

KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRONG VIỆC TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CHẾ ĐỊNH THỪA PHÁT LẠI VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TS TRẦN THỊ MAI PHƯỚC

Khoa Luật, Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh

Faculty of Law, Ho Chi Minh City Open University

Email: phuoc.ttm@ou.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết phân tích kinh nghiệm triển khai chế định thừa phát lại tại một số quốc gia điển hình, từ đó đề xuất các khuyến nghị phù hợp với bối cảnh pháp lý và điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Tác giả cho rằng cần xây dựng Luật Thừa phát lại độc lập với Luật Thi hành án dân sự, không nên thay đổi tên gọi “Thừa phát lại” thành “Thừa hành viên”, đồng thời đề xuất điều chỉnh “Văn phòng Thừa phát lại” hiện hành thành “Văn phòng Thừa phát lại và Thi hành án dân sự”.

Từ khóa: Thừa phát lại, Luật Thi hành án dân sự, lập vi bằng, tổng đạt

Abstract

The article analyzes the experience of implementing the bailiff institution in some typical countries, thereby proposing recommendations suitable to the legal context and practical conditions of Vietnam. The author believes that it is necessary to promulgate a separately Bailiff Law from the Law on Civil Judgment Enforcement, and should not change the name of “Bailiff” to “Executor”. The author also proposes to adjust the current “Bailiff Office” to “Bailiff and Civil Judgment Enforcement Office”.

Keywords: bailiff, Law on Civil Judgment Enforcement, making a record, serving

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.385>

Ngày nhận bài: 01/7/2025

Ngày duyệt đăng: 13/10/2025

Cải cách tư pháp là một trong những nội dung thuộc nhiệm vụ trọng tâm thứ 5 trong số 6 nhiệm vụ trọng tâm của Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII năm 2021, định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 – 2030.

Trong tiến trình cải cách tư pháp và hoàn thiện hệ thống pháp luật, việc nghiên cứu và áp dụng chế định thừa phát lại (TPL) đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động tố tụng, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên liên quan. Nhiều nước trên thế giới đã triển khai thành công chế định này.

Bài viết này nêu khái quát chế định TPL ở một số quốc gia trên thế giới, đồng thời phân tích sơ lược chế định TPL tại Việt Nam. Sau khi phân tích quy định và thực tiễn thi hành mô hình hoạt động của TPL hiện nay tại Việt Nam, tác giả đã đưa ra một số đề xuất nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật theo xu hướng đổi mới chế định này ở Việt Nam trong tương lai.

1. Khái quát chế định thừa phát lại tại một số quốc gia trên thế giới

Tuy không hoàn toàn giống nhau về tên gọi và chức năng hoạt động nhưng TPL ở hầu hết các quốc gia đều được quy định là “công lại, đó là người hành nghề tự do, độc lập, nhưng do nhà nước bổ nhiệm khi có đủ các điều kiện về chuyên môn và phẩm chất đạo đức theo quy định của pháp luật”.¹

1 Đinh Công Tuấn, “Mô hình tổ chức hoạt động Thừa phát lại trên thế giới”, *Tạp chí Nghề Luật*, số 06, 2018.

Một nghiên cứu về TPL ở Cộng hòa Liên bang Nga cho thấy “đặc điểm chuyên môn mà một TPL cần có, được đề cập thường xuyên nhất là: liêm chính, năng lực, nhanh nhẹn, lịch sự, chuyên nghiệp, trung thực, đứng đắn, hiểu biết và tuân thủ pháp luật, chịu được căng thẳng, kỹ năng giao tiếp, khoan dung, thành tích, trách nhiệm, siêng năng, bình tĩnh, chịu được áp lực công việc tâm lý – thể chất, thể lực tốt”.² Những đặc điểm này chứng tỏ xã hội đòi hỏi rất cao ở người làm nghề thi hành án nói chung cũng như Thừa phát lại nói riêng. Có lẽ vì thế mà khi khảo sát người dân bản địa Tyumen “Bạn đã sẵn sàng làm việc với tư cách là một thừa phát lại chưa?” thì tác giả của công trình này chỉ nhận được 6,2% số người trả lời là “Có, tất nhiên rồi, tôi có”; nhưng có tới 19,8% số người trả lời “Hoàn toàn không”; 33,7% trả lời “Rất có thể là không” và đặc biệt có tới 35,5% số người được hỏi, chọn cách trả lời là “Tôi chưa bao giờ nghĩ đến điều đó”; số còn lại thuộc diện “Khó trả lời” (chiếm 4,8%).

Chế định không hoàn toàn giống nhau giữa các quốc gia. Có thể giới thiệu khái quát ba mô hình³ tổ chức và hoạt động của TPL trên thế giới.

1.1. Mô hình thừa phát lại hành nghề tự do

Đây là mô hình phổ biến ở các nước theo hệ thống dân luật, nơi TPL được trao quyền lực công để thực thi pháp luật nhưng lại hoạt động độc lập, không phải là công chức. Quốc gia mang hình mẫu cho mô hình này là Pháp, sau đó có thể kể đến Hà Lan, Ba Lan, Bỉ, Luxembourg, Hy Lạp, bang Geneva của Thụy Sĩ và nhiều quốc gia châu Phi nổi tiếng Pháp như Cộng hòa Trung Phi, Mali, Senegal...⁴

Ở Pháp, TPL là một nghề nghiệp công vụ, là một phần của hệ thống tư pháp nhà nước. Vai trò của họ được chia thành hai lĩnh vực chính: tư pháp và phi tư pháp. Thế nhưng, từ năm 2022, tên gọi TPL đã được đổi thành Thẩm kế viên, sau khi sáp nhập với chức danh Bảo chứng viên.⁵ Ở Bỉ, TPL hoạt động như doanh nghiệp xã hội, có cả chức năng tham gia hòa giải tiền tố tụng theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự và các công ước quốc tế về tổng đạt văn bản.

Được xem là một nghề tự do, TPL ở những quốc gia này được bổ nhiệm bởi nhà nước (thường là Bộ trưởng Bộ Tư pháp), hoạt động dưới sự giám sát chặt chẽ của nhà nước và các tổ chức nghề nghiệp. Họ có thể được coi là những người thực hiện công vụ nhưng không phải là công chức, có quyền thực hiện các công việc như: tổng đạt văn bản, thi hành án dân sự, lập vi bằng...

Mô hình này rất hiệu quả trong việc xã hội hóa hoạt động tư pháp, giảm gánh nặng cho nhà nước, đồng thời khuyến khích các tổ chức hành nghề độc lập nâng cao trách nhiệm và tính chuyên nghiệp, thúc đẩy sự cạnh tranh lành mạnh giữa các văn phòng TPL, nâng cao chất lượng dịch vụ.

1.2. Mô hình thừa phát lại hoạt động với tư cách công chức, viên chức nhà nước

Được xem là công chức nhà nước, TPL ở một số quốc gia là những người được bầu hoặc bổ nhiệm, hoạt động công vụ, tuy không hành nghề tự do nhưng

2 Khairullina, Nursafa Gafurovna, and I. S. Karabulatova, “Bailiff’s social portrait”, *Middle-East Journal of Scientific Research*, Vol. 19(3), 2014, tr. 418.

3 Việc phân chia thành các mô hình tùy vào quan điểm của người nghiên cứu. Theo Đinh Công Tuấn (2018), có 4 mô hình: [i].TPL hành nghề tự do, độc lập; [ii].Chấp hành viên tự chủ tài chính, hoạt động theo phương thức hành nghề tự do; [iii].Xã hội hóa, chuyển đổi mô hình thi hành án nhà nước thành TPL hành nghề tự do, độc lập, có sự phân định phạm vi thẩm quyền thi hành án giữa TPL và thi hành án nhà nước; [iv].Chỉ có chấp hành viên nhà nước có đầy đủ quyền hạn tổ chức thi hành án dân sự.

4 Đinh Công Tuấn, *ltd.*

5 Service-Public.fr, Commissioner of Justice (former bailiff and auctioneer), “Directorate of Legal and administrative information”, Ministry of Justice, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2158?lang=en>

không có sự giống nhau hoàn toàn giữa các quốc gia. Với tư cách một công chức hay viên chức nhà nước, TPL trong mô hình này có thể phân chia thành hai dạng

- Một là, *thừa phát lại hoạt động theo sự phân chia chức năng thi hành án*

Là mô hình đặc trưng của các quốc gia theo hệ thống thông luật, những chức năng thông thường của TPL không tập trung vào một chức danh nào mà được phân chia cho các công chức nhà nước. Các quốc gia tiêu biểu theo mô hình này là Hoa Kỳ, Anh, Canada (Trừ Quebec.), Úc, và một số quốc gia khác là thành viên Khối thịnh vượng chung.

TPL ở các quốc gia này là những viên chức, hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Các viên chức được trao nhiệm vụ này là cảnh sát trưởng, viên chức Tòa án hoặc cán bộ thực thi pháp luật của Tòa án cấp cao. Họ là những người được nhà nước trả lương và chịu sự quản lý trực tiếp của các cơ quan chính phủ.

Ở Mỹ, những nhiệm vụ thông thường mà TPL đảm nhận không tương ứng với một chức danh nào mà ba nhóm nhiệm vụ được chia cho ba chức danh khác nhau.⁶ Cụ thể là:

- Nhiệm vụ tổng đạt được trao cho Người tổng đạt giấy tờ (*process server*). Đây không phải là công chức nhà nước, thường hoạt động độc lập hoặc qua công ty dịch vụ pháp lý. Họ được thuê để giao các tài liệu pháp lý (như: trát hầu tòa, đơn kiện, quyết định của Tòa án), không có quyền cưỡng chế hay xác minh tài sản.

- Nhiệm vụ lập vi bằng được trao cho công chứng viên. Họ được tiểu bang cấp phép để chứng nhận chữ ký, lập văn bản xác nhận sự kiện. Người này có chức năng chứng kiến và xác nhận các hành vi, sự kiện, tương tự như hoạt động lập vi bằng ở Việt Nam.

- Nhiệm vụ xác minh tài sản và điều kiện thi hành án dân sự được trao cho cán bộ thi hành án (*judgment enforcement officers*) hoặc thám tử tư (*private investigators*). Những người này không phải là công chức nhưng có thể hỗ trợ luật sư hoặc Tòa án trong việc thi hành án. Trong một số trường hợp, thám tử tư hoặc nhân viên thực thi bản án dân sự có thể được thuê để xác minh tài sản, điều kiện thi hành án.

Mô hình này có tính chuyên môn hóa cao nhưng chưa thể hiện sự phối hợp nên chưa tiết kiệm được thời gian và kinh phí.

- Hai là, *thừa phát lại hoạt động theo các chức năng hỗn hợp*

Ở Thái Lan và Singapore không có chế định TPL nên các chức năng tương đương (tổng đạt, thi hành án) thường do cơ quan nhà nước hoặc luật sư đảm nhiệm.⁷ Ở Thụy Sĩ, ngoài bang Geneva, các bang còn lại thường trao chức năng của TPL cho các cơ quan hành chính hoặc tòa án đảm nhiệm, không phải bởi cá nhân hành nghề tự do.

Ở một số bang của Mỹ như California, Texas, Florida, Georgia, North Carolina và Illinois, cảnh sát trưởng được coi là công chức cấp quận, thường được bầu chọn bởi cử tri địa phương. Một số cảnh sát trưởng đảm nhiệm các chức năng tương tự như TPL trong hệ thống dân luật: thi hành trát đòi và lệnh của Tòa án (bắt, khám xét, triệu tập), niêm yết cáo thị trực xuất theo phán quyết của Tòa, thu thuế hoặc các khoản nợ công, thậm chí họ còn có nhiệm vụ giám sát nhà tù quận, bảo vệ Tòa án và các cơ quan công quyền.

Ở Argentina và Brazil, mô hình này cũng mang tính hỗn hợp. Brazil có các viên chức tư pháp thực hiện tổng đạt và thi hành án, còn Argentina có những người hành nghề độc lập thực hiện một số chức năng tương tự TPL, nhưng vẫn chịu sự kiểm soát chặt chẽ của hệ thống tư pháp.

6 William Tetley, "Mixed jurisdictions: Common law v. Civil law (Codified and Uncodified)", *Louisiana Law Review*, Vol. 60(3), 2000.

7 Vernon Valentine Palmer, *Mixed legal systems, the Cambridge companion to comparative law*, Cambridge University Press, 2012, tr. 368-383, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139017206.021>

Như vậy, tùy vào quy định của các quốc gia mà mô hình hoạt động của TPL được tổ chức khác nhau. Trong đó, có thể chia thành hai mô hình rõ nét là TPL hành nghề tự do và TPL hoạt động với tư cách công chức, viên chức nhà nước.

2. Khái quát chế định Thừa phát lại tại Việt Nam

2.1. *Lược sử hình thành và phát triển*

Sau khi Vua Tự Đức ký Hòa ước ngày 05/6/1862, nhượng cho Pháp 6 tỉnh Nam Kỳ, bản Hiệp ước ngày 06/6/1884 ra đời, đặt Việt Nam dưới quyền cai trị của Pháp. Chế định TPL bắt đầu xuất hiện từ đây, chịu sự chi phối bởi luật pháp do chính quyền Pháp ban hành.⁸ Từ đây, TPL tồn tại ở miền Bắc cho đến năm 1950 và ở miền Nam đến năm 1975, với nhiệm vụ hỗ trợ hoạt động tố tụng và thi hành án dân sự.

Mãi đến khi Nghị quyết 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp ra đời, xác định “nghiên cứu việc xã hội hóa một số hoạt động hỗ trợ tư pháp” thì vấn đề xây dựng các chế định này mới được đặt ra. Sau đó, Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp nêu chủ trương “từng bước thực hiện việc xã hội hóa và quy định những hình thức, thủ tục để giao cho tổ chức không phải là cơ quan nhà nước thực hiện một số công việc thi hành án”, “nghiên cứu chế định TPL (thừa hành viên)” theo hướng “tổ chức thí điểm tại một số địa phương”.

Thể chế hóa chủ trương này, “để triển khai thực hiện chủ trương xã hội hóa một số công việc có liên quan đến thi hành án dân sự”, Nghị quyết số 24/2008/QH12 ngày 14/11/2008 của Quốc hội về việc thi hành Luật Thi hành án dân sự đã “giao Chính phủ quy định và tổ chức thực hiện thí điểm chế định TPL (Thừa hành viên) tại một số địa phương” (khoản 2). Đây chính là cơ sở để Chính phủ ban hành Nghị định số 61/2009/NĐ-CP ngày 24/7/2009, thí điểm hoạt động TPL tại Thành phố Hồ Chí Minh. Sau đó, hệ thống này dần được hình thành và hoạt động thí điểm ở 13 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, theo Nghị quyết số 36/2012/QH13 ngày 23/11/2012 của Quốc hội và Nghị định số 135/2013/NĐ-CP ngày 18/10/2013 của Chính phủ.

Điểm đáng lưu ý là từ ngày 01/01/2016, chế định TPL chấm dứt việc thí điểm và chính thức được tổ chức thực hiện trên toàn quốc, theo Nghị quyết số 107/2015/QH13 ngày 26/11/2015 của Quốc hội.

Hiện nay, TPL được tổ chức và hoạt động theo Nghị định số 08/2020/NĐ-CP ngày 08/01/2020 của Chính phủ.

2.2. *Quy định và thực tiễn thi hành mô hình hoạt động của thừa phát lại hiện nay tại Việt Nam*

Do yếu tố lịch sử, TPL ở Việt Nam hoạt động tương tự như mô hình của Pháp. TPL không phải là công chức, không hưởng lương từ ngân sách nhà nước, không hoạt động theo chế độ công vụ mà theo yêu cầu của khách hàng hoặc theo Hợp đồng dịch vụ tổng đạt, được ký kết với Tòa án.

Hiện nay, TPL được khoản 1 Điều 2 Nghị định 08/2020/NĐ-CP định nghĩa “là người có đủ tiêu chuẩn được Nhà nước bổ nhiệm để thực hiện tổng đạt, lập vi bằng, xác minh điều kiện thi hành án dân sự, tổ chức thi hành án dân sự theo quy định của Nghị định này và pháp luật có liên quan”.

Nghị định 08/2020/NĐ-CP quy định về tổ chức và hoạt động của TPL. Phạm vi điều chỉnh cụ thể của Nghị định là về “TPL, tổ chức hành nghề của TPL thẩm

⁸ Nguyễn Đức Chính (chủ biên), *Tổ chức Thừa phát lại*, NXB. Tư pháp, 2006.

quyền, phạm vi, thủ tục thực hiện công việc của TPL; kiểm sát hoạt động của TPL; giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp và quản lý nhà nước về TPL” (Điều 1). Điều 3 Nghị định này quy định những công việc TPL được làm, bao gồm:

- Tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu;
- Lập vi bằng theo yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức;
- Xác minh điều kiện thi hành án theo yêu cầu của đương sự và người có quyền

lợi, và nghĩa vụ liên quan;

- Tổ chức thi hành các bản án, quyết định của Tòa án theo yêu cầu của đương sự.

Với quy định này, TPL được xem là một chế định “mang lại nhiều tiện ích cho người dân khi có yêu cầu”.⁹ Chẳng hạn, “xác nhận tình trạng tài sản, nhà đất trước khi xây dựng, sau khi xây dựng; xác nhận việc chiếm giữ nhà, trụ sở, tài sản, con dấu, sổ tiết kiệm, thẻ tín dụng trái pháp luật; xác nhận hàng giả, hàng nhái, hàng kém chất lượng; xác nhận các giao dịch mà theo quy định của pháp luật không thuộc thẩm quyền của các tổ chức hành nghề công chứng... thì đều có thể tìm đến TPL”.¹⁰

Tuy nhiên, những tiện ích nêu trên suy cho cùng cũng là nhóm nhiệm vụ thứ hai mà TPL được làm theo quy định của pháp luật – “lập vi bằng theo yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức”.

Trong những năm qua, thực tiễn thi hành chế định TPL cho thấy trong số 4 nhóm nhiệm vụ được pháp luật quy định, Thừa phát lại chỉ thật sự phát huy được hai nhiệm vụ, còn việc thực hiện các nhiệm vụ khác khá mờ nhạt, “thậm chí có Văn phòng TPL chưa thực hiện được vụ việc nào”. Lý giải cho vấn đề này, nhiều ý kiến chỉ ra rằng chính quy định hiện hành đang làm “mất đi tính chủ động của thừa phát lại”.¹¹

Về nhiệm vụ xác minh điều kiện thi hành án theo yêu cầu của đương sự và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, thực tiễn cho thấy việc xác minh điều kiện và tổ chức thi hành án tại các Văn phòng TPL chiếm tỷ lệ rất thấp so với các nhiệm vụ còn lại. Ngay cả những thành phố lớn (như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh) cũng chưa đạt được kỳ vọng. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, điển hình như:

- Việc phổ biến kiến thức về TPL chưa rộng rãi nên chế định này còn rất xa lạ đối với người dân và các cơ quan, tổ chức, “thậm chí, cán bộ tư pháp, những người hành nghề luật cũng chưa biết đến TPL là gì”.¹² Trong khi đó, hoạt động xác minh điều kiện thi hành án của TPL được pháp luật quy định là “theo yêu cầu của đương sự và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan”.

- Thiếu các quy phạm pháp luật hướng dẫn cụ thể vấn đề xác minh điều kiện thi hành án này cũng là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hoạt động của TPL. Mặc dù nhiệm vụ này được quy định rõ tại Điều 3 Nghị định 08/2020/NĐ-CP nhưng hiện tại, chưa có quy phạm nào hướng dẫn rõ quy trình, phạm vi, hình thức xác minh. Điều đó dẫn đến việc mỗi Văn phòng TPL có thể hiểu và thực hiện khác nhau. Chẳng hạn, có nơi chỉ xác minh tài sản hiện hữu, có nơi lại xác minh cả thu nhập; có nơi yêu cầu giấy tờ chứng minh tài sản nhưng nơi khác lại chấp nhận xác minh qua lời khai.

Đến thời điểm hiện tại, những nội dung cần được hướng dẫn chi tiết để TPL có thể thực hiện tốt nhóm nhiệm vụ này là: (i) Phạm vi xác minh điều kiện thi hành án (cần quy định rõ có cần xác minh cả tài sản, thu nhập, nơi cư trú, tài khoản ngân hàng

⁹ Trang thông tin điện tử báo Lâm Đồng, “Nhiều khó khăn trong hoạt động thừa phát lại”, 2024, <https://baolamdong.vn/nhieu-kho-khan-trong-hoat-dong-thua-phat-lai-371856.html>, truy cập ngày 06/11/2025.

¹⁰ Như trên.

¹¹ Thu Hằng, “Vì sao Thừa phát lại ít tổ chức thi hành án?”, *Báo Pháp luật*, 2014, <https://baophapluat.vn/vi-sao-thua-phat-lai-it-to-chuc-thi-hanh-an-post186514.html>, truy cập ngày 06/11/2025.

¹² Như trên.

không? Có được xác minh thông tin từ cơ quan thuế, ngân hàng, công ty bảo hiểm hay không); (ii) Quy trình thực hiện xác minh (Cần làm rõ trình tự các bước, từ tiếp nhận yêu cầu cho đến gửi văn bản xác minh, lập báo cáo..., thời hạn thực hiện xác minh bao lâu, có cần thông báo trước cho người bị xác minh hay không); (iii) Hình thức và giá trị pháp lý của kết quả xác minh (Kết quả xác minh có phải là chứng cứ trước Tòa không? Có cần lập vi bằng kèm theo kết quả xác minh hay không? Cơ chế giải quyết tranh chấp về kết quả xác minh thế nào?); (iv) Trách nhiệm phối hợp của các cơ quan liên quan (Cần làm rõ cơ quan nào bắt buộc phải cung cấp thông tin cho TPL và nếu nơi đó từ chối cung cấp thì phải chịu chế tài gì?); và cuối cùng là (v) Biểu mẫu, hồ sơ, chi phí cũng cần được quy định cụ thể (ví dụ: mẫu đơn yêu cầu xác minh, mẫu báo cáo kết quả xác minh, cách tính mức phí xác minh, có thể quy định khung giá trần).

Về nhiệm vụ tổ chức thi hành các bản án, quyết định của Tòa án theo yêu cầu của đương sự, hoạt động này cũng được đánh giá là “chưa đạt kết quả như mong muốn, chưa xứng với tiềm năng của TPL”.¹³ Mặc dù Luật Thi hành án dân sự năm 2015 không quy định rõ nhưng trên thực tế, nhiệm vụ “chỉ đạo việc tổ chức phối hợp các cơ quan có liên quan trong thi hành án dân sự trên địa bàn” của Ủy ban nhân dân đã làm phát sinh việc thành lập Ban Chỉ đạo thi hành án dân sự¹⁴ cùng cấp. Theo đó, hoạt động cưỡng chế thi hành án của TPL phải được sự chấp thuận của Ban Chỉ đạo thi hành án dân sự cùng cấp (nơi đặt Văn phòng), thậm chí kế hoạch cưỡng chế cũng phải được Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự¹⁵ thông qua. Chính cơ chế này đã làm giảm hiệu quả thực hiện nhóm nhiệm vụ thứ tư của TPL.

Để chứng minh sự chênh lệch trong việc thực hiện bốn nhóm nhiệm vụ trên của Thừa phát lại, có thể dựa vào số liệu của *Báo cáo tại phiên họp thứ 3 của Ban Chỉ đạo thực hiện thí điểm thừa phát lại*. Sau gần 5 năm hoạt động thí điểm, đến hết ngày 31/7/2014, tổng doanh thu của các Văn phòng TPL đạt 54.133.245.000 đồng, thu được từ các hoạt động, với số vụ việc và số tiền tương ứng, thể hiện qua Bảng 1.

Bảng 1. Hoạt động của Thừa phát lại trong giai đoạn thí điểm (2009 - 2014)

Hoạt động	Số vụ việc	Doanh thu (VND)	Chiếm tỷ lệ (%)	
			Theo vụ việc	Theo doanh thu
Lập vi bằng	21.187	30.450.113.000	6,12	55,94
Tổng đạt văn bản	324.155	19.851.885.000	93,72	36,45
Xác minh điều kiện thi hành án	467	1.905.968.000	0,13	3,50
Trực tiếp tổ chức thi hành án	96	1.925.259.000	0,03	3,54
Tổng cộng	345.905	54.133.225.000	100	100

(Nguồn: Ban Chỉ đạo thực hiện thí điểm Thừa phát lại (2014), Báo cáo tại phiên họp thứ 3)

13 Trang thông tin điện tử báo Lâm Đồng, *tlđđ*.

14 Ban chỉ đạo này hoạt động theo Thông tư liên tịch số 05/2016/TTLT-BTP-BCA- BTC-TANDTC-VKSNDTC ngày 19/5/2016 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Chánh án TAND tối cao và Viện trưởng VKSND tối cao quy định hoạt động của Ban Chỉ đạo thi hành án dân sự.

15 Chức danh này, từ ngày 01/7/2025 được gọi là Trưởng Thi hành án dân sự (cấp tỉnh).

Sau thí điểm, tính đến ngày 30/9/2024, hoạt động của TPL tại 50 tỉnh, thành phát triển lên tới 207 văn phòng, với 422 người hành nghề, tổng doanh thu đạt hơn 203 tỷ đồng. Chỉ tính riêng từ ngày 01/10/2023 đến hết ngày 30/9/2024, các văn phòng TPL trên cả nước đã tổng đạt được 747.909 văn bản, lập 113.490 vi bằng, xác minh điều kiện thi hành án 04 việc, thụ lý tổ chức thi hành án 01 vụ việc, tổng doanh thu đạt hơn 203 tỷ đồng¹⁶ (được thể hiện qua Bảng 2).

Bảng 2. Kết quả hoạt động của TPL toàn quốc (01/10/2023 – 30/9/2024)

Hoạt động	Số vụ việc	Chiếm tỷ lệ (%)	Ghi chú
Lập vi bằng	113.490	~13.17%	Nhu cầu tăng mạnh, trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bất động sản và các tranh chấp dân sự.
Tổng đạt văn bản	747.909	~86.83%	Chiếm tỷ trọng lớn nhất
Xác minh điều kiện thi hành án	04	~0.0005%	Tăng mạnh từ 2014 –2018
Trực tiếp tổ chức thi hành án	01	~0.0001%	Hoạt động hiếm và thường chỉ được thực hiện tại các văn phòng ở các thành phố lớn
Tổng cộng	861.404	100%	

(Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Báo cáo của Phó Cục trưởng Cục Hỗ trợ tư pháp (2025))

Như vậy, ở Việt Nam hiện nay, TPL hoạt động tương tự như luật sư, không phải là công chức, không hưởng lương từ ngân sách nhà nước, không hoạt động theo chế độ công vụ mà theo yêu cầu của khách hàng. Điểm khác nhau trong hoạt động của hai chế định này đó là ngoài yêu cầu của khách hàng, TPL còn hoạt động theo Hợp đồng dịch vụ tổng đạt được ký kết với Tòa án, tức là có thêm phần công việc mang danh nghĩa hỗ trợ Tòa án. Tuy có bốn nhóm nhiệm vụ nhưng TPL chỉ thật sự phát huy với nhiệm vụ tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu và lập vi bằng theo yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức; còn nhiệm vụ Xác minh điều kiện thi hành án và tổ chức thi hành án theo yêu cầu của đương sự còn rất hạn chế.

3. Xu hướng đổi mới chế định thừa phát lại tại Việt Nam và một số góp ý hoàn thiện pháp luật có liên quan

3.1. Xu hướng đổi mới chế định thừa phát lại tại Việt Nam

Có nhiều nội dung thể hiện xu hướng đổi mới chế định này nhưng có thể tóm lược ba nội dung cơ bản sau:

- Về cơ sở pháp lý: Thay vì được quy định trong một văn bản dưới luật (hiện nay là Nghị định số 08/2020/NĐ-CP) thì xu hướng sắp tới, chế định TPL được quy định thành một chương (mới) trong Dự thảo Luật Thi hành án dân sự (sửa đổi) năm 2025. Dự thảo này đang được lấy ý kiến hoàn thiện. Trong đó, xu hướng “đẩy mạnh xã hội hóa một số hoạt động thi hành án” đã làm thay đổi trực tiếp chế định TPL tại Việt Nam.
- Về tên gọi: Đổi tên “TPL” thành “Thừa hành viên” và đổi tên “Văn phòng

¹⁶ Bộ Tư pháp, “Bàn giao công tác quản lý nhà nước về thừa phát lại và chứng thực”, *Trang thông tin điện tử Bộ Tư pháp* 2025, <https://moj.gov.vn/qr/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo.aspx?ItemID=6868>, truy cập ngày 29/8/2025.

TPL” thành “Văn phòng Thi hành án dân sự” nhằm bảo đảm tính phổ thông, dễ hiểu hơn, phù hợp với phạm vi, tính chất hoạt động thi hành án dân sự của tổ chức này.

- Về phạm vi hoạt động và thẩm quyền: Văn phòng Thi hành án dân sự và Thừa hành viên vẫn thực hiện các nhiệm vụ như trước đây của TPL nhưng được xác định rõ hơn về phạm vi và chức năng. Chủ thể này không có thẩm quyền tổ chức thi hành án chủ động, thu hồi tài sản cho Nhà nước mà những nhiệm vụ này vẫn do Cơ quan Thi hành án dân sự thực hiện. Thừa hành viên có quyền và nhiệm vụ gần tương đồng với Chấp hành viên nhưng không được thực hiện các quyền lực công (như xử phạt hành chính, cưỡng chế, sử dụng công cụ hỗ trợ). Nếu cần áp dụng biện pháp cưỡng chế, phải có ý kiến của cơ quan có thẩm quyền.

3.2. Một số góp ý xây dựng pháp luật về chế định TPL tại Việt Nam

Trong phạm vi bài viết này, người viết chỉ góp ý xây dựng pháp luật về chế định TPL liên quan đến ba nội dung: cơ sở pháp lý, tên gọi, phạm vi hoạt động và thẩm quyền.

Về cơ sở pháp lý, người viết tán thành việc luật hóa chế định TPL trong một đạo luật, thay vì quy định trong một văn bản dưới luật như hiện nay nhưng không tán thành việc đặt chế định này trong một chương của Luật Thi hành án dân sự.

Hiện nay, rất nhiều hoạt động hỗ trợ tư pháp ở Việt Nam (như công chứng, luật sư, giám định tư pháp, đấu giá tài sản...) đều đã được quy định bằng các luật chuyên ngành riêng biệt. Việc này không chỉ thể hiện vai trò độc lập của các thiết chế này trong hệ thống pháp luật, mà còn tạo hành lang pháp lý rõ ràng, ổn định để phát triển chuyên môn và nâng cao chất lượng dịch vụ. Trong bối cảnh đó, quy định về TPL trong Luật Thi hành án dân sự là chưa thực sự phù hợp. Mặt khác, Thừa phát lại không chỉ hỗ trợ thi hành án mà còn thực hiện các hoạt động pháp lý độc lập như lập vi bằng, xác minh điều kiện thi hành án, tổng đạt văn bản... Những chức năng này có tính chuyên môn cao và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của người dân. Do đó, cần xây dựng một đạo luật riêng để xác lập địa vị pháp lý, quy định rõ phạm vi hoạt động, cơ chế giám sát và trách nhiệm nghề nghiệp trong lĩnh vực này. Điều này sẽ góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về hỗ trợ tư pháp, đồng thời thúc đẩy xã hội hóa thi hành án dân sự một cách bài bản và hiệu quả hơn.

Hiện nay, một số quốc gia trên thế giới có luật quy định riêng về ngành nghề tương đương với TPL ở Việt Nam, như: Pháp, Bỉ, Luxembourg, Canada (tỉnh Québec). Trong đó, đáng lưu ý là mô hình TPL ở Việt Nam khá gần gũi với mô hình của Pháp nên cần học hỏi quốc gia này.

Có thể tham khảo Bảng 3 để so sánh hai phương án lập pháp (ban hành riêng Luật TPL và sửa đổi Luật Thi hành án dân sự để bổ sung quy định về TPL) để thấy những ưu điểm vượt trội của đề xuất này.

Bảng 3. Bảng so sánh hai phương án lập pháp về TPL

Tiêu chí	Ban hành Luật Thừa phát lại riêng (PA1)	Sửa đổi Luật Thi hành án dân sự, bổ sung chương về Thừa phát lại (PA2)
1. Tính độc lập pháp lý	Tạo khuôn khổ pháp lý riêng, rõ ràng cho TPL	Phụ thuộc vào Luật Thi hành án dân sự, dễ bị xem là phụ trợ
2. Khả năng điều chỉnh toàn diện	Có thể quy định đầy đủ về tổ chức, hoạt động và nhiều nội dung khác về TPL	Bị giới hạn bởi phạm vi điều chỉnh của Luật Thi hành án dân sự

3. Thể hiện vị thế nghề nghiệp	Khẳng định vai trò độc lập, chuyên nghiệp của TPL	Có thể bị xem là “cánh tay nối dài” của cơ quan thi hành án công
4. Khả năng thúc đẩy xã hội hóa	Khả năng thúc đẩy xã hội hóa mạnh mẽ, tạo điều kiện mở rộng phạm vi hoạt động của TPL, tăng tính cạnh tranh lành mạnh	Có thể bị giới hạn bởi cơ chế quản lý tập trung của cơ quan nhà nước
5. Tác động truyền thông – nhận thức xã hội	Gây sự chú ý, nâng cao nhận thức xã hội về vai trò của TPL	Ít nổi bật, dễ bị nhầm lẫn với chức năng của Chấp hành viên
6. Tính khả thi về lập pháp	Cần thời gian, nguồn lực để xây dựng luật mới, dễ bị trì hoãn	Dễ triển khai nhanh, phù hợp với tiến trình sửa đổi Luật THADS hiện nay

(Nguồn: Tác giả)

Trong sáu tiêu chí so sánh trên, chỉ có một tiêu chí cuối cùng thể hiện nhược điểm của việc xây dựng riêng Luật TPL (phương án 1), các tiêu chí còn lại đề thể hiện ưu điểm vượt trội so với phương án 2. Do vậy, chỉ có một lý do duy nhất để không xây dựng luật riêng, đó chính là cần thời gian và nguồn lực. Nếu vì lý do này, không nên gượng ép thông qua phương án 2 trong giai đoạn này, thay vào đó, Chính phủ nên trình Quốc hội phương án 1 trong kỳ họp gần nhất.

Về nội dung Dự án Luật TPL, nên khắc phục những hạn chế trong quy định hiện hành (đã được phân tích tại mục 2.2), bằng cách đưa vào dự luật quy định về Xác minh điều kiện thi hành án. Những nội dung khác cần được hướng dẫn bởi nghị định của Chính phủ hoặc thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp (như: trình tự, thủ tục xác minh; biểu mẫu đơn yêu cầu, báo cáo kết quả, biên bản làm việc; mức phí xác minh và cách thu; các phương pháp nghiệp vụ: cách tiếp cận, xác minh tài sản, thu nhập,...). Những điểm hạn chế khác trong pháp luật hiện hành, hiện tại đã được khắc phục trong Dự luật Thi hành án dân sự (sửa đổi) nên trường hợp đề xuất ban hành Luật TPL được chấp thuận thì Luật này cần kế thừa những nội dung nói trên trong Dự luật.

- Về tên gọi, tác giả không tán thành với việc đổi tên “TPL” thành “Thừa hành viên” nhưng tán thành việc đổi tên “Văn phòng TPL” thành “Văn phòng Thi hành án dân sự” hoặc “Văn phòng TPL và Thi hành án dân sự”.

Nhìn vào Bảng 1 và Bảng 2 nêu trên, ai cũng có thể dễ dàng nhận ra được rằng hai hoạt động của TPL hiện nay cần được trao cơ chế để tạo điều kiện phát triển trong các lĩnh vực xác minh điều kiện thi hành án và trực tiếp tổ chức thi hành án. Theo phân tích tại mục 2.2, có nhiều nguyên nhân dẫn đến hai hoạt động trên của TPL chưa đạt được như kỳ vọng. Nguyên nhân điển hình là do sự phổ biến kiến thức về TPL chưa được rộng rãi; thiếu các quy phạm hướng dẫn điều chỉnh hoạt động TPL, và đặc biệt là sự thiếu chủ động trong việc củng cố chế thi hành án.

Những nguyên nhân nêu trên hoàn toàn không phụ thuộc vào tên gọi của người thực hiện nhiệm vụ (là TPL hay là Thừa hành viên) mà phụ thuộc vào cơ chế hoạt động và công tác phổ biến pháp luật về TPL.

Vậy thì vấn đề đổi tên “TPL” thành “Thừa hành viên” không thể giải quyết được các vấn đề nêu trên. Bởi lẽ, tên gọi “Thừa hành viên” cũng không gọi cho người dân biết được đó là người có thẩm quyền xác minh điều kiện thi hành án và tổ chức thi hành án để mà tìm đến họ. Ngược lại, tên gọi “Văn phòng Thi hành án dân sự” sẽ dễ dàng gọi cho người dân biết được đây chính là nơi họ cần tìm để yêu cầu tổ chức thi hành án.

Hơn nữa, việc đổi tên thành “Thừa hành viên” càng tạo cảm giác xa lạ đối với người dân. Trong khi tên gọi “TPL”, kể từ khi thí điểm (2009) đến nay đã tồn tại hơn 15 năm nhưng trên thực tế, còn nhiều người chưa biết đến. Vậy thì, thay vì cho ra đời tên gọi mới để người dân bắt đầu làm quen với tên mới (Thừa hành viên), các cơ quan chức năng cần tích cực tuyên truyền để chế định TPL được phổ biến hơn nữa. Nên cân nhắc giữa một tên gọi đã được sử dụng hơn 15 năm (có lịch sử hình thành 164 năm và phù hợp với thông lệ quốc tế) với một tên gọi mới hoàn toàn, mà thực chất chức năng vẫn không có gì thay đổi, liệu có cần thiết phải thay đổi theo kiểu “bình mới, rượu cũ” hay không?

Vì thế, theo tác giả việc đổi tên “Văn phòng TPL” thành “Văn phòng Thi hành án dân sự”, thậm chí là “Văn phòng TPL và Thi hành án dân sự” là rất cần thiết, có hiệu ứng tích cực trong công tác phổ biến, tuyên truyền nên cần được đưa vào Luật; còn tên gọi “TPL” cần được giữ nguyên.

- *Về phạm vi hoạt động và thẩm quyền*, theo tác giả luật cần xác định rõ hơn về phạm vi và chức năng của Văn phòng TPL và Thi hành án dân sự cũng như của TPL trong giai đoạn mới.

Theo đó, nên định vị rõ TPL vẫn là hoạt động với tư cách tư nhân, nhưng được đào tạo, kiểm tra, cấp chứng chỉ bởi Nhà nước; có quy trình chuẩn hóa, chịu sự giám sát của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (theo phân cấp, phân quyền hiện nay); có thể được ủy quyền thực hiện một số nhiệm vụ công vụ hoặc có quyền đề xuất cơ quan nhà nước có thẩm quyền phối hợp hoạt động khi thực hiện các nhiệm vụ thể hiện quyền lực công. Cần quy định rõ chủ thể này không có thẩm quyền tổ chức thi hành án chủ động, thu hồi tài sản cho Nhà nước hay xử phạt hành chính, cưỡng chế thi hành án nhưng có quyền yêu cầu cơ quan Thi hành án dân sự phối hợp tổ chức. Khi nhận được yêu cầu, cơ quan thi hành án dân sự có trách nhiệm tổ chức thực hiện theo đúng quy trình và thẩm quyền của mình. Như vậy, trách nhiệm tổ chức phối hợp hoạt động trong trường hợp này thuộc về cơ quan thi hành án dân sự. Cơ quan này phải xem đây là vụ việc do chính mình tổ chức thực hiện nên chủ động thực hiện tất cả các bước phối hợp với cơ quan khác có thẩm quyền. Tuy nhiên, về bản chất, đây là vụ việc được cơ quan thi hành án dân sự tiếp nhận từ yêu cầu của Văn phòng TPL và Thi hành án dân sự (hoặc Văn phòng Thi hành án dân sự) nên Văn phòng cũng có trách nhiệm phối hợp thực hiện, đồng thời được hưởng lợi theo tỷ lệ phần trăm trên tổng số tiền thu được trong mỗi vụ việc. Đây chính là cơ chế hữu hiệu trong việc phối hợp trách nhiệm công – tư và xã hội hóa hoạt động thi hành án, đúng theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW 02/6/2005 và Nghị quyết 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 của Bộ Chính trị cùng các văn bản pháp luật của Nhà nước có liên quan.

Trong việc học tập kinh nghiệm nước ngoài, Việt Nam nên duy trì mô hình TPL tư nhân, hành nghề tự do nhưng hoạt động mang tính công vụ như ở các nước theo hệ thống dân luật. Ngoài ra, có thể nghiên cứu quy định tương tự như Vương quốc Bỉ, theo đó TPL hoạt động như doanh nghiệp xã hội, có cả chức năng tham gia hòa giải tiền tố tụng theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự và các công ước quốc tế về tổng đặt văn bản. Khi áp dụng mô hình này, các nhà làm luật Việt Nam cần nghiên cứu xây dựng cơ chế phối hợp công – tư để phát huy tối đa hoạt động của TPL trong thời gian tới. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ Tư pháp, Báo cáo tổng kết hoạt động Thừa phát lại tính đến ngày 31/7/2022 [trans: Ministry of Justice, Summary report on Bailiff's activities as of July 31, 2022]
- [2] Cục Bổ trợ tư pháp, Báo cáo tại Lễ bàn giao công tác quản lý nhà nước về Thừa phát lại giữa Cục Bổ trợ tư pháp và Tổng cục Thi hành án dân sự ngày 11/3/2025 [trans: Department of Judicial Assistance, Report at the handover ceremony of state management function on bailiffs between the Department of judicial assistance and the General department of civil judgment enforcement, March 11, 2025]
- [3] Đinh Công Tuấn, “Mô hình tổ chức hoạt động Thừa phát lại trên thế giới”, *Tạp chí Nghề Luật*, số 06, 2018 [trans: Dinh Cong Tuan, “Model of organizing bailiff activities in the world”, *Journal of Legal Profession Review*, Vol. 06, 2018]
- [4] Khairullina, Nursafa Gafurovna, and I. S. Karabulatova, “Bailiff's social portrait”, *Middle - East Journal of Scientific Research*, Vol. 19(3), 2014
- [5] Nguyễn Đức Chính (chủ biên), *Tổ chức Thừa phát lại*, Nxb. Tư pháp, 2006 [trans: Nguyen Duc Chinh (editor-in-chief), *Bailiff Organization*, Justice Publishing House, 2006]
- [6] Nguyễn Đức Chính, “Thừa phát lại - Ông là ai?”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, chuyên đề “Chế định Thừa phát lại”, 2014 [trans: Nguyen Duc Chinh, “Bailiff - Who is he?”, *Democracy and Law Magazine*, special topic “Bailiff Institution”, 2014]
- [7] Service-Public.fr, “*Commissioner of Justice (former bailiff and auctioneer)*”, Directorate of Legal and Administrative information, Ministry of Justice, 2024
- [8] Thu Hằng, “Vì sao Thừa phát lại ít tổ chức thi hành án?”, *Báo Pháp luật*, 2014 [Thu Hang, “Why do bailiffs rarely organize execution of judgments?”, *Law Newspaper*, 2014]
- [9] Trang thông tin điện tử báo Lâm Đồng, “Nhiều khó khăn trong hoạt động thừa phát lại”, 2024 [trans: Lam Dong Newspaper's website, “Many difficulties in bailiff activities”, 2024]
- [10] Bộ Tư pháp, “Bàn giao công tác quản lý nhà nước về thừa phát lại và chứng thực”, *Trang thông tin điện tử Bộ Tư pháp*, 2025 [trans: Ministry of Justice's, “Handover of state management of bailiffs and authentication”, *Ministry of Justice's website*, 2025]
- [11] Trang thông tin điện tử phổ biến giáo dục pháp luật quốc gia, “Nghiên cứu trao đổi về mô hình Thừa phát lại” [trans: National legal education dissemination information portal, “Research and exchange on the Bailiff model”]
- [12] Trần Thị Hồng Hạnh, *Pháp luật về Thừa phát lại ở Việt Nam – Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện*, NXB. Tư pháp, 2021 [trans: Tran Thi Hong Hanh, *Law on Bailiffs in Vietnam - Current situation and recommendations for improvement*, Justice Publishing House, 2021]
- [13] Văn phòng Thừa phát lại Sài Gòn, “Tổ chức và hoạt động Thừa phát lại Việt Nam”, 2022 [trans: Saigon Bailiff Office, “Organization and activities of Vietnam Bailiffs”, 2022],
- [14] Vernon Valentine Palmer, *Mixed legal systems, the Cambridge companion to comparative law*, Cambridge University Press, 2012, 368-383, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139017206.021>
- [15] William Tetley, “Mixed jurisdictions: Common law v. Civil law (Codified and Uncodified)”, *Louisiana Law Review*, Vol. 60(3), 2000