

KHỞ KIẾN DÂN SỰ ĐỂ THU HỒI TÀI SẢN THAM NHŨNG - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Nguyễn Hà Thanh*

* ThS. Ban Nội chính Trung ương.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Khởi kiện dân sự; thu hồi tài sản tham nhũng; phòng, chống tham nhũng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 31/03/2020
Biên tập : 15/04/2020
Duyệt bài : 19/04/2020

Article Information:

Key words. Civil lawsuits; confiscation of assets derived from corruption; anti-corruption.

Article History:

Received : 31 Mar. 2020
Edited : 15 Apr. 2020
Approved : 19 Apr. 2020

Tóm tắt:

Thu hồi tài sản tham nhũng đã và đang trở thành nội dung được Đảng, Nhà nước và xã hội quan tâm. Tuy nhiên, thu hồi tài sản tham nhũng trên thực tế vẫn còn nhiều khó khăn, thách thức. Báo cáo công tác phòng, chống tham nhũng năm 2019 của Chính phủ đánh giá “tỷ lệ thu hồi tài sản tham nhũng có tiến bộ đáng kể nhưng còn thấp hơn nhiều giá trị tài sản bị chiếm đoạt, gây thiệt hại”¹. Để tăng cường hiệu quả của công tác thu hồi tài sản tham nhũng, bài viết này trình bày phương thức thu hồi tài sản dựa trên quy trình khởi kiện dân sự theo kinh nghiệm quốc tế và đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam.

Abstract:

Confiscation of assets derived from corruption has become an matter of concern to the Party, the state and also the society. However, confiscation of assets derived from corruption in fact still faces several difficulties and challenges. The report on anti-corruption of 2019 provides stated “the rate confiscation of assets derived from corruption marking significant progress but much lower than the value of appropriated and damaged assets”. In order to enhance the effectiveness of the confiscation of assets derived from corruption; this article presents the method of asset confiscation based on international experience in civil lawsuits based on international experience and also provides recommendations for Vietnam.

1. Đặt vấn đề

Việc phát hiện và thu hồi tài sản tham nhũng được thực hiện có hiệu quả sẽ là đòn giáng mạnh vào tâm lý tội phạm tham nhũng, ngăn chặn động cơ tham nhũng và khôi phục nền công lý ở mỗi quốc gia. Quan trọng hơn cả, tài sản tham nhũng được thu hồi sẽ góp phần khắc phục một phần hoặc

toàn bộ thiệt hại mà hành vi tham nhũng đã gây ra cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân. Với ý nghĩa đó, thu hồi tài sản tham nhũng đóng vai trò quan trọng, là một yếu tố chính của chiến lược phòng, chống tham nhũng của bất kỳ quốc gia nào. Ở góc độ quốc tế, đặc biệt là sau khi Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng năm 2003 (UNCAC) có hiệu lực, thu hồi tài sản tham

1 Báo cáo số 372/BC-CP ngày 30/8/2019 của Chính phủ.

những dĩa ngày càng trở nên quan trọng hơn trong các chương trình nghị sự quốc tế. Đây cũng là một trong những nội dung sẽ được đưa vào Chu trình đánh giá lần thứ hai về việc thực thi Công ước này của các quốc gia thành viên.

Hiện nay, các quốc gia sử dụng bốn phương thức cơ bản để thu hồi tài sản tham nhũng là: (1) Thu hồi tài sản dựa trên truy tố hình sự; (2) Thu hồi tài sản không dựa trên bản án hình sự; (3) Thu hồi tài sản thông qua quyết định hành chính và (4) Khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản. Trong đó, phương thức thu hồi tài sản dựa trên quy trình khởi kiện dân sự được UNCAC khuyến nghị các quốc gia nghiên cứu để áp dụng: *"Mỗi quốc gia thành viên, căn cứ vào pháp luật quốc gia sẽ tiến hành các biện pháp cần thiết cho phép quốc gia thành viên khác khởi kiện vụ án dân sự tại toà án để xác định quyền hay quyền sở hữu đối với tài sản có được qua việc thực hiện các tội được quy định trong Công ước này"* (Điều 53(a)). Đồng thời, sáng kiến thu hồi tài sản bị đánh cắp (StAR) do Ngân hàng thế giới và Cơ quan Phòng, chống ma tuý và tội phạm của Liên hợp quốc đã đưa ra các hướng dẫn chi tiết và thực tiễn tốt cho việc nghiên cứu và vận dụng phương thức này².

2. Rào cản thu hồi tài sản tham nhũng theo thủ tục hình sự và ưu điểm khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng

Để thu hồi tài sản tham nhũng theo thủ tục hình sự, các quốc gia theo thông luật (Common Law) yêu cầu phải có phán quyết của tòa án dựa trên những bằng chứng được

cho là *không còn lý do chính đáng để nghi ngờ* (beyond a reasonable doubt) hoặc buộc tội chắc chắn. Để chứng minh mối liên hệ giữa tài sản và tội phạm, một số quốc gia theo thông luật đòi hỏi các bằng chứng theo tiêu chuẩn *có xác suất phải chăng hay xác suất đúng nhiều hơn là không đúng* (balance of probabilities); trong khi một số quốc gia khác lại đòi hỏi bằng chứng được cho là không còn lý do chính đáng để nghi ngờ. Tiêu chuẩn về bằng chứng có xác suất phải chăng được áp dụng trong các vụ án thu hồi theo thủ tục dân sự.

Chứng minh tội phạm theo các chuẩn mực hình sự có thể gây khó khăn cho các vụ án tham nhũng. Ở một số quốc gia, các công tố viên phải chứng minh hành vi hối lộ được thực hiện để tạo điều kiện cho một thỏa thuận tham nhũng giữa người đưa hối lộ và một công chức; bằng chứng trong một vụ án như vậy rất khó xác định. Tiêu chuẩn về chứng cứ được thừa nhận giữa các quốc gia thành viên của UNCAC linh hoạt hơn: Điều 28 UNCAC yêu cầu các quốc gia thành viên đảm bảo rằng *"Ý thức, ý định hoặc mục đích là các yếu tố cấu thành của một tội phạm được quy định theo Công ước này có thể được suy đoán từ hoàn cảnh thực tế khách quan"*. Dù sao, yêu cầu tòa án phải kết án hình sự để thu hồi tài sản là một rào cản đáng kể, đặc biệt là khi bị cáo đã chết hoặc chạy trốn.

Thêm vào đó, việc đưa ra chứng cứ để khẳng định chắc chắn hoặc thuyết phục thẩm phán tin tưởng hoàn toàn rằng có mối liên hệ giữa tài sản và một tội phạm cụ thể (các quốc

2 Tham khảo ba tài liệu: Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners; Public Wrongs, Private Actions: Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets và A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture trong bộ tài liệu "Sáng kiến thu hồi tài sản bị đánh cắp" (StAR) của Ngân hàng thế giới và Cơ quan Phòng, chống ma tuý và tội phạm của Liên hợp quốc.

gia theo thông luật) rất khó khăn. Các nhà hoạt động thực tiễn chỉ ra rằng, việc không đáp ứng được những yêu cầu này khiến công tác thu hồi tài sản thường đi đến thất bại.

Việc áp dụng kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng không có nghĩa làm giảm đi vai trò quan trọng của biện pháp hình sự trong việc xử lý hành vi tham nhũng và thu hồi tài sản tham nhũng. Tuy nhiên, bồi thường thiệt hại theo pháp luật dân sự có thể bổ sung hiệu quả cho các chế tài hình sự. Việc lựa chọn con đường khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng được luận giải bởi những lý do sau:

Thứ nhất, biện pháp hình sự thường không giải quyết được một số hậu quả của tham nhũng. Cho dù, người vi phạm phải bị xử lý hình sự và chịu trách nhiệm cá nhân về những thiệt hại do người này gây ra cho xã hội, nhưng tham nhũng gây thiệt hại rõ ràng cho các chủ thể khác. Các chủ thể này, gồm các cá nhân và pháp nhân, có quyền đòi lại các tài sản đã mất và/ hoặc nhận bồi thường đối với thiệt hại bị ảnh hưởng. Khởi kiện dân sự không những cung cấp biện pháp trực tiếp và hiệu quả để bồi thường cho các nạn nhân về những thiệt hại mà họ phải chịu, mà còn chứng tỏ giá trị trong việc ngăn chặn các hành vi tham nhũng tiếp diễn bởi nó ngăn chặn chủ thể tham nhũng có được các khoản tiền bất chính; bởi vậy, nó ngăn chặn được mục tiêu cơ bản nhất của hành vi tham nhũng.

Thứ hai, các vụ kiện dân sự thường đặc biệt hữu ích để xử lý các hậu quả về tài chính của tham nhũng trong các trường hợp các hành vi tham nhũng đã được thực hiện trong một thời gian dài; thậm chí một vài hay tất cả hành vi tham nhũng đã được chứng minh tại phiên tòa, nhưng có thể gần như không thể truy tìm tất cả tài sản tham nhũng bởi các tài liệu, bằng chứng không đầy đủ. Trong các vụ án hình sự, nếu giữa tội phạm cụ thể và

tài sản không thể xác lập mối liên hệ trực tiếp, thì việc tịch thu tài sản sẽ có rất nhiều khó khăn; trong khi đó, các tiêu chuẩn bằng chứng ở phiên tòa dân sự thường thấp hơn so với tố tụng hình sự.

Thứ ba, việc yêu cầu bồi thường thiệt hại nói chung trong vụ kiện dân sự có thể giải quyết được một số khó khăn về bằng chứng khi khó xác định sự liên hệ giữa tài sản và hành vi vi phạm theo các tiêu chuẩn bằng chứng hình sự (khi việc xác lập sự liên hệ trực tiếp giữa hành vi tham nhũng và tài sản là không thể hoặc rất khó khăn). Chẳng hạn, số lượng lớn tài sản tham nhũng được chi dùng ở những nơi cách xa quốc gia mà tài sản đó bị đánh cắp; tài sản tham nhũng được tẩy rửa qua nhiều giao dịch, cuối cùng mua bất động sản, đầu tư kinh doanh hoặc mua những đồ có giá trị. Trong trường hợp này, khởi kiện dân sự vẫn có cơ hội thành công, thủ tục dân sự có thể quy định một khoản bồi thường bởi việc khởi kiện đối với những thiệt hại nói chung.

Thứ tư, khởi kiện dân sự và bồi thường dân sự có thể mở rộng phạm vi các đối tượng bị đơn và trách nhiệm, nghĩa là “mở rộng các khoản tiền” bị kiện. Khi áp dụng biện pháp kiện dân sự để thu hồi tài sản, người khởi kiện có sự linh hoạt hơn trong việc khởi kiện đòi tiền và tài sản thuộc bên thứ ba - có thể gồm bất kỳ ai hỗ trợ cho bị đơn chính - như các thành viên gia đình và các đồng nghiệp, luật sư, các ngân hàng, người điều hành ngân hàng.

Thứ năm, ở những nước không áp dụng trách nhiệm hình sự pháp nhân, bồi thường dân sự và khởi kiện dân sự được xem như một biện pháp thu hồi các khoản tiền tham nhũng.

Thứ sáu, đối với những vụ án xuyên biên giới, khởi kiện dân sự giúp quốc gia có khả năng kiểm soát quá trình thu hồi tài sản tham nhũng tốt hơn so với việc yêu cầu nước có liên quan áp dụng biện pháp hình sự.

3. Các hình thức khởi kiện để thu hồi tài sản tham nhũng

3.1. Khởi kiện khẳng định quyền sở hữu

Ở hầu hết các nước, tài sản bị biển thủ và các khoản hối lộ quan chức chính phủ có thể bị kiện để tìm kiếm sự bồi thường với tư cách là chủ sở hữu hợp pháp và thực sự. Trong vụ án Tổng Chương lý Hồng Kông kiện Reid (1994)³, Ủy ban Chống tham nhũng độc lập của Đặc khu hành chính Hồng Kông đã tìm cách thu hồi tài sản New Zealand do một cựu Công tố viên, ông Warwick Reid, mua. Việc mua tài sản đó được ông này thực hiện bằng tiền hối lộ; ông ta đã nhận hối lộ để đổi lại việc không truy tố một số người phạm tội. Hai bất động sản do ông ta và vợ đứng tên, một bất động sản khác do luật sư của ông ta đứng tên. Thẩm phán ra phán quyết rằng những bất động sản này là hiện thân của các khoản hối lộ mà Reid đã nhận nên được Reid nắm giữ nhân danh Hoàng gia.

Toà án lý giải: Khi một người được uỷ thác đã vi phạm chức trách nhiệm vụ thực hiện việc nhận hối lộ, người này giữ khoản hối lộ đó thay cho người mà trước người đó anh ta phải chịu trách nhiệm. Nếu tài sản là hiện thân của khoản hối lộ đó bị giảm giá trị, người được uỷ thác phải trả số tiền chênh lệch giữa giá trị đó và số tiền hối lộ ban đầu; bởi vì, ông ta đã không được phép nhận khoản hối lộ đó. Nếu tài sản đó tăng giá trị, người được uỷ thác không có quyền sở hữu đối với bất kỳ khoản tăng thêm nào so với số tiền hối lộ ban đầu, vì ông ta không được phép kiếm lợi nhuận từ việc vi phạm nghĩa vụ trách nhiệm của mình.

3.2. Khởi kiện đòi bồi thường

Theo UNCAC, các quốc gia thành viên cần cho phép yêu cầu tương trợ tư pháp đòi bồi thường cho những thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra. Tiền bồi thường được trả cho bên nguyên đơn để bồi thường cho sự mất mát, thương tổn hoặc thiệt hại do sự vi phạm chức trách nhiệm vụ trực tiếp gây ra, bao gồm sai phạm hình sự, hành vi ứng xử phi đạo đức và sai sót tiền hợp đồng. Khi một hành vi tham nhũng đã xảy ra, nguyên đơn phải chứng minh rằng mình đã chịu những thiệt hại có thể bồi thường, rằng bị đơn đã vi phạm chức trách nhiệm vụ và rằng có mối liên hệ nhân quả giữa tham nhũng và thiệt hại.

Pháp nhân và cá nhân tham gia trực tiếp và có chú ý vào hành vi tham nhũng phải chịu trách nhiệm chính về bồi thường thiệt hại. Ngoài ra, toà án có thể quy trách nhiệm cho cả những người hỗ trợ thực hiện hành vi tham nhũng hoặc những người không thực hiện các bước đi phù hợp để ngăn ngừa tham nhũng. Những đối tượng này có thể là các luật sư hoặc bên trung gian đã hỗ trợ cho các hành vi tham nhũng hoặc những công ty mẹ và chủ doanh nghiệp đã không có sự kiểm soát phù hợp đối với các công ty chi nhánh hoặc nhân viên của mình.

Ở một số nước theo hệ thống dân luật (Civil Law), bất kỳ người nào chịu thiệt hại trực tiếp bởi một tội phạm có thể khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại tại toà án dân sự hoặc toà án hình sự sau khi một bị cáo đã bị kết tội.

3.3. Khởi kiện dựa trên tính vô hiệu của hợp đồng hoặc vi phạm hợp đồng

Tính vô hiệu của hợp đồng được dựa trên căn cứ rằng, hợp đồng có được là do

3 Tổng Chương lý Hồng Kông kiện Reid [1994] 1 AC 324 PC (Anh).

gian lận và sự đồng thuận bị tác động bởi tham nhũng.

Vi phạm hợp đồng cũng là một căn cứ cho việc khởi kiện, đặc biệt khi hợp đồng chứa đựng những điều khoản cam kết của nhà thầu không đưa bất kỳ khoản tiền dứt lốt nào cho các cá nhân liên quan đến việc trúng thầu hay thực hiện hợp đồng. Việc vi phạm điều cấm cụ thể này mang lại cho nguyên đơn quyền chấm dứt hợp đồng, tránh được trách nhiệm của chính mình và đòi bồi thường thiệt hại.

Vụ án Fyffes kiện Templeman và những người khác (2000)⁴: Fyffes là công ty kinh doanh chuỗi đã kiện một nhân viên của công ty, người chịu trách nhiệm đàm phán một thoả thuận dịch vụ với một nhà thầu vận chuyển, đã nhận hối lộ hơn 1,4 triệu đô la trong thời gian từ năm 1992 đến 1996. Khoản hối lộ bị phát hiện khi Cơ quan thu thuế nội địa Hoa Kỳ được báo cho biết về những khoản thanh toán không kê khai mà nhân viên này nhận ở Hoa Kỳ từ một công ty hợp nhất ở Cộng hoà Síp.

Fyffes tìm cách thu hồi thiệt hại từ nhân viên đó, công ty vận chuyển và các đại lý của công ty vận chuyển. Tất cả các bị cáo được xác định cùng chịu trách nhiệm về giá trị khoản hối lộ. Toà án phán quyết rằng “chắc chắn nhà thầu đã xem xét việc đưa hối lộ khi chấp nhận số cước phí mỗi năm, mà Fyffes sẽ phải trả ít hơn nếu họ chi phải trả khoản phí thực mà nhà thầu có thể chấp nhận”.

Công ty vận chuyển và các đại lý của công ty này chịu trách nhiệm trả khoản bồi thường bổ sung cho tổn hại mà Fyffes đã phải chịu khi ký hợp đồng với những điều khoản bất lợi. Đối với từng năm, Toà án xác định số tiền mà Fyffes phải trả nếu nhân viên

đại diện đàm phán trung thực và kỹ lưỡng. Theo đó, các khoản thanh toán đã bị thổi phồng lên 830.022 đô la vào năm 1993 và 1,1 triệu đô la vào năm 1996.

3.4. Khởi kiện căn cứ trên hành vi làm giàu bất hợp pháp hoặc làm giàu không công bằng

Khởi kiện đòi lại hoặc đòi đền bù các lợi ích có được từ các hành vi bất hợp pháp và phi đạo đức xuất phát từ nguyên tắc: Không ai được phép hưởng lợi từ việc làm sai trái của mình hoặc từ hành vi làm giàu bất hợp pháp hoặc làm giàu không công bằng. Tòa án có thể ra phán quyết buộc bị cáo phải trả lại các lợi ích bất hợp pháp, kể cả khi nạn nhân không chịu thiệt hại hoặc không chịu bất kỳ bất lợi nào khác. Ở Hoa Kỳ, thông thường, thu hồi lợi ích có được từ các hành vi sai trái hoặc làm giàu bất hợp pháp được Ủy ban Tỷ giá và Chứng khoán và Bộ Tư pháp tiến hành qua các vụ kiện dân sự hoặc vụ án hình sự nhằm thực thi Luật Chống các hành vi tham nhũng nước ngoài.

4. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) không quy định trực tiếp về thu hồi tài sản tham nhũng. Các quy định liên quan đến việc thu hồi tài sản tham nhũng được thể hiện trong các điều luật quy định về quyền của chủ sở hữu đối với tài sản; xác định quyền của chủ sở hữu trong việc đòi lại các tài sản bị chiếm đoạt bất hợp pháp; đòi bồi thường thiệt hại về tài sản do hành vi xâm phạm gây ra; nghĩa vụ hoàn trả tài sản do chiếm hữu, sử dụng, được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật, giúp cho tài sản bị tham nhũng được hoàn trả về đúng chủ sở hữu.

Như vậy, trong các trường hợp tài sản bị

4 Vụ án Fyffes Group Ltd. kiện Templeman [2000] 2 Lloyd's Rep 643 (Anh).

chiếm đoạt bất hợp pháp; bị thiệt hại do hành vi xâm phạm trái pháp luật gây ra (trong đó có hành vi tham nhũng); bị chiếm hữu, sử dụng, được lợi không có căn cứ pháp luật (trong đó có những tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng), thì chủ sở hữu có quyền đề nghị cơ quan có thẩm quyền áp dụng các quy định của Bộ luật Dân sự để đòi lại các tài sản bị chiếm đoạt bất hợp pháp; đòi bồi thường thiệt hại về tài sản do hành vi xâm phạm gây ra; yêu cầu hoàn trả tài sản do chiếm hữu, sử dụng, được lợi về tài sản không có căn cứ pháp luật⁵.

Về thẩm quyền giải quyết các tranh chấp về tài sản, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (Bộ luật TTDS) quy định những loại tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, trong đó có tranh chấp về quyền sở hữu tài sản. Như vậy, trong các trường hợp phát sinh các tranh chấp về quyền sở hữu tài sản nói chung, trong đó có các tài sản tham nhũng thì thẩm quyền giải quyết là của Tòa án.

Về quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, lợi ích công cộng và lợi ích của Nhà nước, khoản 4 Điều 18 Bộ luật TTDS quy định: "*Cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mình phụ trách hoặc theo quy định của pháp luật*". Như vậy, khi có các hành vi tham nhũng xâm phạm tới quyền, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mà mình phụ trách thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án bảo vệ.

Nhìn chung, những quy định liên quan tới việc thu hồi tài sản tham nhũng được quy định trong Bộ luật TTDS chủ yếu là các quy định về thẩm quyền khởi kiện các vụ án dân sự để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của Nhà nước khi bị các hành vi tham nhũng xâm phạm; trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời; cũng như việc giải quyết các tranh chấp về tài sản nói chung, trong đó có tài sản tham nhũng, nhằm trả lại tài sản về cho chủ sở hữu hợp pháp⁶.

Như vậy, căn cứ quy định của BLDS, Bộ luật TTDS, chúng ta có thể sử dụng biện pháp khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng. Tuy nhiên, trong thực tiễn xét xử, chưa có cơ quan, tổ chức, cá nhân nào khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực tế này, trong đó có nguyên nhân là do quy định của pháp luật làm cơ sở cho việc khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng còn chưa rõ ràng, chưa đồng bộ, thiếu thống nhất.

Để khắc phục tình trạng trên, chúng tôi cho rằng, cần nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của BLDS và Bộ luật TTDS theo hướng sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được giao quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước trong việc khởi kiện vụ án dân sự để đòi lại những tài sản thuộc quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nhưng bị hành vi tham nhũng xâm phạm; trong trường hợp cơ quan, tổ chức sở hữu tài sản nhà nước bị tham nhũng không khởi kiện vụ án, cho phép bên thứ ba khởi kiện vụ án dân sự đòi lại tài sản hoặc bồi thường thiệt hại tài sản này ■

5 Ban Nội chính Trung ương (2015), Báo cáo Thu hồi tài sản tham nhũng – Thực tiễn Việt Nam và Kinh nghiệm quốc tế, tr.45.

6 Ban Nội chính Trung ương (2015), Báo cáo Thu hồi tài sản tham nhũng – Thực tiễn Việt Nam và Kinh nghiệm quốc tế, tr.47.