quy tắc đạo đức nghề nghiệp; bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp; chế độ chính sách nếu gặp phải rủi ro trong quá trình thi hành công vụ; iv) Hiện đại hóa công tác quản lý, THADS; v) Cơ sở dữ liệu về THADS; vi) Công cụ hỗ trợ trong THADS.

III. Ý KIẾN THAM VẤN

Bộ Tư pháp đã đề nghị và nhận được báo cáo của 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về đánh giá tổng hợp tình hình THADS, các tồn tại, khó khăn, vướng mắc và đề xuất các chính sách cần được ban hành; đã tổ chức 01 Hội nghị THADS năm 2022, 04 hội thảo với các cơ quan chuyên môn về công tác THADS, 05 tọa đàm chuyên sâu với các chuyên gia, nhà nghiên cứu lập pháp, đại diện một số Cục THADS...

Bộ Tư pháp cũng đã đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng Luật THADS (sửa đổi) trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp và gửi hồ sơ lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương. Bộ Tư pháp đã nhận được ý kiến góp ý của các Bộ: Tài chính, Nội vụ, Ngoại giao, Kế hoạch và Đầu tư, Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam; các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các ý kiến đều đã thể hiện sự thống nhất cao về sự cần thiết ban hành Luật và đã có góp ý cụ thể.

Bộ Tư pháp đã nghiên cứu, nghiêm túc tiếp thu đầy đủ các ý kiến góp ý.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác THADS trên phạm vi cả nước.

- Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước về công tác THADS trên phạm vi cả nước.

- Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các bộ, cơ quan

ngang bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm trước Chính phủ về các nội dung trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao; có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp trong công tác quản lý nhà nước về THADS.

- Các cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện theo quy định pháp luật.

V. KẾT LUẬN

Các nhóm chính sách nêu trên được xây dựng để hướng tới mục tiêu giải quyết những vấn đề bất cập nổi bật hiện nay trong công tác THADS. Để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong thực thi pháp luật, các chính sách cần được quy định trong Luật THADS (sửa đổi). Bên cạnh đó, hiệu lực, hiệu quả thi hành của luật sau khi được thông qua sẽ khắc phục được những mâu thuẫn căn bản trong công tác THADS hiện nay.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật THADS (sửa đổi)/.

Nơi nhận:

- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ (để p/h);
- Bộ trưởng (để b/c);
- Lưu: VT, TCTHADS.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Mai Lương Khôi