

Số: 75/TTr - BTP

Hà Nội, ngày 31 tháng 10 năm 2023

TỜ TRÌNH

Đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự
(Tài liệu phục vụ Hội đồng thẩm định)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Bộ Tư pháp xin trình Chính phủ đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự như sau:

I. BỐI CẢNH VÀ SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT

Luật Tương trợ tư pháp (Luật TTTP) được ban hành ngày 21/11/2007 và có hiệu lực từ 01/7/2008, đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động hợp tác với nước ngoài về tương trợ tư pháp (TTTP) trong cả 4 lĩnh vực: dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù. Hoạt động tương trợ tư pháp (TTTP) thời gian qua có nhiều chuyển biến, góp phần rút ngắn thời gian, tạo thuận lợi cho quá trình xét xử các vụ việc có yếu tố nước ngoài và đấu tranh phòng chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm có yếu tố nước ngoài, tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, qua đó góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội để phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Luật TTTP đã thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về tăng cường hội nhập quốc tế về pháp luật và cải cách tư pháp cũng như nội luật hóa các cam kết quốc tế của Việt Nam trong lĩnh vực này.

Tuy vậy, sau hơn 15 năm thực hiện để đáp ứng những yêu cầu mới phát sinh của quá trình hội nhập quốc tế, yêu cầu của cải cách pháp luật, cải cách tư pháp và chuyển đổi số cũng như thực tiễn phát triển của hoạt động TTTP, Luật TTTP nói chung và các quy định về TTTP trong lĩnh vực dân sự của Luật TTTP cần được hoàn thiện một cách toàn diện. Việc đề xuất xây dựng Luật TTTP về dân sự xuất phát từ cả cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn, cụ thể như sau:

1. Về cơ sở chính trị

Việc xây dựng Luật TTTP về dân sự nhằm hiện thực hoá các chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về tăng cường hợp tác quốc tế về pháp luật và hoàn thiện pháp luật TTTP thể hiện tại Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong

thời gian tới (Nghị quyết 08)¹; Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 (Nghị quyết 49) và Kết luận số 84-KL/TW, ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW (Kết luận số 84)²; Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế (Nghị quyết 22)³ và phương hướng hoàn thiện thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đề ra trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng⁴; Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương khóa XII – 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 (Nghị quyết 18)⁵; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết 27-NQ/TW).

2. Cơ sở pháp lý

Trên cơ sở báo cáo của các bộ, ngành về công tác TTTP⁶, ngày 30/01/2018, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã nhất trí với đề xuất tách Luật TTTP thành các luật riêng điều chỉnh từng lĩnh vực và đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tối cao nghiên cứu đề xuất xây dựng Luật tương trợ tư pháp về hình sự, giao Bộ Công an nghiên cứu đề xuất xây dựng Luật về dẫn độ và Luật về chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù và giao Bộ Tư pháp tiến hành tổng kết nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, lập đề nghị xây dựng Luật TTTP về dân sự trình Chính phủ năm 2019⁷, trình Ủy ban thường vụ Quốc hội để đưa vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2021. Nhiệm vụ và lộ trình sửa đổi Luật TTTP như phê duyệt nêu trên của Thủ tướng Chính phủ đã được đưa vào kiến nghị tại Báo cáo của Chính phủ về hoạt động tương trợ tư pháp các năm 2018, 2019 trình Quốc hội. Tuy nhiên, theo kiến nghị của Bộ Công an, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý lùi thời gian trình các dự án luật đến năm 2025⁸. Việc nghiên cứu tách Luật TTTP thành các luật riêng được đưa vào Đề án số 292-ĐA/ĐĐQH15 ngày 20/10/2021 của Đảng đoàn Quốc hội về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa

¹ Mục B.7 Nghị quyết 08 đặt ra nhiệm vụ phổ biến rộng rãi và tổ chức thực hiện tốt các Công ước quốc tế, Hiệp định tương trợ tư pháp; mà Nhà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập

² Mục II.2.6 Nghị quyết 49 đề ra nhiệm vụ Tổ chức thực hiện tốt các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã tham gia. Tiếp tục ký kết hiệp định tương trợ tư pháp với các nước khác, trước hết là với các nước láng giềng, các nước trong khu vực và các nước có quan hệ truyền thống. Kết luận số 84 yêu cầu tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ tại Nghị quyết 49 còn nguyên giá trị.

³ Mục III.2 Nghị quyết đề ra định hướng chủ yếu là Thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã thỏa thuận

⁴ Một trong những phương hướng, nhiệm vụ đẩy mạnh nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế được nêu tại Mục IV.2 Báo cáo là hoàn thiện pháp luật về tương trợ tư pháp.

⁵ Mục III.1 Nghị quyết 18 đặt ra nhiệm vụ, giải pháp tiếp tục cải cách hành chính mạnh mẽ, ứng dụng sâu rộng khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin

⁶ Báo cáo số 06/BC-BTP ngày 05/01/2018 của Bộ Tư pháp

⁷ Công văn số 1083/VPCP-PL ngày 30/01/2018 của Văn phòng Chính phủ

⁸ Công văn số 2604/VPCP-PL ngày 24/9/2020 của Văn phòng Chính phủ

XV và được phê duyệt theo Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (Kết luận số 19-KL/TW). Triển khai Kết luận số 19-KL/TW, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 về triển khai thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (Quyết định số 2114/QĐ-TTg). Theo các kế hoạch này, Bộ Tư pháp được giao chủ trì phối hợp với các bộ, ngành nghiên cứu, rà soát Luật Tương trợ tư pháp; nghiên cứu khả năng tách ra xây dựng riêng dự án Luật Tương trợ tư pháp về dân sự, dự án Luật Tương trợ tư pháp về hình sự, dự án Luật điều chỉnh về dẫn độ và dự án Luật điều chỉnh về chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù để xem xét đưa vào Chương trình năm 2024-2025. Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ Tư pháp đã trình Chính phủ Báo cáo số 248/BC-BTP ngày 8/8/2023 rà soát Luật Tương trợ tư pháp và nghiên cứu khả năng tách Luật Tương trợ tư pháp. Trên cơ sở Báo cáo này, Văn phòng Chính phủ có Công văn số 6409/VPCP-PL ngày 19/8/2023 thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ, theo đó Phó Thủ tướng Chính phủ đã nhất trí với đề xuất của Bộ Tư pháp về việc tách Luật Tương trợ tư pháp thành 04 luật riêng điều chỉnh từng lĩnh vực khác nhau (Luật Tương trợ tư pháp về dân sự, Luật Tương trợ tư pháp về hình sự, Luật Dẫn độ và Luật chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù) và yêu cầu sớm trình Chính phủ cùng một thời điểm. Việc xây dựng luật TTTP về dân sự cũng phù hợp với chủ trương của Chính phủ được nêu ra tại Nghị quyết số 36a/NQ ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử (Nghị quyết số 36a)⁹; Quyết định số 749/QĐ-TTg phê duyệt chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến 2030.

3. Cơ sở thực tiễn

3.1. Đối với việc tách Luật Tương trợ tư pháp

Việc tách Luật TTTP thành các 04 luật điều chỉnh từng lĩnh vực, xuất phát từ những bất cập, hạn chế của Luật này và từ thực tiễn, cụ thể:

Thứ nhất, Luật TTTP điều chỉnh chung cả bốn lĩnh vực dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù nhưng mỗi lĩnh vực lại có đối tượng, phạm vi điều chỉnh với tính chất đặc thù riêng, mục đích và tính chất, nguyên tắc hợp tác khác nhau. Cụ thể như: nguyên tắc hợp tác TTTP trong Luật được quy định chung cho cả bốn lĩnh vực nhưng khi áp dụng vào từng lĩnh vực lại không giống nhau, bởi vì TTTP về hình sự xuất phát từ hoạt động tố tụng hình sự mang tính chất công quyền còn TTTP về dân sự lại xuất phát từ yêu cầu giải quyết

⁹ Một trong những giải pháp được nêu tại Nghị quyết là Đẩy mạnh đổi mới, tăng cường ứng dụng CNTT trong công tác quản lý nhà nước

vụ việc của cá nhân, pháp nhân mang tính chất tư; hay nguyên tắc trong TTTP về hình sự là trên cơ sở yêu cầu của nước yêu cầu còn chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù lại chỉ được thực hiện khi có sự đồng ý của người bị yêu cầu chuyển giao hay việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong TTTP về hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù có những yêu cầu chặt chẽ hơn so với TTTP về dân sự.

Thứ hai, chủ thể yêu cầu, chủ thể thực hiện, trình tự, thủ tục, thời gian thực hiện các yêu cầu TTTP trong từng lĩnh vực hoàn toàn độc lập và khác nhau.

Thứ ba, từ phương diện quản lý nhà nước, Luật TTTP quy định giao Bộ Tư pháp làm đầu mối giúp Chính phủ quản lý nhà nước chung cũng làm cho công tác quản lý nhà nước, phối hợp liên ngành trong triển khai thi hành Luật nhưng như trên đã đề cập mỗi lĩnh vực có đặc thù, nguyên tắc riêng, trình tự, thủ tục độc lập dẫn đến thực tiễn việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của các cơ quan gặp bất cập, hạn chế, cụ thể: (i) công tác quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp còn nặng về hình thức do chủ yếu chỉ được thực hiện thông qua hoạt động báo cáo trên cơ sở tổng hợp thông tin, số liệu từ các cơ quan đầu mối; (ii) các cơ quan đầu mối trong từng lĩnh vực TTTP khác khó phát huy hết vai trò, trách nhiệm và sự chủ động trong quản lý, chỉ đạo công tác TTTP ở lĩnh vực riêng do mình phụ trách.

Thứ tư, hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật TTTP được thực hiện chủ yếu thông qua các điều ước quốc tế. Theo quy định của Luật TTTP, Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021) và Luật Điều ước quốc tế năm 2016 thì từng bộ, ngành (Bộ Tư pháp, Bộ Công an, VKSNDTC) chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế thuộc lĩnh vực mình được giao phụ trách. Hiện nay việc ký kết các điều ước quốc tế về TTTP được tách riêng từng lĩnh vực độc lập, không điều chỉnh đa lĩnh vực như trước đây. Chính vì vậy, hiện nay Bộ Tư pháp chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về TTTP dân sự, VKSNDTC chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về hình sự, Bộ Công an chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về dẫn độ và chuyển giao người bị kết án phạt tù. Việc tách Luật TTTP, giao nhiệm vụ cơ quan đầu mối trong từng lĩnh vực cũng phù hợp với công tác ký kết, gia nhập và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà các bộ, ngành đang chủ trì.

Thứ năm, một số quy định của Luật TTTP không còn phù hợp với các đạo luật mới trong lĩnh vực tư pháp được Quốc hội ban hành trong thời gian vừa qua khiến Luật TTTP còn thiếu gắn kết và chưa đồng bộ với pháp luật tố tụng trong nước, làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc giải quyết kịp thời các vụ việc dân sự và các vụ án hình sự có yêu cầu TTTP¹⁰.

¹⁰ Hiến pháp năm 2013, Bộ luật dân sự năm 2015, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, Bộ luật hình sự năm 2015 (sửa đổi năm 2017), Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 và Luật tố tụng hành chính năm 2015 có những quy định mới về giải quyết các vụ việc dân sự và hình sự có yếu tố nước ngoài với nhiều nội dung liên quan đến TTTP.

Thứ sáu, Luật TTTP chưa phân định rõ phạm vi TTTP, dẫn đến cách hiểu và cách áp dụng chưa thống nhất giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như đối với hoạt động ủy thác tư pháp (UTTP) liên quan đến công dân Việt Nam ở nước ngoài hoặc yêu cầu cơ quan đại diện ngoại giao tại nước ngoài xác minh, cung cấp tài liệu và chứng cứ phục vụ điều tra.

Thứ bảy, Luật TTTP chưa đáp ứng yêu cầu mới do sự phát triển trong từng lĩnh vực TTTP, thiếu những quy định cụ thể phù hợp cho từng lĩnh vực: (i) trong lĩnh vực dân sự, tranh chấp phát sinh từ các giao dịch dân sự, thương mại, lao động, hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài không ngừng tăng nhanh về số lượng, đa dạng về hình thức và phức tạp về nội dung dẫn đến số lượng yêu cầu TTTP tăng đáng kể¹¹, đòi hỏi quy trình thủ tục thực hiện phải được cải cách, rút ngắn và cắt giảm hồ sơ cũng như các khâu trung gian để giảm tải gánh nặng cho các cơ quan thực thi ở trung ương và địa phương hay thực tiễn đã phát sinh nhiều yêu cầu TTTP để giải quyết các vụ án hành chính nhưng chưa được Luật TTTP tính đến, hay vấn đề thu thập chứng cứ trực tuyến chưa có quy định; (ii) trong lĩnh vực hình sự, chưa có quy định cho phép người tiến hành tố tụng của Bên yêu cầu được tham gia một số hoạt động trong quá trình thực hiện TTTP tại Bên được yêu cầu; tổ chức cho người tại Bên được yêu cầu đến Bên yêu cầu để hỗ trợ điều tra hoặc cung cấp chứng cứ, liên kết điều tra, phối hợp điều tra; việc phong tỏa, kê biên, thu giữ, tịch thu và xử lý tài sản do phạm tội mà có và công cụ, phương tiện phạm tội...; (iii) trong lĩnh vực dẫn độ, chưa có quy định về trình tự, thủ tục lập yêu cầu dẫn độ của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam, bắt khẩn cấp, thủ tục dẫn độ đơn giản, quá cảnh dẫn độ và áp dụng các biện pháp ngăn chặn; (iv) trong lĩnh vực chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù, chưa có quy định việc áp dụng trình tự, thủ tục chuyển giao đối với công dân Việt Nam đang chấp hành hình phạt tù ở nước ngoài trốn về Việt Nam; xử lý vấn đề người đang chấp hành hình phạt tù có hai quốc tịch, chi phí chuyển giao ...

Việc tách Luật TTTP đã được các bộ ngành nghiên cứu, đề xuất trên cơ sở rà soát Luật Tương trợ tư pháp, đánh giá tính khả thi của các giải pháp thực hiện và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt¹².

3.2. Đối với tương trợ tư pháp về dân sự

Bộ Tư pháp đã phối hợp với các bộ, ngành tổng kết Luật TTTP phân nội dung TTTP về dân sự. Kết quả tổng kết, rà soát pháp luật và thực tiễn cho thấy bên cạnh những bất cập chung của Luật TTTP như nêu trên, TTTP về dân sự còn những hạn chế, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu mới của sự phát triển trong lĩnh vực TTTP

¹¹ Vào thời điểm trước năm 2010, số lượng yêu cầu TTTP trong lĩnh vực dân sự gửi đến Việt Nam và từ Việt Nam gửi ra các nước trung bình là 800-1000 yêu cầu/năm, đến nay con số này đã tăng lên 3000-4000 yêu cầu/năm (tăng gấp hơn 4 lần)

¹² Báo cáo số 248/BC-BTP ngày 08/8/2023 của Bộ Tư pháp và Công văn số 6409/VPCP-PL ngày 19/8/2023 của Văn phòng Chính phủ.

dân sự, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đã ký kết, tham gia nhiều điều ước quốc tế mới trong lĩnh vực này, có thể kể đến như:

Một là, Luật TTTP hiện hành chưa bao hàm hết các phạm vi TTTP hiện nay, cụ thể phạm vi điều chỉnh của Luật TTTP không bao gồm TTTP trong lĩnh vực hành chính nhưng thực tiễn thực hiện có nhiều yêu cầu TTTP giải quyết các vụ án hành chính.

Hai là, việc điều chỉnh hoạt động TTTP trong lĩnh vực dân sự chủ yếu mang tính quy trình, thủ tục ở nhiều cấp văn bản không thuận lợi cho việc áp dụng.

Ba là, thiếu quy định về giá trị pháp lý của kết quả TTTP do cơ quan có thẩm quyền nước ngoài thực hiện cũng như quy định về áp dụng pháp luật nước ngoài.

Bốn là, Luật TTTP chưa quy định việc áp dụng các chuẩn mực quốc tế TTTP về dân sự trong bối cảnh, Việt Nam đã ký kết, gia nhập nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương mới về TTTP trong lĩnh vực dân sự như Công ước La Hay về tổng đạt ra nước ngoài giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Công ước La Hay về thu thập chứng cứ ở nước ngoài trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại.

Năm là, Luật TTTP chưa tạo cơ chế để từng bước xã hội hóa hoạt động tổng đạt giấy tờ để giảm tải công việc cho cơ quan nhà nước và rút ngắn thời gian thực hiện.

Sáu là, Luật TTTP thiếu cơ sở pháp lý để đa dạng các phương thức thực hiện TTTP và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động TTTP về dân sự.

Chính vì vậy, việc xây dựng Luật TTTP về dân sự là yêu cầu cấp thiết khách quan, một mặt thực hiện chủ trương và đề xuất tách Luật TTTP đã được phê duyệt, một mặt khắc phục những hạn chế, bất cập hiện nay trong hoạt động TTTP nói chung và Luật TTTP nói riêng, đáp ứng yêu cầu của công tác này trong tình hình mới. Luật TTTP về dân sự sẽ được xây dựng trên cơ sở sửa đổi, kế thừa các quy định TTTP trong lĩnh vực dân sự còn phù hợp của Luật TTTP và các văn bản hướng dẫn thi hành, bổ sung các nội dung mới, cụ thể, chi tiết đáp ứng các yêu cầu phát triển của hội nhập quốc tế và yêu cầu, đặc thù riêng của hoạt động TTTP về dân sự.

Việc xây dựng đạo luật riêng về TTTP về dân sự cũng phù hợp với cách tiếp cận chung của thế giới trong lĩnh vực TTTP là phân tách các điều ước quốc tế trong từng lĩnh vực dân sự và hình sự, thực tiễn ký kết các điều ước quốc tế về TTTP giữa Việt Nam và các nước thời gian vừa qua cũng đều theo từng lĩnh vực độc lập mà không còn ký các hiệp định TTTP tổng hợp như trước đây¹³. Tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các quốc gia thường không có quy định gộp cả bốn lĩnh

¹³ Trong thời kỳ XHCN, các hiệp định TTTP song phương giữa Việt Nam và nước ngoài thường gộp nhiều lĩnh vực cả dân sự và hình sự. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây, nhiều nước đã đề nghị sửa đổi các Hiệp định này theo hướng đàm phán thành các hiệp định mới trong từng lĩnh vực dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù. Ví dụ như với Hungary, Việt Nam đã ký các hiệp định TTTP mới trong từng lĩnh vực thay thế cho Hiệp định TTTP chung trước đây.

vực mà có quy định riêng về TTTP trong lĩnh vực dân sự hoặc lồng ghép nội dung TTTP về dân sự tại luật tố tụng dân sự. Việc xây dựng đạo luật riêng về TTTP trong lĩnh vực dân sự sẽ góp phần tạo sự đồng bộ thống nhất về cách tiếp cận của pháp luật trong nước và điều ước quốc tế.

II. MỤC ĐÍCH VÀ QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục đích

Hoàn thiện pháp luật TTTP về dân sự theo hướng hiện đại, khả thi, thúc đẩy hợp tác quốc tế, hỗ trợ quy trình giải quyết các vụ việc dân sự (theo nghĩa rộng) có yếu tố nước ngoài và vụ án hành chính được nhanh chóng, chính xác và hiệu quả; giúp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng có liên quan, tăng cường khả năng thực hiện quyền tiếp cận công lý của người dân; tạo nền tảng cho việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế về TTTP trong lĩnh vực dân sự.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng dự án Luật

Một là, thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước ta về hội nhập quốc tế, cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo quyền con người trong lĩnh vực tư pháp, cụ thể là:

Định hướng xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, thiết lập bộ máy đủ thẩm quyền và năng lực để chỉ đạo điều hành, kiểm tra, giám sát và phối hợp các hoạt động hội nhập quốc tế tại Nghị quyết 22; Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của Nhân dân được nêu ra tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII;

Tiếp tục củng cố và tăng cường hoạt động tương trợ tư pháp của Việt Nam với các nước trong thời kỳ mới, phải mở rộng quan hệ quốc tế về tương trợ tư pháp được nêu ra tại Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VII;

Thực hiện nhiệm vụ tổ chức thực hiện tốt các điều ước quốc tế, các hiệp định tương trợ tư pháp mà Việt Nam tham gia được đề ra tại Nghị quyết 08, Nghị quyết 49-NQ/TW, Kết luận 84-KL/TW;

Phương hướng hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người tại Nghị quyết 49-NQ/TW, Kết luận 84-KL/TW;

Phương hướng hoàn thiện thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong đó có hoàn thiện pháp luật TTTP phù hợp với pháp luật quốc tế được nêu tại Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng...

Nhiệm vụ tăng cường, chủ động hội nhập quốc tế đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới tại Nghị quyết số 27-NQ/TW.

Hai là, Luật TTTP về dân sự được xây dựng trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các chính sách còn phù hợp của Luật TTTP (phần về dân sự) và các văn bản hướng dẫn thi hành, cụ thể các chính sách về: (i) xác định các nguyên tắc chung về thực hiện TTTP, các quy định về thành phần hồ sơ phù hợp với thông lệ quốc tế và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; (ii) xây dựng thủ tục thực hiện TTTP hoàn chỉnh, có thời gian xử lý, thực hiện yêu cầu rõ ràng tại các cơ quan có thẩm quyền đảm bảo các yêu cầu được giải quyết nhanh, hiệu quả; (iii) chỉ định cơ quan đầu mối, cơ quan phối hợp và quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan này trong thực hiện TTTP và các chế độ báo cáo, thống kê công tác TTTP đảm bảo phù hợp chức năng của các cơ quan và nâng cao hiệu quả công tác tương trợ tư pháp. Bên cạnh đó, Luật TTTP về dân sự sẽ bổ sung các nội dung mới phù hợp với các chuẩn mực chung của thế giới, đáp ứng các yêu cầu phát triển của công nghiệp hóa, hiện đại hóa, của hội nhập quốc tế nói chung và trong hoạt động TTTP về dân sự nói riêng qua đó tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về TTTP trong lĩnh vực dân sự.

Ba là, việc xây dựng Luật mới một mặt cần đảm bảo khắc phục được các hạn chế, bất cập hiện nay; mặt khác cần cắt giảm quy trình tiếp nhận và xử lý yêu cầu TTTP, cắt, giảm chi phí đảm bảo đổi mới bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu quả phù hợp với các định hướng lớn của Đảng tại Nghị quyết số 18; hiện đại hóa việc xử lý các yêu cầu theo hướng áp dụng hiệu quả công nghệ thông tin phù hợp với việc xây dựng Chính phủ điện tử tại Nghị quyết số 36a; đáp ứng mục tiêu đến năm 2030 là 100% hồ sơ công việc tại cấp Bộ được xử lý trên môi trường mạng được nêu ra tại Quyết định số 749/QĐ-TTg phê duyệt chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến 2030.

Bốn là, tham khảo rộng rãi, thực chất ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học và các đối tượng chịu trách nhiệm chính thi hành luật này trong quá trình xây dựng dự án Luật để đảm bảo chất lượng và khả thi.

III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG

Về phạm vi điều chỉnh: Luật TTTP về dân sự quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện TTTP về dân sự và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước Việt Nam trong hoạt động TTTP về dân sự.

Về đối tượng áp dụng: Luật này áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam, cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài có liên quan đến hoạt động TTTP về dân sự với Việt Nam.

IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN

Sau khi tiếp thu ý kiến của các bộ, ngành, các chuyên gia, các nhà khoa học, ý kiến của Hội đồng thẩm định, Bộ Tư pháp đề xuất 03 chính sách chính sau đây:

1. Chính sách 1: Tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy hợp tác quốc tế về trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự phù hợp với bối cảnh, tình hình mới của Việt Nam và quốc tế

1.1. Mục tiêu của chính sách

Mục tiêu tổng quát: Hoàn thiện pháp luật về TTTP về dân sự đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế trong lĩnh vực tư pháp đảm bảo đầy đủ, toàn diện, phù hợp với xu thế quốc tế, thể hiện thiện chí hợp tác của Việt Nam trong hợp tác quốc tế về TTTP trong lĩnh vực dân sự.

Mục tiêu cụ thể: (i) tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, toàn diện, thực hiện các yêu cầu TTTP về dân sự; (ii) xác định cơ sở thực hiện các yêu cầu TTTP của Việt Nam và của nước ngoài; (iii) xác định điều kiện áp dụng pháp luật nước ngoài trong thực hiện TTTP; (iv) áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong TTTP về dân sự.

1.2. Nội dung của chính sách

- Kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật TTTP hiện hành về các quy định chung thúc đẩy hoạt động hợp tác quốc tế về TTTP trong lĩnh vực dân sự (nguyên tắc, ngôn ngữ, hợp pháp hóa lãnh sự, triệu tập và bảo vệ người làm chứng);

- Xác định rõ phạm vi TTTP về dân sự theo nghĩa rộng bao quát các lĩnh vực ngoài hình sự (áp dụng các quy định TTTP về dân sự để giải quyết các yêu cầu TTTP trong tổ tụng hành chính);

- Xác định nguyên tắc thực hiện TTTP; áp dụng nguyên tắc có đi có lại (với các nước chưa có điều ước quốc tế với Việt Nam) theo hướng tích cực, chủ động hợp tác với nước ngoài, có loại trừ những trường hợp cần thiết nhằm đảm bảo chủ quyền và quyền lợi của Việt Nam;

- Cho phép áp dụng pháp luật nước ngoài để thực hiện các yêu cầu TTTP theo phương thức cụ thể do nước ngoài đề nghị khi đáp ứng các yêu cầu, điều kiện theo quy định của pháp luật Việt Nam;

- Nội luật hóa các tiêu chuẩn quốc tế về TTTP và áp dụng chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế để quy định trình tự, thủ tục thực hiện TTTP phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh Việt Nam.

1.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

- *Giải pháp lựa chọn:* Kế thừa quy định về nội dung TTTP về dân sự tại Luật TTTP hiện hành vẫn còn phù hợp; xác định phạm vi TTTP về dân sự theo

hướng bao quát các lĩnh vực ngoài hình sự; quy định rõ cách thức áp dụng nguyên tắc có đi có lại khi thực hiện UTTP trong những trường hợp Việt Nam và nước ngoài chưa có điều ước quốc tế đồng thời quy định rõ những trường hợp ngoại lệ không áp dụng nguyên tắc có đi có lại; quy định cụ thể nguyên tắc, điều kiện áp dụng pháp luật nước ngoài trong thực hiện TTTP về dân sự khi nước ngoài có yêu cầu và hậu quả của việc áp dụng pháp luật nước ngoài không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam; quy định trình tự, thủ tục TTTP về dân sự trên cơ sở tiếp thu các quy định về trình tự, thủ tục tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và tiếp thu kinh nghiệm quốc tế phù hợp theo hướng tăng cường hợp tác, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các yêu cầu TTTP của Việt Nam và nước ngoài; bổ sung quy định cho phép thoả thuận chi phí TTTP trong trường hợp ký kết điều ước quốc tế.

- Lý do lựa chọn:

Chương I của Luật TTTP phân về Các quy định chung đã có nhiều quy định chung trong hợp tác quốc tế về TTTP phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn thực hiện TTTP về dân sự cho đến thời điểm hiện nay, như quy định việc áp dụng pháp luật nước ngoài (Điều 3), quy định về nguyên tắc trong tương trợ tư pháp (Điều 4), quy định về ngôn ngữ trong tương trợ tư pháp (Điều 5), về hợp pháp hóa (Điều 7) và triệu tập người làm chứng giám định (Điều 8). Thực tiễn cho thấy các quy định này vẫn còn phù hợp, có thể tiếp tục áp dụng hiệu quả.

Tuy vậy, trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng trên mọi mặt của đời sống xã hội, hoạt động TTTP về dân sự đã có những bước phát triển mới trong đó quy tắc ứng xử của các quốc gia đã có thay đổi phù hợp. Đối chiếu với các quy định pháp lý trong nước hiện hành, nhiều nội dung cần được bổ sung, nâng cấp theo hướng thích ứng hài hòa với tiêu chuẩn thông lệ quốc tế và những yêu cầu mới của hội nhập quốc tế nhưng vẫn đảm bảo tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân Việt Nam. Một số vấn đề có thể chỉ ra như sau:

Thứ nhất, Luật TTTP hiện hành về nội dung TTTP về dân sự về cơ bản vẫn phù hợp với thực tế (gồm tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu; triệu tập người làm chứng, người giám định; thu thập, cung cấp chứng cứ và các yêu cầu tương trợ tư pháp khác về dân sự) và phù hợp với các ĐUQT trong lĩnh vực này, vì vậy cần tiếp tục được kế thừa tại Luật TTTP về dân sự. Đối với các yêu cầu TTTP trong lĩnh vực tố tụng hành chính, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 dẫn chiếu việc áp dụng Luật TTTP trong tổng đạt các văn bản tố tụng của tòa án cho đương sự ở nước ngoài, tuy nhiên phạm vi điều chỉnh của Luật TTTP hiện hành lại không bao gồm TTTP trong lĩnh vực hành chính. Thực tế dù chưa có quy định nhưng các cơ quan thực hiện các yêu cầu TTTP trong lĩnh vực hành chính vẫn áp dụng tương tự như TTTP về dân sự¹⁴. Do vậy, cần có quy định tạo cơ sở pháp lý chính thức

¹⁴ Trong 5 năm 2017- 2022, Bộ Tư pháp chuyển ra nước ngoài 31 yêu cầu TTTP giải quyết các vụ án hành chính tại tòa án, chưa tiếp nhận yêu cầu từ nước ngoài theo quy trình của TTTP về dân sự.

để thực hiện các yêu cầu TTTP trong tổ tụng hành chính. Mặt khác, trong tương lai có thể phát sinh các yêu cầu TTTP khác (không phải là TTTP trong lĩnh vực hình sự). Do đó, phạm vi TTTP về dân sự nên được quy định theo hướng tiếp cận linh hoạt bao gồm các lĩnh vực không thuộc nội dung hình sự. Cách tiếp cận này cũng là xu hướng mà các nước trên thế giới hiện nay đang áp dụng trong TTTP về dân sự¹⁵.

Do đó, phạm vi TTTP về dân sự nên được quy định theo hướng tiếp cận linh hoạt bao gồm các lĩnh vực không thuộc nội dung hình sự để có thể bao quát được các lĩnh vực TTTP trên thực tế hiện nay và có thể phát sinh trong tương lai. Cách tiếp cận này cũng là xu hướng mà các nước trên thế giới hiện nay đang áp dụng.

Thứ hai, Luật TTTP quy định TTTP được thực hiện trên cơ sở điều ước quốc tế, nếu không có điều ước quốc tế thì được thực hiện theo nguyên tắc có đi có lại và Bộ Ngoại giao là cơ quan chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc này trong quan hệ TTTP với nước hữu quan¹⁶. Tuy nhiên, thực tế thời gian đầu thực hiện quy trình đề nghị xem xét áp dụng nguyên tắc có đi có lại khi gửi/nhận hồ sơ UTTP đi/đến những nước chưa có điều ước quốc tế với Việt Nam không thực hiện được vì Bộ Ngoại giao không có đủ thông tin và việc áp dụng quy trình làm kéo dài thời gian thực hiện UTTP, ảnh hưởng tiến độ giải quyết vụ việc tại cơ quan tổ tụng. Từ thực tiễn này, liên ngành đã ban hành Thông tư liên tịch số 12/2016/TTLT-BTP-BNG-TANDTC ngày 19/10/2016 của Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Tòa án nhân dân tối cao quy định về trình tự, thủ tục tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự trong đó có quy định tiếp cận theo hướng mở là Việt Nam sẽ từ chối thực hiện TTTP của nước ngoài trong 02 trường hợp: (i) khi có căn cứ cho thấy phía nước ngoài không thực hiện TTTP về dân sự cho Việt Nam và (ii) việc thực hiện yêu cầu TTTP đó trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam¹⁷. Quy định này đã tháo gỡ vướng mắc, tạo thuận lợi cho việc thực hiện các yêu cầu TTTP với những nước không có quan hệ điều ước quốc tế với Việt Nam. Cách tiếp cận này là phù hợp với tính chất của những vụ việc dân sự là mang tính chất tư khác với các vụ việc hình sự mang tính chất công. Tuy nhiên, đây chỉ là các quy định ở cấp Thông tư, giá trị pháp lý chưa cao, việc sửa đổi luật lần này sẽ pháp điển hóa vào văn bản cấp luật.

Thứ ba, Luật TTTP có quy định về áp dụng pháp luật nước ngoài trong thực hiện TTTP theo quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên¹⁸, nhưng chưa có quy định hướng dẫn cụ thể cách thức áp dụng pháp luật nước ngoài

¹⁵ Tài liệu hướng dẫn thực hiện Công ước tổng đạt ghi nhận khả năng một số quốc gia chấp nhận thực hiện tổng đạt các văn bản trong lĩnh vực hành chính theo kênh của Công ước do cách hiểu rất rộng của pháp luật quốc gia về các vấn đề dân sự (toàn bộ các nội dung không phải là hình sự đều thuộc phạm vi dân sự)¹⁵ - Đoạn 58 Practical Handbook on the Operation of the Service Convention (2016).

¹⁶ Khoản 1 Điều 66 của Luật TTTP

¹⁷ Điều 5 Thông tư liên tịch số 12/2016/TTLT-BTP-BNG-TANDTC ngày 19/10/2016 của Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Tòa án nhân dân tối cao quy định về trình tự, thủ tục tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự.

¹⁸ Khoản 2, Điều 3 Luật TTTP.

để thực hiện TTTP. Trong khi đó, quy định về áp dụng pháp luật nước được yêu cầu khi thực hiện TTTP của nước ngoài tại các điều ước quốc tế về TTTP mà Việt Nam đã ký kết cũng chỉ mang tính nguyên tắc và lại dẫn chiếu đến pháp luật trong nước của các bên. Do vậy, đây là một khoảng trống cần được bổ sung để tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan thực hiện TTTP áp dụng thống nhất.

Thứ tư, kể từ khi Luật TTTP có hiệu lực (năm 2008) cho đến nay, Việt Nam đã ký kết, gia nhập nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương về TTTP về dân sự. Các điều ước quốc tế mới này có các yêu cầu khác về quy trình, thủ tục, hồ sơ so với quy định trong Luật TTTP hiện hành. Do vậy, Luật TTTP về dân sự cần nội luật hóa các quy trình, thủ tục được quốc tế áp dụng rộng rãi để tạo điều kiện cho các cơ quan trong nước thực hiện các yêu cầu TTTP phù hợp với yêu cầu của phía nước ngoài. Bên cạnh đó, nguyên tắc hợp tác quốc tế trong TTTP về dân sự khi các bên có quan hệ ĐUQT là không thu chi phí đối với việc thực hiện yêu cầu TTTP, nguyên tắc này là chuẩn mực quốc tế, đồng thời cũng thể hiện tính ưu việt của việc có ĐUQT so với việc không có ĐUQT phải thực hiện theo kênh ngoại giao trên cơ sở nguyên tắc có đi có lại. Nguyên tắc này được ghi nhận trong tất cả các ĐUQT về TTTP dân sự mà Việt Nam ký kết, gia nhập. Tuy nhiên, theo quy định của Luật TTTP thì chi phí TTTP về dân sự giữa Việt Nam và nước ngoài do nước yêu cầu chi trả trừ trường hợp có thỏa thuận khác. Mặc dù Nghị định 92/2008/NĐ-CP đã có hướng dẫn về thuật ngữ “thỏa thuận khác” nhưng khi ký kết các ĐUQT mới về TTTP dân sự quy định về không thu chi phí thực hiện yêu cầu TTTP vẫn gặp nhiều vướng mắc do cách hiểu giữa các cơ quan liên quan về quy định này khác nhau, ảnh hưởng đến công tác ký kết ĐUQT đã được cấp có thẩm quyền cho phép thực hiện. Do đó, cần bổ sung quy định về cho phép thỏa thuận về chi phí thực hiện TTTP về dân sự tại các ĐUQT.

2. Chính sách 2: Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và phối hợp liên ngành trong việc thực hiện hoạt động tương trợ tư pháp về dân sự

2.1. Mục tiêu của chính sách

Mục tiêu tổng quát: đảm bảo nâng cao trách nhiệm của từng cơ quan và trách nhiệm phối hợp liên ngành của các cơ quan nhà nước trong hoạt động TTTP về dân sự; đồng thời tạo cơ chế giảm chi phí, giảm tải công việc cho cơ quan nhà nước.

Mục tiêu cụ thể: đảm bảo xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan trong công tác TTTP, cơ chế phối hợp liên ngành rõ ràng; xã hội hóa một phần việc của cơ quan nhà nước, theo đó xác định rõ thẩm quyền, nguyên tắc, cơ chế thực hiện đối với công việc có thể xã hội hóa và vai trò quản lý của nhà nước đảm bảo khả thi, phù hợp với bối cảnh, điều kiện của Việt Nam.

2.2. Nội dung của chính sách

- Kế thừa các quy định hiện hành của Luật TTTP về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan từ trung ương đến địa phương: xác định Bộ Tư pháp là cơ quan

đầu mối, xác định rõ những cơ quan có thẩm quyền thực hiện TTTP về dân sự và nhiệm vụ của từng cơ quan

- Tạo cơ chế xã hội hóa hoạt động tổng đạt giấy tờ trong TTTP.

2.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

- *Giải pháp lựa chọn:* Kế thừa các quy định hiện hành về chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm phối hợp của các cơ quan từ trung ương đến địa phương về TTTP trong lĩnh vực dân sự; tạo cơ chế giao trực tiếp thẩm quyền cho các tổ chức tư nhân thực hiện tổng đạt giấy tờ của nước ngoài; xác định rõ phạm vi, nhiệm vụ, cơ chế thực hiện và quản lý nhà nước đối với hoạt động tổng đạt giấy tờ nước ngoài của các đơn vị này.

- *Lý do lựa chọn:* Luật TTTP có quy định cụ thể về cơ quan đầu mối trong tương trợ tư pháp về dân sự là Bộ Tư pháp (Điều 62) và các cơ quan phối hợp là Bộ Ngoại giao (Điều 66), cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài (Điều 67), Tòa án nhân dân tối cao (Điều 63) và các cơ quan ở địa phương (Điều 68-70). Theo đó, Luật đã quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan này công tác tương trợ tư pháp từ xây dựng và hoàn thiện pháp luật, đàm phán ký kết điều ước quốc tế, trong tiếp nhận và chuyển giao các yêu cầu và thực hiện nghĩa vụ thông báo, báo cáo thống kê theo chức năng. Thực hiện các quy định của luật, thời gian qua, các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đã có sự phối hợp chặt chẽ trong công tác tiếp nhận và chuyển thực hiện các yêu cầu TTTP về dân sự, hoạt động phối hợp liên ngành của các cơ quan ngày càng nhuần nhuyễn, mượt mà, hiệu quả. Do đó, các quy định này cần thiết được kế thừa và có hoàn thiện thêm cho phù hợp.

Bên cạnh đó, trong bối cảnh nguồn ngân sách nhà nước hạn hẹp, bộ máy nhà nước ngày càng yêu cầu tinh giản, gọn nhẹ, việc xã hội hóa hoạt động tổng đạt giấy tờ - một trong các hoạt động của công tác tương trợ tư pháp được quan tâm thời gian qua.

Các điều ước quốc tế trong TTTP về dân sự mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia đều xác định về nguyên tắc, việc thực hiện các yêu cầu TTTP tổng đạt giấy tờ được thực hiện miễn phí cho nhau¹⁹ trừ một số trường hợp đặc biệt hoặc việc tổng đạt không do cơ quan nhà nước thực hiện²⁰. Hiện nay số lượng các vụ

¹⁹ Trừ Hiệp định với Hungary

Điều 9 Hiệp định với Hungary năm 2018

1. Các Bên ký kết phải TTTP miễn phí cho nhau, trừ các trường hợp sau:

...

d) Chi phí tổng đạt giấy tờ theo quy định tại Điều 12 của Công ước về tổng đạt ra nước ngoài các giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, ký tại La Hay, vào ngày 15 tháng 11 năm 1965 (sau đây gọi là Công ước La Hay về tổng đạt);

e) Các khoản chi bất thường hoặc đặc biệt nếu Bên ký kết yêu cầu đề nghị thực hiện theo thủ tục đặc biệt.

²⁰ Điều 12 Công ước tổng đạt cho phép các quốc gia thu phí tổng đạt giấy tờ nếu hoạt động tổng đạt không được thực hiện bởi nhà nước.

việc dân sự được giải quyết tại tòa án cấp tỉnh rất lớn²¹. Đồng thời, các tòa án này cũng là cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp thực hiện các yêu cầu TTTP của nước ngoài trong đó phần lớn là yêu cầu tổng đạt giấy tờ trong khi nguồn lực cán bộ và ngân sách hạn chế. Trong bối cảnh đó, việc thực hiện UTTP cho nước ngoài với số lượng ngày càng tăng²² đã tạo nhiều áp lực cho hoạt động của các tòa án địa phương, đồng thời cũng tạo gánh nặng cho ngân sách nhà nước phải chi trả vì không có cơ sở để thu chi phí của phía nước ngoài.

Để giảm áp lực cho hệ thống các cơ quan tố tụng, chi phí của nhà nước, thực hiện chủ trương xã hội hóa hoạt động tổng đạt giấy tờ nói chung theo Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 và Kết luận số 92-KL/TW ngày 2/3/2014 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách tư pháp đến 2020 nhiều tòa án đã thực hiện việc tổng đạt hồ sơ kể cả hồ sơ theo yêu cầu của nước ngoài thông qua thừa phát lại.

Hiện nay theo quy định của Nghị định số 08/2020/NĐ-CP ngày 08/01/2020 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thừa phát lại (Nghị định 08), thừa phát lại có thẩm quyền tổng đạt giấy tờ, hồ sơ, tài liệu có liên quan đến TTTP về dân sự của cơ quan có thẩm quyền nước ngoài (điểm b, khoản 1, Điều 32). Tuy nhiên, đây chỉ là quy định trong lĩnh vực thừa phát lại còn Luật TTTP lại chưa có quy định thẩm quyền thực hiện TTTP cho nhóm đối tượng này. Bên cạnh đó, các tổ chức cá nhân ngoài nhà nước được thực hiện chức năng tổng đạt văn bản tố tụng theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 (Điều 172) và Luật TTHC (Điều 101) không chỉ bao gồm thừa phát lại mà còn bao gồm nhân viên tổ chức dịch vụ bưu chính, người có chức năng tổng đạt và những người khác mà pháp luật có quy định.

Như vậy, quy định của Luật TTTP về thẩm quyền thực hiện tổng đạt giấy tờ theo yêu cầu của nước ngoài hiện nay là chưa đầy đủ và chưa có cơ sở pháp lý cho xã hội hóa hoạt động việc tổng đạt giấy tờ của nước ngoài trong TTTP, chưa có cơ chế phối hợp, quản lý giữa cơ quan đầu mối TTTP về dân sự với các đơn vị thực hiện cần được quy định cụ thể.

3. Chính sách 3: Hoàn thiện quy trình, thủ tục, hồ sơ thực hiện để nâng cao hiệu quả hoạt động TTTP về dân sự

3.1. Mục tiêu của chính sách

Mục tiêu tổng quát: nâng cao hiệu quả thực hiện TTTP trong lĩnh vực dân sự;

²¹ Trong năm 2019 số lượng bản án, quyết định giải quyết các vụ việc dân sự là 11.717 - tập trung tại các thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh là 2982 vụ, Hà Nội là 702 vụ, Hải Phòng là 407 vụ - chưa tính các vụ việc đã thụ lý nhưng chưa giải quyết xong), nguồn congboanan.toaan.gov.vn/6tatevn/thongke.

²² Ví dụ như Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh năm 2017 nhận 82 yêu cầu, năm 2018 nhận 119 yêu cầu, 9 tháng đầu năm 2019 nhận 113 yêu cầu, năm 2020 nhận 113 yêu cầu, năm 2021 nhận 102 yêu cầu, năm 2022 nhận 117 yêu cầu ủy thác tư pháp của nước ngoài.

Mục tiêu cụ thể: số hóa các yêu cầu TTTP về dân sự tiến tới chuyển đổi số quy trình thực hiện yêu cầu UTTP, bảo quản và khai thác tài liệu nhưng vẫn bảo đảm yêu cầu quản lý, an toàn của thông tin; cắt giảm khối lượng hồ sơ giảm tải nguồn lực cho cơ quan nhà nước; căn cứ pháp lý rõ ràng về chi phí tạo thuận lợi cho các cơ quan khi lập và thực hiện yêu cầu TTTP.

3.2. Nội dung của chính sách

- Kế thừa các quy định hiện hành về quy trình, thủ tục thực hiện và thời hạn xử lý tại mỗi cơ quan;
- Ghi nhận giá trị pháp lý của kết quả thực hiện TTTP bằng phương thức điện tử;
- Quy định rõ quy trình thủ tục thực hiện, quản lý hồ sơ yêu cầu TTTP bằng phương thức điện tử ở những khâu khả thi gồm quy định việc tin học hóa các hồ sơ gửi đến/đi từ Bộ Tư pháp;
- Giảm số lượng hồ sơ.
- Đưa các quy định về mang tính nguyên tắc nhất về nội dung, mức, phương thức nộp/thanh toán chi phí tại Thông tư liên tịch 12 vào Luật.

3.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

- *Giải pháp lựa chọn:*
 - + Kế thừa các quy định hiện hành về quy trình, thủ tục thực hiện và thời hạn xử lý tại mỗi cơ quan;
 - + Quy định về hình thức, giá trị của các kết quả thực hiện TTTP bằng phương thức điện tử;
 - + Đối với các nước chấp nhận phương thức điện tử: Bộ Tư pháp sẽ gửi/nhận hồ sơ theo phương thức này; Bộ Tư pháp nhận và trả kết quả điện tử cho cơ quan trong nước/cơ quan nước ngoài đã gửi hồ sơ theo kênh điện tử;
 - + Các cơ quan có thẩm quyền trong nước lập hồ sơ, gửi đến Bộ Tư pháp 02 bộ (thay vì 03 bộ như trước) đồng thời quét hình ảnh (scan) và gửi đến Bộ Tư pháp để lưu trên phần mềm để phục vụ lưu trữ và tra cứu.
 - + Đưa các quy định về nội dung, mức, phương thức nộp/thanh toán chi phí tại Thông tư liên tịch 12 vào Luật

- Lý do lựa chọn:

Chương 2 từ Điều 10 đến Điều 16 của Luật TTTP mặc dù chỉ có 7 điều nhưng đã bao hàm tất cả các nội dung về việc tiếp nhận và xử lý các yêu cầu TTTP để gửi ra nước ngoài và thực hiện các yêu cầu TTTP từ nước ngoài gửi đến Việt Nam. Có thể thấy các quy định hiện hành đã quy định về trình tự, thủ tục hoàn chỉnh với các thời hạn xử lý rõ ràng tại mỗi cơ quan có thẩm quyền đảm bảo việc thực hiện các yêu cầu tương trợ tư pháp được chuẩn hóa.

Tuy vậy, trong cuộc cách mạng 4.0 mà cốt lõi là big data và trí tuệ nhân tạo và trước yêu cầu của Đảng về xây dựng Chính phủ số, quy trình, thủ tục cần được

cải tiến toàn diện để đảm bảo các yêu cầu TTTP được tiếp nhận và thực hiện nhanh chóng và tiết kiệm.

Đến nay việc tiếp nhận và chuyển thực hiện các yêu cầu đi và đến đã bước đầu áp dụng phần mềm quản lý hồ sơ UTTP tuy nhiên mới chỉ được áp dụng tại cơ quan đầu mối là Bộ Tư pháp, chưa có quy trình gửi nhận từ các cơ quan thực hiện hồ sơ ở địa phương cũng như quy trình gửi nhận đến/đi nước ngoài. Cùng với đó Luật TTTP chưa có quy định pháp luật cụ thể về hình thức, giá trị của các kết quả thực hiện TTTP bằng phương thức điện tử để tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan sử dụng những kết quả này trong quá trình tố tụng.

Về quy trình, hiện nay hồ sơ UTTP của Việt Nam được gửi ra nước ngoài được các cơ quan có thẩm quyền trong nước lập và gửi bằng 03 bản giấy đến Bộ Tư pháp, Bộ Tư pháp tiếp nhận và chuyển thực hiện ra nước ngoài 02 bộ, lưu tại Bộ Tư pháp 01 bộ. Quy trình này gây tốn kém các chi phí từ cơ quan lập đến cơ quan tiếp nhận là Bộ Tư pháp gồm: phô tô, chứng thực, bưu điện, lưu trữ, tra cứu²³... Ngược lại, đối với hồ sơ UTTP từ nước ngoài gửi đến, việc tiếp nhận và gửi trả kết quả bằng giấy tốn kém, việc khai thác dữ liệu và lưu trữ cũng khó khăn. Bên cạnh đó, trong tất cả các điều ước quốc tế về TTTP, Bộ Tư pháp chỉ phải gửi đến nước được yêu cầu 02 bộ hồ sơ, do đó việc các cơ quan có thẩm quyền lập và gửi hồ sơ UTTP bằng bản mềm đến Bộ Tư pháp thì không cần thiết phải gửi 03 bộ giấy như hiện nay, giảm chi phí cho Nhà nước và cá nhân/tổ chức có liên quan. Hiện có một số quốc gia đã chấp nhận phương thức UTTP gửi và nhận bản điện tử mà không yêu cầu bản giấy (Trung Quốc, Hoa Kỳ). Trong thời gian dịch bệnh COVID -19, việc chuyển và nhận các giấy tờ qua điện tử giúp hoạt động TTTP không bị gián đoạn và đạt được những hiệu quả nhất định.

Việc nộp chi phí TTTP cũng là một điều kiện cần đối với việc xây dựng hồ sơ và thực hiện yêu cầu TTTP (dịch các giấy tờ, tài liệu, trả chi phí thực hiện ...), có thể nói chi phí TTTP cũng là một điều kiện về thủ tục TTTP. Tuy nhiên, Luật TTTP chỉ xác định nguyên tắc chịu chi phí TTTP, ngoài bất cập như đã nêu tại Mục II.1.1 báo cáo này, Luật TTTP còn chưa có quy định nội dung, mức, phương thức nộp/thanh toán chi phí mà vấn đề này được hướng dẫn tại Thông tư liên tịch 12. Do đó cần thiết phải đưa các quy định này vào Luật TTTP đảm bảo đồng bộ, thống nhất, đủ cơ sở pháp lý và cũng thuận tiện cho các cơ quan khi lập cũng như thực hiện các yêu cầu TTTP.

Do đó, Luật TTTP về dân sự cần tạo cơ sở pháp lý cho thực hiện TTTP qua phương thức điện tử, ứng dụng công nghệ tin học hóa từng bước công tác tiếp nhận và xử lý hồ sơ UTTP để giảm bớt số lượng hồ sơ, tiết kiệm không gian lưu trữ, đáp ứng yêu cầu xây dựng Chính phủ điện tử, đồng thời có các quy định nội dung, mức, phương thức nộp/thanh toán chi phí TTTP rõ ràng, minh bạch.

²³ Bộ Tư pháp tiếp nhận và chuyển thực hiện hơn 4000 lượt hồ sơ cả hai chiều, trung bình mỗi hồ sơ 30 tờ, ước tính mỗi năm lưu tại đơn vị khoảng 10m hồ sơ, trong đó Bộ cần tạm lưu tại đơn vị hồ sơ của 5 năm gần nhất để tiện cho việc khai thác và tra cứu, với số lượng này, thực tế đơn vị mất 01 phòng làm việc để chứa hồ sơ. Số này sau đó còn cần phối hợp với Văn phòng Bộ để gửi lưu trữ nhà nước.

V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM THI HÀNH LUẬT

1. Dự kiến nguồn lực

- Từ nguồn ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương và từ các nguồn kinh phí hợp pháp khác (nếu có).

- Nguồn nhân lực hiện có tại các cơ quan trung ương đến địa phương thực hiện công tác tương trợ tư pháp về dân sự, các tổ chức thực hiện chức năng xã hội hóa hoạt động tổng đạt giấy tờ.

2. Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Luật

- Ban hành văn bản quy định chi tiết: Các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản được giao trong Luật để hướng dẫn thi hành phù hợp với quy định của pháp luật khác có liên quan.

- Tuyên truyền, phổ biến, tập huấn về Luật: Các bộ, ngành liên quan (Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và các cơ quan thực thi ở các tỉnh, thành phố trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ thực hiện tuyên truyền, phổ biến cho các tổ chức, cá nhân và tập huấn cho đội ngũ cán bộ trực tiếp thực hiện TTTP hiểu biết đầy đủ về các quy định của Luật để thực hiện kịp thời.

- Bảo đảm nhân lực thực hiện: Các cơ quan có thẩm quyền thực hiện TTTP về dân sự theo quy định của Luật ở trung ương cũng như địa phương bố trí đội ngũ cán bộ có chuyên môn, kỹ năng phù hợp để thực hiện.

- Đảm bảo cơ sở vật chất và kinh phí để thực hiện: Các bộ, ngành liên quan và các cơ quan có thẩm quyền thực hiện TTTP về dân sự theo quy định ở Trung ương cũng như ở địa phương bố trí hệ thống máy tính, nâng cấp phần mềm tin học đảm bảo khả năng kết nối, xử lý, khai thác, quản lý, lưu trữ và bảo mật tốt hồ sơ UTTP giữa các cơ quan thực hiện, bố trí kinh phí thường xuyên hỗ trợ thực hiện hồ sơ UTTP và chi phí phục vụ việc theo dõi, kiểm tra, sơ kết, tổng kết, đánh giá tình hình thực thi Luật theo thời gian định kỳ hoặc đột xuất.

Công tác TTTP đã được tổ chức thực hiện chuyên nghiệp, bài bản kể từ khi Luật TTTP có hiệu lực từ năm 2008, cơ quan thực hiện TTTP về dân sự ở các cấp đều có bộ phận nhân sự, kinh phí cho công tác này và đã có kinh nghiệm tổ chức thực hiện (đặc biệt là thực hiện các điều ước quốc tế về TTTP) nên nguồn lực dự kiến cho việc thực hiện Luật TTTP về dân sự sẽ không có biến động hay phát sinh mới nhiều. Đối với cơ sở vật chất phục vụ tin học hóa hiện nay đã có phần mềm quản lý hồ sơ UTTP tại Bộ Tư pháp, việc nâng cấp phần mềm để thực hiện các quy định của luật mới không phát sinh nhiều kinh phí chỉ cần quan tâm bố trí kinh phí thường xuyên để duy trì hoạt động. Về lâu dài, để kết nối hệ thống đồng bộ từ cơ quan thực hiện hồ sơ với cơ quan Trung ương thì cần có phần mềm quản lý trên toàn quốc. Tuy nhiên, nội dung này hoàn toàn phù hợp với chủ trương xây dựng Chính phủ điện tử.

VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH THÔNG QUA LUẬT

Trên cơ sở Kết luận số 19-KL/TW, Quyết định số 2114/QĐ-TTg và ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 1083/VPCP-QHQT ngày 30/01/2018 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tư pháp dự kiến đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2025 (trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XV (tháng 5/2025) và thông qua tại Kỳ họp thứ 10 (tháng 10/2025).

Trên đây là Tờ trình đề nghị xây dựng Luật tương trợ tư pháp về dân sự, Bộ Tư pháp kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Xin gửi kèm theo:

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự;

- Báo cáo tổng kết thi hành Luật Tương trợ tư pháp phần về dân sự;

- Báo cáo rà soát pháp luật về tương trợ tư pháp;

- Báo cáo rà soát điều ước quốc tế về tương trợ tư pháp;

- Đề cương Luật Tương trợ tư pháp về dân sự;

- Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự;

- Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự;

- Bản tiếp thu, giải trình ý kiến của các bộ, ngành đối với hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Tương trợ tư pháp về dân sự.

- Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự. *TKV*

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao, TAND tối cao, VKSND tối cao (để ph/h);
- Lưu: VT, Vụ PLQT (Đ).

KT. BỘ TRƯỞNG
T. THỦ TRƯỞNG



Nguyễn Khánh Ngọc

Nguyễn Khánh Ngọc