

# HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT LIÊN QUAN ĐẾN CÔNG TÁC THU HỒI TÀI SẢN TRONG CÁC VỤ ÁN THAM NHŨNG, KINH TẾ

Trần Văn Dũng\*

\* TS. Bộ Tư pháp

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Thu hồi tài sản tham nhũng; các vụ án tham nhũng, kinh tế; phòng, chống tham nhũng.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/01/2021

Biên tập : 26/01/2021

Duyệt bài : 28/01/2021

## Article Information:

*Keywords:* Corrupted property recovery; economic and corruption law cases; anti-corruption.Article

## History:

Received : 12 Jan. 2021

Edited : 26 Jan. 2021

Approved : 28 Jan. 2021

## Tóm tắt:

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, đánh giá các quy định của pháp luật liên quan đến công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế, trong đó chủ yếu tập trung phân tích các hạn chế, bất cập trên thực tế và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện.

## Abstract:

In the scope of this article, the author provides discussions and assessments of the applicable legal provisions related to property recovery in economic law cases and corruption ones, in which it is mainly focused on an analysis of the actual shortcomings and suggestions for further improvements of such legal regulations.

## 1. Các quy định của pháp luật liên quan đến công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế

Hiệu quả của hoạt động thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế không chỉ bắt đầu từ khi bản án có hiệu lực pháp luật mà phụ thuộc nhiều vào kết quả từ khi phát hiện, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đến quá trình điều tra, truy tố, xét xử. Qua rà soát, có thể thấy các quy định của pháp luật hiện hành tương đối rộng, đang ngày càng

được hoàn thiện và có thể khái quát thành các nhóm sau:

1.1. Các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, thanh tra, kiểm toán: Luật phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN) năm 2018 quy định các nguyên tắc như: “Tài sản tham nhũng phải được thu hồi, trả lại cho chủ sở hữu, người quản lý hợp pháp hoặc tịch thu theo quy định của pháp luật. Thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra phải được khắc phục; người có hành

*vi tham nhũng gây thiệt hại phải bồi thường theo quy định của pháp luật”* (Điều 93). Như vậy, Luật PCTN đã xác định trong quá trình phát hiện, xử lý tham nhũng, nếu xác định được là tài sản tham nhũng thì phải thu hồi, tịch thu về cho Nhà nước; nếu xác định có thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra thì cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị thiệt hại có quyền yêu cầu người có hành vi tham nhũng phải bồi thường, bồi hoàn. Bên cạnh đó, để khuyến khích người có hành vi tham nhũng chủ động khai báo trước khi bị phát hiện, tích cực hạn chế thiệt hại do hành vi trái pháp luật của mình gây ra, tự giác nộp lại tài sản tham nhũng, Luật PCTN quy định trong các trường hợp này có thể xem xét giảm nhẹ hình thức kỷ luật, hình phạt hoặc miễn truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật (khoản 4 Điều 92).

Luật Thanh tra năm 2010 quy định người ra quyết định thanh tra có thẩm quyền “Quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra gây ra” (điểm k khoản 1 Điều 48 và điểm i khoản 1 Điều 55). Đồng thời, khi kết luận thanh tra phải “Xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật; Biện pháp xử lý theo thẩm quyền và kiến nghị biện pháp xử lý” (khoản 2 Điều 50 Luật Thanh tra).

Luật Kiểm toán nhà nước đã quy định nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước khi phát hiện vi phạm pháp luật thì cơ quan kiểm toán: “Chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân và cơ quan khác của Nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử

lý những vụ việc có dấu hiệu của tội phạm, vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán” (khoản 12 Điều 10).

*1.2. Các quy định của pháp luật hình sự và tố tụng hình sự:* Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2017) đã có nhiều điểm mới nhằm tăng cường thu hồi tài sản trong các vụ án kinh tế, tham nhũng như: (i) bổ sung các tội phạm tham nhũng là đối tượng áp dụng hình phạt bổ sung tịch thu tài sản (Điều 45); (ii) bổ sung khoản thu lợi bất chính từ việc phạm tội khi áp dụng biện pháp tư pháp tịch thu vật, tiền trực tiếp liên quan đến tội phạm (Điều 47) để thu hồi tài sản tham nhũng về cho Nhà nước; (iii) Đối với vật, tiền bị người phạm tội chiếm đoạt hoặc sử dụng trái phép, thì không tịch thu mà trả lại cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp; (iv) buộc trả lại tài sản đã chiếm đoạt cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp, phải sửa chữa hoặc bồi thường thiệt hại vật chất đã được xác định do hành vi phạm tội gây ra (khoản 1 Điều 48). Đây là cơ sở pháp lý để tòa án áp dụng các biện pháp tư pháp nhằm thu hồi tài sản trong các vụ án kinh tế, tham nhũng.

Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2015, quy định cụ thể trách nhiệm của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan điều tra, Điều tra viên, của Viện trưởng, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát, kiểm sát viên, Chánh án, Phó Chánh án, Thẩm phán trong việc quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế như đặt cọc, kê biên, phong tỏa tài sản, tài khoản để thu hồi tài sản tham nhũng<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Điều 128 BLTTHS năm 2015 quy định cụ thể về thẩm quyền, căn cứ, điều kiện áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản; theo đó, kê biên tài sản chỉ áp dụng đối với bị can, bị cáo về tội mà Bộ luật Hình sự quy định hình phạt tiền hoặc có thể bị tịch thu tài sản hoặc để bảo đảm bồi thường thiệt hại. Những người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều 113 của Bộ luật này, Thẩm phán chủ tọa phiên tòa có quyền ra lệnh kê biên tài sản. Tài sản bị kê biên được giao cho chủ tài sản hoặc người quản lý hợp pháp hoặc người thân thích của họ

*1.3. Các quy định của pháp luật dân sự và tố tụng dân sự và pháp luật về đất đai:* Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2015 quy định về các biện pháp bảo vệ quyền sở hữu (Điều 164), quyền đòi lại tài sản (Điều 166), quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại (Điều 170).

Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định các biện pháp để thu hồi tài sản như: Kê biên tài sản đang tranh chấp; cấm chuyển dịch quyền về tài sản đối với tài sản đang tranh chấp; cấm thay đổi hiện trạng tài sản đang tranh chấp; cho thu hoạch, cho bán hoa màu hoặc sản phẩm, hàng hóa khác; phong tỏa tài khoản tại ngân hàng, tổ chức tín dụng khác, kho bạc nhà nước; phong tỏa tài sản ở nơi gửi giữ; phong tỏa tài sản của người có nghĩa vụ... đồng thời quy định áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời khác nhằm thu hồi tài sản. Về thời hạn, khoản 3 Điều 133 BLTTDS năm 2015 quy định: “Trong thời hạn 48 giờ, kể từ thời điểm nhận được đơn yêu cầu, Thẩm phán phải xem xét và ra quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời”.

Pháp luật về đất đai không trực tiếp quy định các biện pháp thu hồi tài sản nhưng các nguyên tắc xác định giá đất, loại đất có liên quan nhiều đến việc thẩm định giá, bán đấu giá tài sản là đất đai.

*1.4. Các quy định của pháp luật thi hành án dân sự:* Các biện pháp thu hồi tài sản trong Luật THADS gồm các biện pháp bảo đảm và các biện pháp cưỡng chế thi hành án. Các biện pháp bảo đảm thi hành án, bao

gồm: Phong tỏa tài khoản, tài sản; tạm giữ tài sản, giấy tờ và tạm dừng việc đăng ký, chuyển dịch, thay đổi hiện trạng về tài sản. Các biện pháp cưỡng chế thi hành án bao gồm: Khấu trừ tiền trong tài khoản; thu hồi, xử lý tiền, giấy tờ có giá của người phải thi hành án; trừ vào thu nhập của người phải thi hành án; kê biên, xử lý tài sản của người phải thi hành án, kể cả tài sản đang do người thứ ba giữ; khai thác tài sản của người phải thi hành án; buộc chuyển giao vật, chuyển giao quyền tài sản, giấy tờ và buộc người phải thi hành án thực hiện hoặc không được thực hiện công việc nhất định.

*1.5. Các quy định của pháp luật về giá; Luật Phá sản; Luật Phòng, chống rửa tiền; Luật các tổ chức tín dụng; Luật Thương mại:* Điều 32 Luật về giá quy định Chúng thư thẩm định giá được sử dụng làm một trong những căn cứ để xem xét, quyết định hoặc phê duyệt giá khởi điểm đối với tài sản đấu giá. Điều 4 Luật Đấu giá tài sản quy định tài sản đấu giá gồm có “Tài sản thi hành án theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự” trình tự, thủ tục bán đấu giá tài sản thi hành án thực hiện theo các quy định chung.

Luật Phòng, chống rửa tiền chủ yếu quy định về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý tổ chức, cá nhân có hành vi hợp pháp hóa nguồn gốc của tài sản do phạm tội mà có (trong đó các các tội phạm về tham nhũng); hợp tác quốc tế về phòng, chống rửa tiền, giúp cho việc phát hiện, thu hồi tài sản

bảo quản. Người được giao bảo quản mà có hành vi tiêu dùng, chuyển nhượng, đánh tráo, cất giấu, hủy hoại tài sản bị kê biên thì phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự.

Điều 129 quy định về thẩm quyền, căn cứ, điều kiện áp dụng biện pháp phong tỏa tài khoản. Cụ thể, phong tỏa tài khoản áp dụng đối với người bị buộc tội về tội mà Bộ luật Hình sự quy định hình phạt tiền, bị tịch thu tài sản hoặc để bảo đảm bồi thường thiệt hại khi có căn cứ xác định người đó có tài khoản tại tổ chức tín dụng hoặc Kho bạc Nhà nước. Phong tỏa tài khoản cũng được áp dụng đối với tài khoản của người khác nếu có căn cứ cho rằng số tiền trong tài khoản đó liên quan đến hành vi phạm tội của người bị buộc tội. Những người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều 113 của Bộ luật này, Thẩm phán chủ tọa phiên tòa có quyền ra lệnh phong tỏa tài khoản. Người được giao thực hiện lệnh phong tỏa, quản lý tài khoản bị phong tỏa mà giải tỏa việc phong tỏa tài khoản thì phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015.

tham những được thuận lợi, trách nhiệm của các tổ chức tín dụng giúp cho việc phát hiện, thu giữ được thuận lợi.

Luật các tổ chức tín dụng không quy định trực tiếp các biện pháp thu hồi tài sản đối với các vụ án kinh tế, tham nhũng. Tuy nhiên, việc không tuân thủ các nguyên tắc thẩm định giá tài sản cho vay trong thực tế làm ảnh hưởng nhiều đến hiệu quả công tác thu hồi tài sản trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế.

Luật Phá sản năm 2014 không quy định trực tiếp các biện pháp thu hồi tài sản tham nhũng, nhưng có ảnh hưởng đến hiệu quả và tiến độ thu hồi tài sản tham nhũng nhất là quy định về trường hợp Chấp hành viên phải ra quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án khi doanh nghiệp làm đơn xin mở thủ tục phá sản và Tòa án có thông báo thụ lý hoặc quyết định mở thủ tục phá sản.

Luật Trưng trợ tư pháp liên quan đến thu hồi tài sản tham nhũng chủ yếu là quy định về nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện trưng trợ tư pháp về dân sự, hình sự; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước Việt Nam trong trưng trợ tư pháp. Đây là căn cứ pháp lý quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền thực hiện các hoạt động trưng trợ tư pháp giữa Việt Nam với các nước, trong đó có các hoạt động liên quan đến việc thu hồi tài sản tham nhũng ở nước ngoài; tạo nền tảng cho các hoạt động hợp tác quốc tế trong thu tài sản do phạm tội tham nhũng.

## **2. Kết quả thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế trong thời gian qua**

Các cơ quan kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án

dân sự, trong giai đoạn từ 2013 đến nay đã vào cuộc quyết liệt, nhiều vụ án tham nhũng, kinh tế đặc biệt lớn được phát hiện điều tra, xử lý, thu hồi và khắc phục thiệt hại.

Các cơ quan kiểm toán đã kiến nghị xử lý tài chính 396.270 tỷ đồng; đã phát hiện 22 vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật về quản lý kinh tế; chuyển 22 vụ việc này sang cơ quan cảnh sát điều tra các cấp để điều tra, xử lý theo quy định của pháp luật; cung cấp 476 báo cáo kiểm toán và các tài liệu liên quan cho cơ quan có thẩm quyền phục vụ công tác điều tra, kiểm tra, giám sát<sup>2</sup>.

Các cơ quan thanh tra đã tập trung thanh tra các lĩnh vực nhạy cảm, dễ phát sinh tiêu cực, tham nhũng; qua thanh tra đã kiến nghị thu hồi 309.604 tỷ đồng, 20.668 ha đất, kiến nghị xử lý trách nhiệm 14.046 tập thể, nhiều cá nhân, chuyển cơ quan điều tra 629 vụ, 797 đối tượng; kiến nghị thu hồi 208.767 nghìn tỷ đồng và 8.619 ha đất, kiến nghị xử lý trách nhiệm 78.704 tập thể, nhiều cá nhân, chuyển cơ quan điều tra xem xét, xử lý 435 vụ 648 đối tượng<sup>3</sup>.

Cơ quan điều tra trong Công an nhân dân (từ năm 2013 đến năm 2018) đã thu hồi 75.840,634 tỷ đồng/130.442.775 tỷ đồng thiệt hại do tội phạm gây ra (đạt tỷ lệ 58,14%). Năm 2019 đã thu hồi 11.209,637 tỷ đồng/17.839,952 tỷ đồng bị thiệt hại (đạt tỷ lệ 62,83%). Tính riêng 06 tháng đầu năm 2020, đã thu hồi 1.661 tỷ đồng/2.470 tỷ đồng thiệt hại (đạt 67,24%) và thu hồi 3.747m<sup>2</sup> đất/46.987m<sup>2</sup> đất bị chiếm đoạt<sup>4</sup>.

Các cơ quan kiểm sát đã kiểm sát số vụ án tham nhũng, kinh tế và số tiền, tài sản

<sup>2</sup> Ban Nội chính Trung ương, Báo cáo tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng giai đoạn 2013-2020, phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp thời gian tới (tài liệu phục vụ Hội nghị Tổng kết công tác phòng, chống tham nhũng từ khi thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN, nhất là từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XII đến nay).

<sup>3</sup> Ban Nội chính Trung ương, Tlđđ.

<sup>4</sup> Ban Nội chính Trung ương, Tlđđ.

phải thu hồi là 8.531 vụ/ 90.384 tỷ đồng; áp dụng các biện pháp tịch thu, thu giữ, tạm giữ, kê biên, phong tỏa tài khoản theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự thu hồi được 51.334 tỷ đồng (đạt tỷ lệ 56,79%). Viện kiểm sát các cấp đã kiểm sát 100% các vụ án được các cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng các biện pháp thu hồi tài sản theo quy định của pháp luật, kịp thời kiến nghị cơ quan điều tra thực hiện, áp dụng biện pháp tạm giữ tài sản là vật chứng của các vụ án; yêu cầu kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản, tạm giữ tiền, tài sản để bảo đảm thi hành án<sup>5</sup>.

Tòa án nhân dân (TAND) các cấp đã xét xử sơ thẩm đối với 7.399/14.044 bị cáo; TAND cấp tỉnh và TAND cấp cao (trước đây là Tòa phúc thẩm TANDTC) đã xét xử phúc thẩm đối với 2.164 vụ/3.968 bị cáo. Tòa án nhân dân các cấp đã chuyển đến cơ quan THADS các cấp 4.294 bản án, quyết định với tổng giá trị tiền, tài sản phải thu hồi 58.896 tỷ đồng. Riêng năm 2019, khi xét xử các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế, các Tòa án cấp sơ thẩm đã quyết định, xác định giá trị tài sản bị chiếm đoạt là 13 tỷ 152 triệu đồng, tài sản bị thiệt hại là 7 tỷ 317 triệu đồng ngoài các tài sản đã được cơ quan điều tra, Viện kiểm sát kê biên, xử lý tại giai đoạn điều tra, truy tố<sup>6</sup>.

Các cơ quan THADS tổ chức thu hồi tài sản với tổng số việc phải thi hành là 11.857 việc, tương ứng với số tiền là trên 149.159 tỷ đồng; số việc đã thi hành xong là 10.119 việc, tương ứng với số tiền là 47.795 tỷ đồng. Đối với các vụ án kinh tế tham nhũng thuộc diện Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng theo dõi, chỉ đạo các cơ quan thi hành án đã tiếp nhận

tổng số 80 vụ. Tính đến 31/10/2020, tổng số tiền phải thu hồi trên 87.535 tỷ; đã thi hành xong là trên 22.767 tỷ đồng, tương ứng 26%; còn phải thi hành là 64.768 tỷ tương ứng 74%. Riêng năm 2020 đã thi hành được số tiền hơn 14.000 tỷ đồng, bằng 61% tổng số tiền đã thi hành xong từ năm 2013 đến nay<sup>7</sup>.

Mặc dù kết quả thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế có nhiều chuyển biến, số tiền, tài sản thu hồi cao hơn so với những năm trước đây nhưng tỷ lệ thu hồi trên tổng số phải thu hồi vẫn còn thấp. Một trong những nguyên nhân của hạn chế trên là do pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, bị chiếm đoạt vẫn còn nhiều bất cập.

### 3. Một số bất cập, hạn chế của pháp luật và hướng hoàn thiện

#### 3.1. Một số bất cập, hạn chế

- *Pháp luật về phòng, chống tham nhũng (PCTN)*: Luật PCTN năm 2018 đã có một chương quy định riêng chế định kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, nhưng việc triển khai gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, Luật PCTN hiện nay chưa có quy định về xử lý tài sản không giải trình được về nguồn gốc một cách hợp lý nên việc thu hồi tài sản tham nhũng gặp nhiều khó khăn khi người phạm tội tẩu tán tài sản hoặc chuyển tài sản tham nhũng cho người thân trước khi bản án kết tội có hiệu lực pháp luật.

- *Các quy định của pháp luật về thanh tra*: Luật Thanh tra không quy định thẩm quyền của Trường đoàn thanh tra hoặc của người ra quyết định thanh tra được trực tiếp ban hành các quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy tờ hoặc phong tỏa tài khoản để

<sup>5</sup> Ban Nội chính Trung ương, Tlđd.

<sup>6</sup> Ban Nội chính Trung ương, Tlđd.

<sup>7</sup> Báo cáo của Chính phủ về công tác thi hành án năm 2020.

phục vụ việc thanh tra mà phải thông qua cơ quan hoặc tổ chức tín dụng thực hiện<sup>8</sup> nên trong nhiều vụ việc bị chậm trễ, ảnh hưởng đến việc thu hồi tài sản. Mặt khác, pháp luật thanh tra quy định người ra quyết định thanh tra có quyền ra quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi trái pháp luật gây ra nhưng lại không quy định thẩm quyền xác minh, kê biên tài sản của đối tượng bị thanh tra khi có thiệt hại xảy ra nên ảnh hưởng đến hiệu quả công tác thu hồi tài sản tham nhũng<sup>9</sup>.

- *Các quy định của pháp luật về kiểm toán:* Luật Kiểm toán nhà nước đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019 đã bổ sung các quy định Kiểm toán nhà nước được truy cập cơ sở dữ liệu của các đơn vị được kiểm toán, được xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính nhưng không có quyền phong tỏa tài khoản, kê biên tài sản, nên tiềm ẩn nhiều nguy cơ để xảy ra việc tẩu tán tài sản của người vi phạm và người thân của họ trước khi cơ quan có thẩm quyền khởi tố điều tra.

- *Các quy định của pháp luật hình sự:* BLHS năm 2015 đã bổ sung chính sách xử

lý giảm nhẹ đối với người phạm tội. Một là, đã cho phép áp dụng quyết định mức hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt, không bắt buộc trong giới hạn trong khung liên kề nhẹ hơn trong trường hợp phạm tội lần đầu, trong vụ đồng phạm với vai trò là người giúp sức không đáng kể. Hai là, cho phép chuyển từ hình phạt tù chung thân đối với người bị kết án tử hình đã ăn năn hối cải, và khắc phục ít nhất 3/4 thiệt hại do hành vi phạm tội gây ra. Tuy nhiên, BLHS năm 2015 chưa cho phép áp dụng quyết định mức hình phạt dưới mức thấp nhất của khung hình phạt không buộc trong giới hạn trong khung liên kề nhẹ hơn khi người bị kết án phạm tội tham nhũng, kinh tế đã ăn năn hối cải và đã chủ động khắc phục toàn bộ thiệt hại, nên phần nào chưa khuyến khích được người phạm tội giao nộp tài sản, nhất là người phạm tội kinh tế, lừa đảo...<sup>10</sup>.

- *Các quy định của pháp luật về tố tụng hình sự:* BLTTHS năm 2015 quy định về trách nhiệm của các cơ quan tiến hành tố tụng trong việc kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản của các bị can còn mang tính tùy nghi; Căn cứ để kê biên tài sản (Điều 128,

<sup>8</sup> Điểm đ, e khoản 1 Điều 46 và điểm đ, e khoản 1 Điều 48 Luật Thanh tra quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra hành chính và người ra quyết định thanh tra hành chính có quyền:

- Yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý;
- Yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa tài khoản đó để phục vụ việc thanh tra khi có căn cứ cho rằng đối tượng thanh tra có hành vi tẩu tán tài sản;
- Quyết định niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra khi có căn cứ cho rằng có vi phạm pháp luật.

<sup>9</sup> Điểm k khoản 1 Điều 48 Luật Thanh tra quy định nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra hành chính có quyền ban hành Quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra gây ra.

<sup>10</sup> Vừa qua, Hội đồng thẩm phán TANDTC đã ban hành Nghị quyết số 03/2020/NQ- HĐTP ngày 30/12/2020 (hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13 được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 12/2017/QH14 về các tội phạm tham nhũng và các tội phạm khác về chức vụ; xác định trị giá tài sản bị chiếm đoạt, thiệt hại do tội phạm tham nhũng, tội phạm khác về chức vụ gây ra; xử lý vật, tiền liên quan trực tiếp đến tội phạm), trong đó có hướng dẫn một số trường hợp được miễn hình phạt, nhưng lại chỉ trong giới hạn các vụ án tham nhũng và các tội phạm khác về chức vụ; trong khi đó, tài sản phải thu hồi chủ yếu trong các vụ án kinh tế, nên chưa toàn diện.

129 BLTTHS) mang tính định tính và chưa phù hợp; giá trị tài sản được kê biên phải tương xứng với giá trị tài sản chiếm đoạt hoặc mức thiệt hại gây ra khi cơ quan điều tra mới bắt đầu điều tra không phù hợp nên gây khó khăn cho cơ quan điều tra khi áp dụng biện pháp kê biên; tạo kẽ hở để đối tượng tẩu tán tài sản.

Tài sản kê biên trong các vụ án tham nhũng, kinh tế chủ yếu là các dự án bất động sản, đất đai, nhà xưởng, ô tô, cổ phiếu... những tài sản này chỉ được xử lý khi bản án đã có hiệu lực pháp luật. Trong khi đó, đây là những loại tài sản có những biến động cao về giá trị nên đến thời điểm cơ quan THADS xử lý tài sản kê biên để thi hành án, nhìn chung các tài sản này bị giảm giá trị rất lớn.

Bộ luật TTHS chưa có quy định riêng về trình tự, thủ tục đối với giải quyết các vụ án hình sự có yếu tố nước ngoài (thời gian, xử lý kết quả tương trợ tư pháp) nên khó khăn cho cơ quan điều tra, cơ quan tố tụng khi giải quyết các vụ án cần tương trợ tư pháp ở nước ngoài.

Quá trình kê biên tài sản trong các giai đoạn điều tra, truy tố... không có sự tham gia của cơ quan thi hành án dân sự, trong khi đó cơ quan THADS là người có trách nhiệm xử lý tài sản kê biên sau này, do đó việc kê biên trong nhiều trường hợp không rõ ràng, sai lệch gây khó khăn trong việc xử lý.

- *Các quy định của pháp luật về thi hành án dân sự (THADS):* chưa có quy định riêng

<sup>11</sup> Cụ thể, khoản 1 Điều 41, khoản 2 điều 71 Luật Phá sản quy định cơ quan THADS phải tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án khi có yêu cầu mở thủ tục phá sản trừ một số trường hợp về bồi thường sức khỏe, tính mạng, trả lương cho người lao động.

<sup>12</sup> Thông thường giá giao dịch ghi trong hợp đồng không phản ánh giá giao dịch thực tế mà cao hơn hoặc thấp hơn tùy theo mục đích của các bên giao dịch), nhất là khi Điều 32 Luật Giá quy định chứng thư thẩm định giá được sử dụng làm một trong những căn cứ để xem xét, quyết định hoặc phê duyệt giá khởi điểm đối với tài sản đấu giá; Điều 98, 99 Luật THADS, kết quả thẩm định giá được xác định là giá khởi điểm để đưa ra bán đấu giá hoặc cho người đồng sở hữu chung ưu tiên mua tài sản (Điều 74 Luật THADS) mà không có thủ tục nào khác để xem xét về tính chính xác của giá thẩm định.

về trình tự, thủ tục thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế mà được áp dụng như đối với các vụ việc dân sự thông thường nên hiệu quả thi hành án, tiềm ẩn nguy cơ các đối tượng đã thông đồng để trục lợi tài sản trong quá trình thẩm định bán đấu giá tài sản.

- *Các quy định của pháp luật về phá sản:* Quy định về căn cứ tạm đình chỉ, đình chỉ thi hành án (trong đó có cả các vụ việc thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế) còn bất cập<sup>11</sup> nên nhiều doanh nghiệp đang phải thi hành bản án hình sự về tham nhũng, kinh tế lợi dụng quy định này để nghị mở thủ tục phá sản nhằm trốn tránh nghĩa vụ, kéo dài thời gian thi hành án.

- *Pháp luật về giá, bán đấu giá:* chưa quy định cơ chế kiểm soát, xử lý các công ty thẩm định giá thiếu minh bạch; việc sử dụng hợp đồng chuyển nhượng làm cơ sở để thẩm định giá chưa phản ánh được thực tế giá chuyển nhượng<sup>12</sup>. Mặt khác, pháp luật chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giải quyết các khiếu nại, tố cáo về thẩm định giá đối với tài sản kê biên nên trong quá trình triển khai thực hiện có nhiều khó khăn, vướng mắc.

Đối với hoạt động bán đấu giá: Mỗi quan hệ giữa cơ quan THADS (Chấp hành viên) với các Tổ chức đấu giá là mối quan hệ dân sự, nên nhiều nguy cơ dẫn đến thiếu khách quan, giá trị tài sản đấu giá thấp, thậm chí tài sản của Nhà nước có thể bị thất thoát trong hoạt động bán đấu giá tài sản.

- *Pháp luật về đất đai*: quy định về khung giá đất tối thiểu, tối đa rất xa nhau gây khó khăn cho việc xác định giá đất tiệm cận với giá chuyển nhượng trên thị trường tiềm ẩn nguy cơ sai phạm khi tài sản kê biên là đất đai; Một số trường hợp tài sản thu hồi là các dự án bất động sản nhưng đang trong quá trình lập hồ sơ, chưa được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, nên gặp nhiều khó khăn; Nhiều trường hợp người phạm tội thế chấp tài sản bảo đảm khoản vay là đất nông nghiệp hoặc đất trồng cây lâu năm có thời hạn nên cơ quan thi hành án gặp nhiều khó khăn khi thẩm định giá bán đấu giá các tài sản này.

- *Các quy định của pháp luật về phòng, chống rửa tiền*: pháp luật chưa quy định bắt buộc việc giao dịch kinh tế, dân sự với số tiền lớn phải thực hiện thanh toán không dùng tiền mặt cho nên nhiều giao dịch vẫn chủ yếu được thực hiện bằng hình thức thanh toán bằng tiền mặt, do đó khó kiểm soát được thu nhập, tài sản của tổ chức, cá nhân;

- *Các quy định của pháp luật về tương trợ tư pháp*: Việc nội luật hóa các quy định về thu hồi tài sản tham nhũng trong Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng còn chậm, chưa có các quy định cụ thể về phát hiện, thu hồi, chuyển giao tài sản tham nhũng hoặc chia sẻ thông tin với các cơ quan có thẩm quyền nước ngoài liên quan đến tài sản tham nhũng. Hiện nay, việc ký kết các hiệp định tương trợ tư pháp giữa Việt Nam với các nước còn hạn chế nên gây nhiều khó khăn cho các cơ quan chức năng trong việc phối hợp điều tra làm rõ các vụ việc, vụ án tham nhũng cũng như thu hồi tài sản tham nhũng ở nước ngoài<sup>13</sup>.

**3.2. Một số đặc điểm của tội phạm tham nhũng và hướng hoàn thiện pháp luật về thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế**

**3.2.1. Một số đặc điểm của tội phạm tham nhũng, kinh tế có liên quan đến hiệu quả công tác thu hồi tài sản**

Thực tiễn điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án các vụ án kinh tế, tham nhũng cho thấy, đối tượng phạm tội tham nhũng, kinh tế là những người có chức vụ, quyền hạn, có trình độ học vấn, am hiểu pháp luật, nhiều mối quan hệ nên tài sản tham nhũng luôn tiềm ẩn nguy cơ cao bị tẩu tán, chuyển nhượng bất hợp pháp. Hành vi tham nhũng thường chỉ bị phát hiện sau một thời gian dài, nên việc thu thập chứng cứ trong điều tra vụ án gặp khó khăn, phức tạp, đặc biệt là việc xác định tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng.

Công tác điều tra án tham nhũng thường mất nhiều thời gian, nhiều giai đoạn do nhiều cơ quan có chức năng khác nhau thực hiện nên khi các cơ quan có thẩm quyền chưa kịp thời áp dụng các biện pháp nghiệp vụ để thu giữ, kê biên tài sản nên có tình trạng đối tượng lợi dụng để tẩu tán tài sản. Mặt khác, cũng do công tác điều tra mất nhiều thời gian nên tài sản được các cơ quan có thẩm quyền kê biên, phong tỏa để đảm bảo thi hành án như: ô tô, máy móc, nhà xưởng, dây truyền sản xuất, cổ phiếu, các dự án bất động sản... đã bị giảm giá trị nhiều lần khi cơ quan thi hành án xử lý tài sản. Điều này đặt ra cho các cơ quan chức năng cần xây dựng cơ chế xử lý tài sản phong tỏa, kê biên nhằm hạn chế tối đa sự sụt giảm giá trị này.

Việc thu hồi tài sản tham nhũng, kinh tế ở nước ngoài gặp nhiều khó khăn do có

<sup>13</sup> Ví dụ như vụ việc thu hồi khoản tiền của Phan Sào Nam gửi tại Ngân hàng nước ngoài của các cơ quan điều tra, viện kiểm sát và cơ quan THADS còn nhiều lúng túng cho quy định của pháp luật Việt Nam chưa rõ ràng, cụ thể.



sự khác biệt về chế độ chính trị, pháp luật và cơ chế phân công trách nhiệm phòng, chống tội phạm ở mỗi nước khác nhau; cơ sở pháp lý cho việc hợp tác quốc tế chưa đầy đủ. Một số quy định chỉ mang tính nguyên tắc, thiếu các điều khoản điều chỉnh hoạt động liên quan đến tương trợ tư pháp liên quan đến phong tỏa, kê biên, thu giữ, tịch thu tài sản và xử lý tài sản do phạm tội mà có.

*3.2.2. Hướng hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế*

Từ thực tiễn hướng dẫn, chỉ đạo công tác thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế trong thời gian vừa qua, tác giả đề xuất một số hướng hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác này như sau:

*Một là*, hoàn thiện các quy định của pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự theo hướng đặt nhiệm vụ thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt ngang bằng với nhiệm vụ phát hiện, điều tra, truy tố và xét xử tội phạm trong các vụ án về tham nhũng, kinh tế. BLTTHS hiện hành đặt nhiều trọng tâm vào việc phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử người phạm tội nói chung, phạm tội tham nhũng nói riêng đảm bảo khách quan, toàn diện, đúng người, đúng tội tránh bỏ lọt tội phạm, tránh làm oan người vô tội<sup>14</sup> mà chưa đặt nhiệm vụ thu hồi tài sản là một trong những nhiệm vụ luật định, nên trước hết cần bổ sung nhiệm vụ thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế vào Điều 2 BLTTHS.

Cần có quy định trình tự, thủ tục riêng trong việc phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử,

thi hành án đối với tội phạm tham nhũng, kinh tế. Theo quy định hiện nay, quy trình tự, thủ tục tố tụng hình sự có sự phân biệt dựa trên tiêu chí về mức độ nghiêm trọng của tội phạm (ít nghiêm trọng hay nghiêm trọng) mà chưa dựa trên tiêu chí đặc điểm của loại tội, nên về cơ bản giống nhau (trình tự, thủ tục, thẩm quyền điều tra, truy tố, xét xử tội trộm cắp tài sản cũng giống tội tham ô tài sản). Điều này gây cản trở rất nhiều đến việc phát hiện, điều tra, xét xử và thu hồi tài sản. Xuất phát từ đặc điểm của chủ thể của tội phạm - là người có chức vụ, quyền hạn, đặc điểm của đối tượng tài sản (chủ yếu là tài sản của Nhà nước và có tính biến động cao về giá trị) nên cần nghiên cứu, quy định trình tự, thủ tục riêng trong việc phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án đối với tội phạm.

*Hai là*, hoàn thiện các quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán trong việc áp dụng các biện pháp kê biên, phong tỏa tài sản. Quy định cụ thể trách nhiệm trong việc phối hợp với các cơ quan tiến hành tố tụng khi phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án đối với tội phạm tham nhũng, kinh tế. Công tác thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế là một quá trình từ phát hiện, truy tìm, thu giữ, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án nên kết quả của giai đoạn sau luôn phụ thuộc vào kết quả xử lý của các cơ quan có thẩm quyền giai đoạn trước; do đó, phải nâng cao trách nhiệm truy tìm, truy thu tài sản, thu hồi tài sản của tất cả các cơ quan thông qua việc quy định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm cho các chủ thể này trong việc áp dụng

<sup>14</sup> Điều 2 BLTTHS năm 2015 quy định nhiệm vụ của Bộ luật Tố tụng hình sự bảo đảm phát hiện chính xác và xử lý công minh, kịp thời mọi hành vi phạm tội, phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm, không để lọt tội phạm, không làm oan người vô tội; góp phần bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, giáo dục mọi người ý thức tuân theo pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm.

các biện pháp thu hồi tài sản tham nhũng, tránh việc tẩu tán tài sản tham nhũng, qua đó nâng cao hiệu quả công tác thu hồi tài sản tham nhũng.

*Ba là*, hoàn thiện các quy định của pháp luật về đất đai, tín dụng ngân hàng, pháp luật về giá. Các quy định về thời hạn sử dụng đất đối với đất nông nghiệp, đất trồng cây lâu năm hiện đang gây khó khăn cho cơ quan THADS trong tổ chức thẩm định giá, bán đấu giá tài sản là quyền sử dụng các loại đất kể trên khi đã hết hạn sử dụng hoặc thời hạn sử dụng ngắn, nên cần có sự điều chỉnh lại cho phù hợp. Pháp luật về tín dụng ngân hàng cũng cần có sự hoàn thiện theo hướng siết chặt hơn quy định về thẩm định giá trị tài sản cho vay nhằm khắc phục tình trạng cho vay vượt quá giá trị tài sản đảm bảo như trong thời gian qua.

*Bốn là*, hoàn thiện pháp luật về thi hành án dân sự theo hướng cần xây dựng trình tự, thủ tục riêng cho quá trình xác minh, kê biên, thẩm định giá, bán đấu giá trong các vụ án tham nhũng, kinh tế. Trong quá trình thụ lý, thi hành án dân sự thông thường, người được và người phải thi hành án là hai bên có quyền lợi đối trọng nhau, kiểm soát lẫn nhau nên các tiêu cực thông đồng, đùm giã khó xảy ra. Đối với các vụ án tham nhũng, kinh tế, tài sản thi hành án chủ yếu của Nhà nước nên tiềm ẩn rủi ro cao chính người phải thi hành án, chấp hành viên thông đồng với bên được thi hành án để trục lợi, nên cần có quy trình riêng để thi hành các vụ việc này.

*Năm là*, xây dựng cơ chế xử lý tài sản kê biên, phong tỏa trước khi bản án có hiệu lực nhằm tránh thiệt hại do bị giảm giá. Đây là vấn đề tương đối nhạy cảm vì có thể ảnh hưởng đến quyền về tài sản của công dân. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, cơ chế này phải trên nguyên tắc: vừa bảo toàn

tối đa giá trị tài sản bị kê biên nhưng đồng thời vẫn đảm bảo đúng quy định của pháp luật về bảo vệ quyền sở hữu và nhất là giá trị chứng minh tội phạm theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự. Suy cho cùng, hiệu quả của công tác thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế được tính bằng giá trị tiền, tài sản thu hồi được cho Nhà nước, cơ quan tổ chức và công dân. Tuy nhiên, quá trình phát hiện, truy tìm, thu giữ, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án thường kéo dài, có khi đến nhiều năm. Trong quá trình đó, tài sản bị kê biên, phong tỏa có xu hướng giảm giá trị, nhất là các tài sản là máy móc, nhà xưởng, cổ phần, cổ phiếu, ô tô, các thiết bị điện tử... Do đó, cần có cách tiếp cận mới để xử lý tài sản kê biên, phong tỏa trong trường hợp này để tránh thiệt hại cho Nhà nước và cho chính người phạm tội - khi họ bị kết tội sau này. Tác giả cho rằng, có thể xử lý tài sản kê biên, phong tỏa trước khi có bản án kết tội có hiệu lực với điều kiện phải có sự thỏa thuận, thống nhất của chủ tài sản. Trường hợp không có sự thống nhất của đương sự thì cơ quan có thẩm quyền chỉ xử lý tài sản khi bản án kết tội có hiệu lực pháp luật.

*Sáu là*, trong bối cảnh toàn cầu hóa, có trường hợp tội phạm tham nhũng ở Việt Nam chuyển tài sản ra nước ngoài hoặc trốn ra nước ngoài có chiều hướng gia tăng nên cần tăng cường hợp tác giữa Việt Nam với các quốc gia liên quan về lĩnh vực tư pháp hình sự (trong đó có vấn đề thu hồi tài sản tham nhũng) là một đòi hỏi khách quan. Cần tiếp tục đẩy mạnh các hoạt động hợp tác quốc tế song phương và đa phương nhằm tạo ra những diễn đàn chia sẻ thông tin, kinh nghiệm tốt và hợp tác giữa các cơ quan có chức năng thu hồi tài sản tham nhũng ■