

## HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ THU HỒI TÀI SẢN THAM NHŨNG TRONG CÁC CÔNG ƯỚC, ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

NGUYỄN VĂN VƯƠNG\*

Hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản tham nhũng luôn đóng một vị trí, vai trò quan trọng trong pháp luật của mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Việc làm rõ các khía cạnh pháp lý của hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản góp phần nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật quốc gia về thu hồi tài sản tham nhũng.

*Từ khóa: Thu hồi tài sản tham nhũng; hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản tham nhũng.*

*Nhận bài: 01/7/2021; biên tập xong: 07/7/2021; duyệt bài: 08/7/2021.*

**N**ội dung của hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản rất rộng, bao gồm nhiều biện pháp, lĩnh vực khác nhau như: Trao đổi thông tin, thu thập, chuyên giao tài liệu, chứng cứ có liên quan đến cuộc điều tra; phòng ngừa, phát hiện, phong tỏa, tịch thu tài sản có được từ hoạt động tham nhũng, tổng đạt giấy tờ, tài liệu liên quan đến tương trợ tư pháp hình sự trong thu hồi tài sản; việc áp dụng các biện pháp tạm thời, tịch thu và trả lại tài sản... liên quan đến nhiều loại hình tổ tụng (dân sự, hình sự, hành chính và gắn liền với công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng). Bên cạnh đó, hợp tác quốc

tế về thu hồi tài sản cũng được mở rộng thông qua hợp tác đào tạo nguồn nhân lực, chia sẻ kinh nghiệm thu hồi tài sản...

Hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản có thể thông qua cơ chế song phương hoặc đa phương (thông qua các tổ chức khu vực và toàn cầu). Tuy nhiên, suy cho cùng, nội dung, quyền và nghĩa vụ trong hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản và chủ thể có trách nhiệm chủ yếu, cuối cùng vẫn là các quốc gia. Bao trùm tất cả các hoạt động hợp tác thu hồi tài sản đã đề cập ở trên là hợp tác trong việc xây dựng, thực thi có hiệu quả và hoàn thiện pháp luật

\* Cơ quan điều tra Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

quốc tế về thu hồi tài sản.

Quá trình hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản tham nhũng giữa các quốc gia dựa trên cơ sở pháp lý là pháp luật quốc tế về thu hồi tài sản. Nguồn của pháp luật quốc tế về hợp tác thu hồi tài sản bao gồm các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, các điều ước quốc tế, tập quán quốc tế, trong đó, đóng vai trò quan trọng nhất là các điều ước quốc tế. Hiện nay, các quốc gia, cộng đồng quốc tế đã hợp tác xây dựng được 04 điều ước quốc tế, nhiều điều ước cấp khu vực và điều ước song phương có liên quan đến thu hồi tài sản.

### **1. Cơ sở pháp lý của hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản**

#### **1.1. Hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản trong các điều ước quốc tế**

Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD) đã có những bước đi đầu tiên liên quan đến hợp tác thu hồi tài sản giữa các quốc gia ký kết Công ước về chống hối lộ công chức nước ngoài trong giao dịch kinh doanh quốc tế<sup>1</sup>. Công ước được OECD thông qua ngày 17/12/1997, có hiệu lực ngày 15/12/1999, bao gồm 44 bên ký kết (gồm 37 nước OECD và 7 nước không thuộc OECD). Công ước chống hối lộ của OECD thiết lập các tiêu chuẩn ràng buộc pháp lý để hình sự hóa hành vi hối lộ của các quan chức nước ngoài trong các giao dịch kinh doanh quốc tế và đưa ra một loạt các biện pháp liên quan giúp việc

thực hiện các tiêu chuẩn này có hiệu quả. Đây là công cụ chống tham nhũng quốc tế đầu tiên, tạo cơ sở pháp lý cho các quốc gia ký kết trong việc tịch thu tài sản và hợp tác giúp đỡ lẫn nhau giữa các bên. Trên tinh thần đó, Điều 3 Công ước quy định về thu hồi tài sản thông qua hợp tác quốc tế trong việc tịch thu những tài sản có nguồn gốc từ hành vi hối lộ của một quan chức nước ngoài hoặc tài sản có giá trị tương ứng với số tiền thu được, theo đó: “Mỗi bên sẽ thực hiện các biện pháp cần thiết để cung cấp việc hối lộ và số tiền hối lộ của một công chức nước ngoài hoặc tài sản có giá trị tương ứng với số tiền thu được đó sẽ bị tịch thu và tịch thu hoặc áp dụng các biện pháp trừng phạt tiền tệ có hiệu lực tương đương”<sup>2</sup>. Các quy định về tịch thu được đặt ra nhằm mục đích đảm bảo rằng mọi hành vi hối lộ phải bị trừng trị, tài sản hoặc tiền sử dụng để hối lộ phải được thu hồi thông qua sự hợp tác và trách nhiệm của mỗi quốc gia tham gia Công ước. Bản thân Công ước đã thiết lập một cơ chế giám sát mờ, định hướng ngang hàng để đảm bảo việc thực hiện triệt để các nghĩa vụ quốc tế. Mặc dù Công ước về chống hối lộ công chức nước ngoài trong các giao dịch kinh doanh quốc tế chưa quy định đầy đủ và toàn diện những chuẩn mực tối thiểu cho hoạt động thu hồi tài sản nhưng đã thể hiện những nỗ lực đầu tiên của cộng đồng quốc tế trong việc xây dựng cơ sở pháp lý cho hợp tác nhằm thu hồi tài sản.

1. [http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf).

2. Khoản 3 Điều 3 Công ước về chống hối lộ công chức nước ngoài trong giao dịch kinh doanh quốc tế.



## 1.2. Hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản trong các công ước của Liên hợp quốc

Với vai trò bảo vệ hòa bình và an ninh quốc tế, trong suốt quá trình tồn tại và phát triển, Liên hợp quốc đã xây dựng được một hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến thu hồi tài sản, bao trùm nhiều lĩnh vực khác nhau. Kể từ khi được thành lập đến nay, Liên hợp quốc đã thông qua 03 Công ước liên quan đến thu hồi tài sản, bao gồm: Công ước của Liên hợp quốc về chống buôn bán trái phép thuốc gây nghiện và chất hướng thần (1988)<sup>3</sup>; Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia (2000)<sup>4</sup>; Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (2003)<sup>5</sup>.

Nền tảng quốc tế của vấn đề hợp tác thu hồi tài sản bắt đầu từ khi Công ước của Liên hợp quốc về chống buôn bán trái phép thuốc gây nghiện và chất hướng thần được thông qua ngày 19/12/1988. Điều 5 về tịch thu tài sản của Công ước này quy định các quốc gia thành viên phải áp dụng những biện pháp khi cần thiết “để tiến hành tịch thu những khoản thu nhập có được do phạm tội... hoặc tài sản có giá trị tương đương với những thu nhập đó” (khoản 1a); “để các cơ quan có thẩm quyền có thể xác định, ngăn chặn hoặc thu giữ các thu nhập, tài sản, công cụ hoặc bất kỳ vật gì... với mục đích tịch thu tài sản phạm tội” (khoản 2). Công ước giải quyết

các vấn đề về hợp tác quốc tế và tương trợ tư pháp liên quan đến việc có hiệu lực của các lệnh tịch thu do cơ quan có thẩm quyền của quốc gia khác ban hành. Công ước cũng quy định việc tịch thu tiền thu được từ tội phạm và tịch thu tài sản (theo tỉ lệ đại diện cho giá trị của tài sản bất hợp pháp) mà tiền thu được từ tội phạm đã được xen kẽ với tài sản hợp pháp<sup>6</sup>.

Năm 2000, Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia được thông qua, có hiệu lực vào cuối năm 2003. Đây là văn kiện quốc tế đầu tiên của Liên hợp quốc quy định về vấn đề chống tội phạm có tổ chức. Theo Công ước, tham nhũng được coi như một trong những phương thức hoạt động của tội phạm có tổ chức, vì vậy, việc hợp tác thu hồi tài sản tham nhũng giữa các quốc gia thành viên của Công ước cũng được thực hiện theo quy định chung về thu hồi tài sản có được từ những hành vi phạm tội có tổ chức. Công ước yêu cầu các bên đưa ra các biện pháp cho phép tịch thu tài sản có được từ hoạt động tội phạm.

Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) được thông qua năm 2003 và có hiệu lực vào ngày 14/12/2005. Đến nay, đã có 140 quốc gia ký kết và 187 quốc gia phê chuẩn UNCAC, trong đó phần lớn là các quốc gia đang phát triển<sup>7</sup>. Đây là công ước

3. [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf)

4. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

5. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf).

6. Nicholas Kaye (2006), ‘Freezing and Confiscation of Criminal Proceeds’, *International Criminal Law Review*, Vol. 77(1-2), p.324.

7. “Sáng kiến thu hồi tài sản bị đánh cắp” (StAR) của Ngân hàng thế giới và Cơ quan phòng, chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc, *Về UNCAC*, xem thêm tại: <https://star.worldbank.org/focus-area/uncac>.



quốc tế đầu tiên có hiệu lực đối với các quốc gia thành viên ở phạm vi toàn cầu trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, có nội dung quy định trực tiếp về hợp tác quốc tế trong thu hồi tài sản và đặt ra nghĩa vụ cho các quốc gia thành viên phải hợp tác với nhau về vấn đề này. Một trong những mục đích của UNCAC là thúc đẩy, tạo điều kiện và hỗ trợ hợp tác quốc tế, hỗ trợ kỹ thuật trong phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng, bao gồm cả việc thu hồi tài sản<sup>8</sup>. Một điểm nhấn của Công ước là quy định riêng một chương (Chương V) về thu hồi tài sản nhằm mục đích trả lại tài sản có được do hành vi tham nhũng cho chủ sở hữu hợp pháp, bao gồm những quốc gia có tài sản bị thất thoát do hành vi tham nhũng gây ra. Đây được coi là một tiến bộ vượt bậc của luật pháp quốc tế trong lĩnh vực tư pháp hình sự vì các điều khoản của chế định này thể hiện quyền được nhận lại tài sản bị thất thoát do hành vi tham nhũng gây ra. Bên cạnh đó, UNCAC có các quy định cụ thể về thu hồi và trả lại tài sản bị tịch thu, bao gồm nghĩa vụ đối với các bên phải thông qua các biện pháp lập pháp để cho phép họ trả lại tài sản bị tịch thu cho chủ sở hữu hợp pháp trước đó hoặc bồi thường cho các nạn nhân của tội phạm. Điều này đã thu hút được các quốc gia đang phát triển (thường có nhiều nguy cơ thất thoát tài sản do hành vi tham nhũng) hưởng ứng và gia nhập Công ước. Mặt khác, UNCAC cung cấp khuôn khổ pháp lý cần thiết cho phép các quốc gia ngăn chặn

8. Điểm b Điều 1 Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng.

hiệu quả việc chuyển tiền tham nhũng và phát hiện, truy tìm, phong tỏa, tịch thu và hoàn trả các khoản tiền thu được thông qua các hoạt động tham nhũng và chuyển qua các khu vực pháp lý. Theo đó, UNCAC đưa ra các thủ tục và điều kiện để thu hồi tài sản, chẳng hạn như tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động dân sự và hành chính, công nhận và hoạt động dựa trên lệnh tịch thu của nước ngoài và trả lại tài sản cho các quốc gia yêu cầu và các chủ sở hữu hợp pháp khác<sup>9</sup>. UNCAC cũng là công ước duy nhất quy định cụ thể về thu hồi tài sản không dựa trên bản án hình sự<sup>10</sup> và đặt ra nghĩa vụ cho các quốc gia thành viên phải hợp tác với nhau về vấn đề này. Điều 43 UNCAC về hợp tác quốc tế (khoản 1) yêu cầu các quốc gia thành viên xem xét trợ giúp nhau trong việc “điều tra và các vấn đề tố tụng về dân sự và hành chính liên quan đến tham nhũng”, đây được hiểu là việc thu hồi tài sản tham nhũng không thông qua tố tụng hình sự. Điều này khác với trước đây khi các quốc gia chỉ được phép cung cấp các tương trợ tư pháp và hợp tác quốc tế trong các vấn đề về hình sự (mà không phải là dân sự). Chế định này là cơ sở pháp lý để các quốc gia thành viên ban hành hoặc thực thi pháp luật cả về hành chính, dân sự và hình sự, để thực hiện

9. Oduor, J.A. et al (2014), *Left out of the Bargain, Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery*, *Stolen Asset Recovery Initiative*, World Bank, Washington DC, pp.11-12.

10. Greenberg, T.S. et al (2009), *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide to Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, World Bank, Washington DC, pp.1-192.



việc phát hiện, truy tìm, kê biên, phong tỏa, tịch thu và trả lại tài sản tham nhũng. Công ước đang ngày càng trở thành một trong các điều ước quốc tế phổ cập khi được dẫn chiếu trong nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương.

Các công ước trên là cơ sở pháp lý trực tiếp, quy định trách nhiệm hợp tác của các chủ thể trong cuộc chiến chống tội phạm, khắc phục hậu quả của tội phạm, thu hồi tài sản. Quy định trong các điều ước quốc tế về trách nhiệm hợp tác giữa các quốc gia được quy định bao trùm nhiều lĩnh vực của đời sống pháp lý quốc tế, như hợp tác trao đổi thông tin (đặc biệt là thông tin tình báo về tài sản tham nhũng là một trong những lĩnh vực hợp tác quan trọng giúp các quốc gia có thể ngăn ngừa, phát hiện và thu hồi tài sản tham nhũng); hợp tác ngăn ngừa và phát hiện việc chuyển tài sản do phạm tội mà có (Điều 52 Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng); hợp tác thực hiện các biện pháp thu hồi tài sản; hợp tác hỗ trợ kỹ thuật; đào tạo nguồn nhân lực và các hình thức hợp tác khác...

Như vậy, hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản là một quá trình bao gồm nhiều giai đoạn khác nhau và bao gồm nhiều biện pháp toàn diện và đa dạng; có thể được thực hiện thông qua những lĩnh vực thực thi pháp luật khác nhau, có thể xuất phát từ các hoạt động quản lý hành chính (ví dụ: Trao đổi thông tin nghiệp vụ ngân hàng về các hoạt động giao dịch tài chính) trước khi phát sinh các vụ việc hình sự và các hoạt động tố tụng hình sự; hợp tác trong quá trình tiến hành các hoạt động tố

tụng hình sự (thường thông qua kênh tương trợ tư pháp hình sự); hợp tác bằng việc trực tiếp khởi kiện vụ án dân sự ra trước Tòa án. Theo các công ước, hoạt động hợp tác thu hồi tài sản trong các vụ việc hình sự là nghĩa vụ bắt buộc, trong khi hợp tác trong lĩnh vực dân sự và hành chính chỉ mang tính khuyến nghị thực hiện nghĩa vụ. Từ đó, cho thấy hợp tác thông qua kênh tương trợ tư pháp về hình sự đóng vai trò nòng cốt, quan trọng trong lĩnh vực này. Trong hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản, tùy từng nội dung cụ thể mà các yêu cầu, đề nghị giữa các quốc gia thành viên được đưa ra với những hình thức, nội dung, kênh hợp tác và cấp độ hợp tác khác nhau.

## **2. Việt Nam trong quá trình hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản tham nhũng**

Trong những năm qua, Việt Nam cũng đã có nhiều bước đi tích cực trong việc hợp tác với cộng đồng quốc tế trong đấu tranh chống tội phạm nói chung và thu hồi tài sản nói riêng. Minh chứng sinh động cho việc tham gia tích cực của Việt Nam trong hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản là việc Việt Nam đã tham gia 4/4 công ước quốc tế liên quan đến thu hồi tài sản, đó là: (1) Công ước về chống hối lộ công chức nước ngoài trong giao dịch kinh doanh quốc tế năm 1997; (2) Công ước của Liên hợp quốc về chống buôn bán trái phép thuốc gây nghiện và chất hướng thần năm 1988; (3) Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000; (4) Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng năm 2003.



Để thực hiện đầy đủ yêu cầu của các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, Việt Nam đã và đang tiến hành sửa đổi và từng bước hoàn thiện khuôn khổ pháp lý liên quan. Điều này được thể hiện thông qua việc Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật có liên quan đến thu hồi tài sản, đặc biệt là Luật phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản và hoàn thiện pháp luật, tác giả cho rằng cần thực hiện một số giải pháp sau:

*Thứ nhất*, do các quy định về hợp tác quốc tế trong thu hồi tài sản nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật nên Việt Nam cần xúc tiến việc hoàn thiện xây dựng một khuôn khổ pháp luật thống nhất có hiệu lực cao về thu hồi tài sản. Về vấn đề này, trong nghị quyết của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam định hướng đến năm 2020<sup>11</sup>, việc ký kết và gia nhập các công ước quốc tế về chống khủng bố quốc tế, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, tội phạm rửa tiền, tội phạm tham nhũng, các hiệp định tương trợ tư pháp được xác định là yêu cầu quan trọng nhằm góp phần đảm bảo an ninh quốc gia, tăng cường hợp tác quốc tế về chống tham nhũng và thu hồi tài sản. Bên cạnh đó, để thúc đẩy hợp tác thu hồi tài sản đi vào thực chất và có chiều sâu, các nội dung của Luật tương

trợ tư pháp cần đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế về chống tham nhũng và thu hồi tài sản. Đối với hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản, cần làm rõ các vấn đề liên quan như: Các nguyên tắc hợp tác, nội dung, phạm vi hợp tác, hình thức hợp tác, cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm điều phối các hoạt động hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản.

*Thứ hai*, các quy định trực tiếp liên quan đến hợp tác thu hồi tài sản chiếm số lượng rất nhỏ. Do vậy, Việt Nam cần tiếp tục ban hành các quy định liên quan nhằm mở rộng hình thức và phạm vi hợp tác thu hồi tài sản. Trong đó, đặc biệt chú ý đến các quy định về hợp tác trao đổi thông tin, kinh nghiệm, hợp tác nâng cao năng lực thu hồi tài sản... Cuộc chiến chống tham nhũng và thu hồi tài sản là cuộc chiến không biên giới, do vậy, việc ban hành và thực thi có hiệu quả các giải pháp cụ thể về hợp tác thu hồi tài sản có vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả thu hồi tài sản.

*Thứ ba*, do số lượng các điều ước song phương được ký kết giữa Việt Nam và các quốc gia khác có liên quan trực tiếp đến thu hồi tài sản còn hạn chế, nên để tăng cường hợp tác quốc tế về thu hồi tài sản, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh đàm phán, ký kết các điều ước song phương về thu hồi tài sản nhằm mở rộng phạm vi và nâng cao hiệu quả hợp tác thu hồi tài sản. Các điều ước song phương liên quan đến thu hồi tài sản có thể là các điều ước về tương trợ tư pháp (hình sự), các điều ước về hợp tác đấu tranh chống tội phạm... □

11. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-48-NQ-TW-chien-luoc-xay-dung-va-hoan-thien-he-thong-phap-luat-Viet-Nam-den-nam-2010-dinh-huong-den-nam-2020-54373.aspx>.