

MÔ HÌNH TỔ CHỨC THI HÀNH ÁN DÂN SỰ CÔNG Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

■ **CHU THỊ HOA** *

Hiện nay trên thế giới, tùy theo đặc điểm truyền thống, môi trường pháp lý, điều kiện kinh tế - xã hội ở từng nước mà tổ chức thi hành án dân sự có thể được thể hiện dưới hình thức là một tổ chức công hoặc do tư nhân đảm nhiệm. Các nước có tổ chức thi hành án dân sự công tiêu biểu là Thụy Điển, Trung Quốc, Nga, Thái Lan, Singapore, Indonesia, Mỹ và phần lớn các nước trong cộng đồng chung châu Âu (Đức, Thụy Điển...)¹... Đặc điểm chung nổi bật nhất của mô hình thi hành án công là tổ chức thi hành án bao gồm hệ thống các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước, các chấp hành viên là công chức, viên chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Trong tổ chức thi hành án công có thể phân làm hai loại: Cơ quan thi hành án nằm trong cơ cấu tổ chức của Tòa án và các cơ quan thi hành án thuộc cơ quan hành pháp.

1. Mô hình thi hành án dân sự công một số nước

1.1. Cơ quan thi hành án dân sự nằm trong Tòa án

Điển hình là Singapore, Indonesia, Đức,... Tổ chức thi hành án ở các nước này là một bộ phận nằm trong cơ cấu tổ chức của Tòa án - chấp hành viên là công chức đặt tại Tòa án do Chánh án hoặc Bộ trưởng Bộ Tư pháp bổ nhiệm. Toàn bộ hoạt động thi hành án đặt dưới sự giám sát, chỉ đạo của chánh án Tòa án địa phương hoặc thẩm phán thi hành án. Mặc dù vậy, hoạt động thi hành án được tiến hành theo một thủ tục chặt chẽ và chỉ do chấp hành viên tiến hành theo quy định của pháp luật.

1.1.1. Indonesia

Luật Indonesia không quy định bất kỳ cơ quan thi hành án cụ thể hoặc riêng biệt nào. Việc thi hành các quyết định của Tòa án thuộc trách nhiệm của Tòa án trong các vụ án dân sự. Indonesia có hai Bộ luật Tổ tụng dân sự - Herziene Indonesisch Reglement (HIR, áp dụng ở Java và Madura) và Reglement Buitengewesten (RBg, có hiệu lực trong phần còn lại của Indonesia).

Theo luật pháp Indonesia, sau khi ra bản án/quyết định, Tòa án sẽ thực hiện quá trình thi hành án. Trong các vụ án dân sự, chánh án Tòa án quận đã xét xử vụ án theo thủ tục sơ thẩm có trách nhiệm thi hành bản án. Do đó, một Tòa án quận cụ thể sẽ có trách nhiệm thi hành bất kỳ bản án phúc thẩm hay phá án của Tòa án tối cao (đối với phán quyết của mình). Bên thắng kiện trong một vụ án có thể đến Tòa án quận và đề nghị Tòa ra lệnh thi hành án. Thư ký Tòa án (panitera) hoặc chấp hành viên (juru sita) phải bảo đảm việc tuân thủ đúng lệnh thi hành án của chánh án. Ở mỗi Tòa án cấp huyện đều có chấp hành viên là người chịu trách nhiệm tổ chức thi hành các bản án/quyết định của Tòa. Khi cần thiết thì chấp hành viên có thể tổ chức cưỡng chế (với sự hỗ trợ của cảnh sát).

Thi hành án dân sự từ trước đến nay ở Indonesia vẫn do Tòa án đảm nhiệm, tuy nhiên, trước đây Tòa án trực thuộc Bộ Tư pháp quản lý. Cải cách *salu atap* đã tước bỏ một chức năng có lẽ được xem là chức năng chủ yếu của Bộ Tư pháp Indonesia, đó là quản lý các Tòa án. Trước khi có cải cách *salu atap*, người ta biết

đến Bộ này với cái tên *Departmen Kehakiman*, theo nghĩa đen là Bộ về các vấn đề thuộc Tòa án, mặc dù tên này thường được dịch là Bộ Tư pháp. Hiện nay, Bộ đã được đổi tên thành Bộ Pháp luật và Nhân quyền (*Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*).

Lưu ý rằng, không có quy trình chính thức nào đối với việc xã hội hóa việc thi hành các bản án. Mặc dù từ năm 2001, xã hội hóa hoạt động thi hành án dân sự với xu hướng thành lập tổ chức thi hành án tư nhân đã được giới thiệu ở Indonesia - kinh nghiệm của Phần Lan và Hungary, tuy nhiên, đề xuất này chưa được chấp nhận.

1.1.2. Singapore

Việc tổ chức thi hành án dân sự ở Singapore do Tòa án đảm nhiệm. Hệ thống tổ chức Tòa án ở Singapore gồm Tòa án tối cao và Tòa cấp dưới. Ở Tòa án tối cao và Tòa cấp dưới có bộ phận thi hành án.

Nhân viên thi hành án vừa có nhiệm vụ thi hành án, vừa có nhiệm vụ tổng đạt giấy tờ, thực hiện các lệnh bắt giữ. Nhân viên thi hành án của Tòa án nào thì thi hành bản án của Tòa án đó. Nhân viên thi hành án của Tòa cấp dưới không có quyền bắt giữ tàu biển và thi hành các bản án mà giá trị lên đến 250.000 đô la Singapore; những bản án loại này do nhân viên thi hành án Tòa tối cao thi hành. Nhân viên thi hành án phải thi hành đúng luật, công khai, không được tham nhũng. Trường hợp có hành vi tiêu cực sẽ bị xử lý theo pháp luật, bị chuyển làm việc khác.

Ngân sách nhà nước chỉ hỗ trợ một phần cho hoạt động thi hành án, chủ yếu là việc trả lương cho chấp hành viên, thẩm phán thi hành án nếu đó là thiết chế thuộc bộ máy nhà nước. Các chi phí cưỡng chế thi hành án thì người phải thi hành án phải chịu, trường hợp tài sản của người phải thi hành án không đủ thì có thể do người được thi hành án chịu.

Về thủ tục thi hành án dân sự: Khi có bản án, người được thi hành đến gặp người phải thi hành để xem xét khả năng thi hành của họ và yêu cầu họ phải thi hành.

Nếu người phải thi hành án không thi hành, người được thi hành án muốn được thi hành phải có đơn yêu cầu thi hành án (theo mẫu in sẵn) gửi Tòa án. Bên cạnh đó, người được thi hành án hoặc luật sư đại diện phải trực tiếp chỉ cho nhân viên thi hành án những tài sản mà người phải thi hành án phải trả cho người được thi hành án, hoặc trong trường hợp thi hành các bản án về trả tiền thì chỉ cho nhân viên thi hành án những tài sản của người phải thi hành án để nhân viên thi hành án kiểm kê, dán niêm phong hoặc chuyển giao tài sản cho người khác giữ.

1.2. Cơ quan thi hành án dân sự thuộc cơ quan hành pháp

Điển hình là Nga, Hoa Kỳ, Thụy Điển, Thái Lan, Philippines,... Các cơ quan thi hành án thuộc loại này được phân thành hai dạng mô hình sau đây:

- Mô hình tổ chức thi hành án dân sự công, độc lập, tạo thành một hệ thống từ trung ương đến địa phương thuộc thẩm quyền quản lý của các cơ quan quản lý hành chính tư pháp như Trung Quốc... Việt Nam cũng là nước theo mô hình này.

- Mô hình tổ chức thi hành án dân sự công, độc lập, tạo thành một hệ thống từ trung ương đến khu vực đặt dưới quản lý của Hội đồng thuế quốc gia (Thụy Điển); hoặc Cục Thi hành án thuộc Bộ Tư pháp Liên bang (Nga - quản lý cả thi hành án dân sự và thi hành án hình sự);...

1.2.1. Nga²

Cục Thi hành án Liên bang được tổ chức theo Luật Liên bang về chấp hành viên Tòa án ngày 21/7/1997 và Quy chế Cục Thi hành án Liên bang được phê chuẩn theo Sắc lệnh của Tổng thống Liên bang Nga ngày 13/10/2004 (đã được sửa đổi, bổ sung). Ở địa phương có 83 cơ quan thi hành án địa phương.

Cục Thi hành án Liên bang do chấp hành viên trưởng Liên bang Nga đứng đầu, là người được Tổng thống Liên bang Nga bổ nhiệm và miễn nhiệm. Chấp hành viên trưởng cũng quy định trình tự, thủ tục bổ

nhệm và miễn nhiệm các chấp hành viên khác.

Cục Thi hành án Liên bang được giao nhiệm vụ bảo đảm trật tự tại Tòa án, thi hành văn bản thi hành án, áp dụng các biện pháp cưỡng chế khác theo quy định của pháp luật và quyết định thi hành án; tổ chức việc kê biên và bán tài sản kê biên; truy tìm con nợ và tài sản của họ; tham gia vào việc bảo vệ lợi ích của Liên bang Nga với tư cách chủ nợ trong các vụ việc và vụ kiện phá sản; tham gia thực hiện quyết định của các ủy ban giải quyết tranh chấp lao động; hướng dẫn và giám sát hoạt động của các cơ quan thi hành án địa phương thuộc Cục Thi hành án Liên bang; lập và duy trì ngân hàng dữ liệu về công tác thi hành án và các nhiệm vụ tương tự khác.

Đội ngũ chấp hành viên được tổ chức thành hai bộ phận: Bộ phận thứ nhất thực hiện chức năng bảo đảm an ninh trật tự tại Tòa án và bộ phận thứ hai chịu trách nhiệm thi hành bản án và quyết định khác của Tòa án (Luật Liên bang về chấp hành viên).

Để thực thi các quyền hạn được giao, Cục Thi hành án Liên bang có quyền yêu cầu các cơ quan quyền lực nhà nước Liên bang, các cơ quan quyền lực nhà nước của các chủ thể thuộc Liên bang Nga, các cơ quan tự quản địa phương và các tổ chức bất kể có hình thức tổ chức về pháp lý như thế nào cung cấp (cũng như nhận lại) chứng từ, tài liệu, hồ sơ khác cần thiết để giúp quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của mình. Cục Thi hành án Liên bang thực hiện việc phối hợp hoạt động liên ngành với các cơ quan và tổ chức thi hành các yêu cầu của bản án và quyết định các cơ quan và công chức khác trong các trường hợp do luật pháp Nga quy định. Khi thực hiện chức năng bảo vệ tại trụ sở Tòa án, Cục Thi hành án Liên bang có thể yêu cầu sự hỗ trợ của cán bộ các cơ quan nội vụ, cơ quan quản lý di trú, các cơ quan của Cục An ninh Liên bang, cơ quan ứng phó tình trạng khẩn cấp và các cơ quan khác.

Bộ Tư pháp Liên bang Nga chịu trách nhiệm về việc phối hợp và giám sát hoạt động của Cục Thi hành án Liên bang và thực hiện các chức năng liên quan đến

việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của Cục Thi hành án Liên bang. Đối với lực lượng chấp hành viên làm nhiệm vụ bảo vệ thì cơ quan giám sát là Tòa án mà các chấp hành viên đó trực thuộc. Khiếu nại về hành vi của chấp hành viên do Tòa án giải quyết trong các trường hợp do pháp luật quy định.

1.2.2. Hoa Kỳ

Hoạt động thi hành án ở Hoa Kỳ không được coi là một giai đoạn của tố tụng. Trong quy định về tố tụng ở cả cấp Liên bang³ lẫn quy định về tố tụng ở cấp bang đều không có quy định về công tác thi hành án. Việc thi hành án cũng được tách biệt giữa cấp Liên bang và cấp bang.

1.2.2.1. Cấp Liên bang

Cơ quan chịu trách nhiệm về thi hành pháp luật ở cấp Liên bang là Tổng cục Thi hành pháp luật Liên bang (US Marshal Service)⁴, một đơn vị trực thuộc Bộ Tư pháp Hoa Kỳ. Gắn với mỗi Tòa án khu vực Liên bang (tổng cộng có 94 Tòa án khu vực Liên bang với thẩm quyền xét xử sơ thẩm; cấp trên của các Tòa án này là các Tòa phúc thẩm Liên bang và đỉnh của hệ thống là Tòa án tối cao Hoa Kỳ) đều có 1 Cục Thi hành pháp luật Liên bang đứng đầu là Cục trưởng do Tổng thống – người đứng đầu bộ máy hành pháp Hoa Kỳ – bổ nhiệm. Kinh phí hoạt động của Tổng cục Thi hành pháp luật Liên bang đến từ nguồn ngân sách và từ các khoản thu do bắt giữ và đấu giá tài sản.

Cục Thi hành pháp luật Liên bang là cơ quan chịu trách nhiệm thi hành pháp luật tại các khu vực thẩm quyền của các Tòa án Liên bang. Các chức năng nhiệm vụ chính của Cục bao gồm⁵:

- Chức năng điều tra, bắt giữ các đối tượng bị tình nghi phạm tội;

- Chức năng bắt giữ, đấu giá tài sản. Đây là chức năng quan trọng thứ hai trong số các chức năng của cơ quan thi hành pháp luật Liên bang. Các tài sản bị bắt giữ bao gồm cả tài sản liên quan tới tội phạm hình sự, cả tài

sản liên quan tới thi hành án dân sự;

- Chức năng quản lý và vận hành các nhà tù;
- Chức năng áp giải tội phạm trong phạm vi lãnh thổ Hoa Kỳ và dẫn độ tội phạm qua biên giới;

- Chức năng bảo vệ các Tòa án Liên bang, giữ an ninh trật tự cho các phiên tòa tại các Tòa án này, bảo vệ nhân chứng và gia đình họ, bảo vệ các nhân vật quan trọng trong chính quyền.

Như vậy có thể thấy, cơ quan thi hành pháp luật Liên bang của Hoa Kỳ có chức năng vừa giống cơ quan điều tra, vừa giống cơ quan cảnh sát tư pháp, vừa giống cơ quan quản lý trại giam, vừa giống cơ quan thi hành án hình sự và dân sự ở Việt Nam⁶.

1.2.2.2. Cấp bang

Đối với hoạt động thi hành pháp luật, chức danh quan trọng nhất là cảnh sát trưởng (sheriff)⁷. Ngoài cảnh sát trưởng và đơn vị trực thuộc và Văn phòng cảnh sát trưởng, nhiều địa phương ở Hoa Kỳ còn có cả Sở cảnh sát cũng tham gia vào thực hiện chức năng thi hành pháp luật.

Tại hầu hết các bang ở Hoa Kỳ, cảnh sát trưởng chính là nhân viên thi hành pháp luật cao nhất. Cảnh sát trưởng tại mỗi quận được người dân trong quận bầu ra và đồng thời giữ cương vị ủy viên Hội đồng địa phương. Giúp việc cho cảnh sát trưởng có đội ngũ nhân viên hoạt động chuyên môn, được gọi là các nhân viên Văn phòng cảnh sát trưởng (sheriff's officer) hoặc nhân viên thi hành pháp luật (sheriff's deputy). Tại một số khu vực của Hoa Kỳ, cảnh sát trưởng còn có thể chịu trách nhiệm thu thuế và do đó có thể có một số tên gọi khác như nhân viên thu thuế hoặc nhân viên kho bạc của quận.

Trên thực tế, mặc dù là một cơ quan nhà nước, có kinh phí hoạt động phần lớn là do ngân sách cấp hàng năm trên cơ sở dự toán, Văn phòng cảnh sát trưởng vẫn được coi là một đơn vị cung cấp dịch vụ trật tự cộng đồng và an ninh xã hội. Kinh phí hoạt động hàng năm của Văn phòng cảnh sát trưởng được cấp từ ngân sách

địa phương. Các khoản thu có được từ dịch vụ cưỡng chế thi hành án nhìn chung không nhiều – cũng chứng tỏ sự tham gia của Văn phòng cảnh sát trưởng vào các hoạt động thi hành án dân sự tương đối hạn chế.

2. Một số kinh nghiệm gợi mở cho Việt Nam

Qua nghiên cứu, phân tích mô hình tổ chức thi hành án của các nước và xét trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, chúng ta có thể áp dụng hình thức thi hành án bán công, vì các lý do sau đây:

Một là, có thể tiếp tục sử dụng trên cơ sở sắp xếp lại một cách hợp lý tổ chức thi hành án công và chế độ công chức thi hành án đang được thực hiện tại Việt Nam, đồng thời có thể triển khai thực hiện chủ trương xã hội hoá một số loại hình dịch vụ thi hành án dân sự thông thường như tổng đạt giấy tờ, biên bản xác minh tài sản, địa chỉ của người phải thi hành án... và được thu phí dịch vụ đối với người được thi hành án.

Hai là, mô hình thi hành án bán công sẽ giúp giảm nhẹ một cách đáng kể các chi phí bao cấp của Nhà nước đối với hoạt động thi hành án dân sự.

Ba là, tạo ra cơ chế hợp tác cùng có lợi giữa các đương sự và cơ quan thi hành án trong hoạt động thi hành án mở rộng quyền tự định đoạt của các đương sự, nhất là trong việc lựa chọn các phương thức thi hành án.

Bốn là, góp phần hạn chế, khắc phục tình trạng tồn đọng án kéo dài do tình trạng quá tải vì thiếu nhân lực, kinh phí, phương tiện hoạt động ở các cơ quan thi hành án công.

Tuy nhiên, để triển khai việc này phải có kế hoạch từng bước tách riêng chế độ công chức thi hành án đối với khoản thi hành án về tịch thu tài sản, phạt tiền, thu nợ cho Nhà nước, các quyết định khẩn cấp tạm thời... đồng thời áp dụng chế độ thi hành án theo yêu cầu của người được thi hành án và người phải thi hành án. Trong trường hợp này, họ phải trang trải các chi phí mà chấp hành viên đã bỏ ra một cách hợp lý. Điều cần lưu ý là phải kết hợp bộ máy thi hành công với bán công để

vừa công chức hoá cán bộ ở mức cần thiết cho việc thực hiện chính sách chung của Đảng và Nhà nước (bảo vệ lợi ích công, các đối tượng chính sách), vừa từng bước xã hội hoá thi hành án dân sự (mở rộng mô hình thừa phát lại) phù hợp với thực tiễn cuộc sống⁸ □

1. Có 26 nước mô hình thi hành án là công, bao gồm: Albania, Andorra, Austria, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, Georgia, Germany, Iceland, Italy, Liechtenstein, Malta, Moldova, Norway, Russian Federation, San Marino, SM-Montenegro, SM-Serbia, Sweden, Turkey, UK-Northern, Ireland, Ukraine.

2. Theo tài liệu *Nghiên cứu tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp của 5 quốc gia*, sách chuyên khảo của Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam,

xuất bản năm 2011.

3. *Federal Rules of Civil Procedure*.

4. Trong tài liệu này, tác giả chọn sử dụng thuật ngữ tiếng Việt là *Cục Thi hành pháp luật Liên bang để chỉ cơ quan này với lý do như đề cập ở cuối phần 1.2.2.1.*

5. <http://www.usmarshals.gov/duties/factsheets/general-2013.pdf>.

6. Đây cũng là lý do tác giả chọn dịch tên gọi của cơ quan này - US Marshal Service - là *Tổng cục Thi hành pháp luật Liên bang*.

7. Trong số 50 bang của Hoa Kỳ, có 48 bang có chức vụ cảnh sát trưởng.

8. Bộ Tư pháp, *Đề tài cấp Nhà nước năm 2000: Luận cứ khoa học và thực tiễn của việc đổi mới tổ chức và hoạt động thi hành án ở Việt Nam trong giai đoạn mới*, MS 2000-58-98, Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Đình Lộc.

Một số vướng mắc về ...

(Tiếp theo trang 55)

tỷ lệ (trong trường hợp có nhiều người được thi hành án) là chưa phù hợp.

Vướng mắc này xin hiểu như sau:

Điều 47 Luật Thi hành án dân sự năm 2008 quy định về thứ tự thanh toán tiền thi hành án. Các trường hợp không được quy định ưu tiên thì sẽ được thanh toán theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 47 của Luật này về “các khoản phải thi hành khác theo bản án, quyết định”.

Thứ hai: Khoản án phí có được ưu tiên thanh toán trước nghĩa vụ được bảo đảm từ việc bán tài sản cầm cố, thế chấp hoặc bán tài sản mà bản án, quyết định tuyên kê biên để bảo đảm thi hành một nghĩa vụ cụ thể (sau khi trừ đi các chi phí về thi hành án) hay không?

Vấn đề này được Tổng cục Thi hành án dân sự - Bộ Tư pháp hướng dẫn như sau:

Khoản 3 Điều 47 Luật Thi hành án dân sự năm 2008 quy định: “Số tiền thu được từ việc bán tài sản cầm cố, thế chấp hoặc bán tài sản mà bản án, quyết định tuyên kê biên để bảo đảm thi hành một nghĩa vụ cụ thể được ưu tiên

thanh toán cho nghĩa vụ được bảo đảm đó sau khi trừ các chi phí về thi hành án”. Theo quy định tại Điều 90 Luật Thi hành án dân sự năm 2008, thì chấp hành viên có quyền kê biên xử lý tài sản của người phải thi hành án đang cầm cố, thế chấp nếu giá trị tài sản đó lớn hơn nghĩa vụ được bảo đảm và chi phí cưỡng chế, sau khi xử lý tài sản kê biên người nhận cầm cố, nhận thế chấp được ưu tiên thanh toán theo quy định tại khoản 3 Điều 47 Luật Thi hành án dân sự năm 2008.

Như vậy, trong trường hợp xử lý tài sản của người phải thi hành án đang cầm cố, thế chấp, thì số tiền thu được phải ưu tiên thanh toán cho người nhận cầm cố, nhận thế chấp trước, mà không ưu tiên thanh toán khoản án phí. Tương tự đối với trường hợp bản án, quyết định tuyên kê biên để đảm bảo thi hành một nghĩa vụ cụ thể thì số tiền thu được khi xử lý tài sản sau khi trừ các chi phí về thi hành án được ưu tiên thanh toán cho nghĩa vụ cụ thể mà bản án, quyết định đã tuyên, không ưu tiên thanh toán khoản án phí đối với bản án này □