

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH VỀ THU HỒI TÀI SẢN BỊ THẤT THOÁT, CHIẾM ĐOẠT KHÔNG QUA THỦ TỤC KẾT TỘI

NGUYỄN THỊ NGỌC LINH*

Hiện nay, việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không thông qua thủ tục kết tội đang được Đảng và Nhà nước rất quan tâm. Vì vậy, việc làm rõ các hạn chế trong quy định của pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội làm căn cứ để đề xuất kiến nghị hoàn thiện vấn đề này không chỉ có ý nghĩa khoa học mà còn góp phần trong thực tiễn phòng, chống tham nhũng và trách nhiệm thực thi pháp luật.

Từ khóa: Thu hồi tài sản; không qua kết tội; qua thủ tục kết tội; phòng, chống tham nhũng. The recovery of assets lost or misappropriated without going through conviction procedures is currently receiving significant attention from the Party and the State of Vietnam. Therefore, it is crucial to clarify the limitations in the provisions of the law on recovery of such assets without conviction procedures as a basis for proposing improvements. This has not only scientific significance but also practical implications for the fight against corruption and the enforcement of the law.

Keywords: Asset recovery; without conviction procedures; through conviction procedures; prevent and combat corruption.

NGÀY NHẬN: 17/6/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/7/2024

NGÀY DUYỆT: 19/8/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlmn.343.2024.926>

1. Sự cần thiết phải nghiên cứu, hoàn thiện phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội

Một là, xuất phát từ bối cảnh quốc tế.

Công ước Liên hiệp quốc phòng, chống tham nhũng (UNCAC) đã được thông qua tại Đại hội đồng Liên hiệp quốc ngày 31/10/2003 (Nghị quyết 58/4) và chính thức có hiệu lực vào ngày 14/12/2005. Đặc biệt, UNCAC đã dành một chương riêng (Chương V) quy định về thu hồi tài sản tham nhũng. Tại Điều 51 UNCAC quy định: “Việc hoàn trả tài sản theo quy định tại chương này là nguyên tắc căn bản của Công ước và các

quốc gia thành viên sẽ dành cho nhau sự hợp tác và trợ giúp tối đa trong vấn đề này”. Tiếp đó, điểm c khoản 1 Điều 54 UNCAC cũng quy định: “Xem xét tiến hành các biện pháp cần thiết cho phép tịch thu tài sản mà chưa có bản án hình sự trong trường hợp không thể truy tố người vi phạm vì lý do người này đã chết, lẫn trốn hoặc vắng mặt, hoặc trong các trường hợp thích hợp khác”. Mặc dù đây là quy định có tính tùy nghi và khuyến nghị các quốc gia thực hiện nhưng trong bối cảnh toàn cầu về phòng, chống

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

tham nhũng hiện nay, quy định này lại rất có ý nghĩa, có giá trị tham khảo và ứng dụng không chỉ cho riêng Việt Nam.

Hai là xuất phát từ chủ trương, đường lối chỉ đạo của Đảng.

Để tăng cường hiệu quả công tác thu hồi tài sản tham nhũng, Đảng đã quyết liệt chỉ đạo: “Xử lý đúng pháp luật, kịp thời, công khai cán bộ tham nhũng; tịch thu sung công tài sản tham nhũng, tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng”¹; “Trong xử lý tham nhũng phải xác minh rõ, chính xác tài sản của người có hành vi tham nhũng; áp dụng kịp thời các biện pháp thu hồi tối đa tài sản do tham nhũng mà có trong quá trình thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án”²; tiếp tục “nâng cao hiệu quả thu hồi tài sản tham nhũng, lãng phí”³. Đặc biệt, gần đây nhất, Đảng yêu cầu “rà soát, sửa đổi, bổ sung, xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế; cơ chế thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội”⁴.

Ba là, xuất phát từ thực tiễn quy định trong văn bản pháp luật của Việt Nam.

Hiện nay, việc thu hồi tài sản thông qua thủ tục kết tội đã và đang là biện pháp cơ bản, được áp dụng nhiều nhất. Mặc dù, biện pháp này đã mang lại những kết quả nhất định nhưng tỷ lệ thu hồi tài sản còn thấp so với tài sản thuộc diện phải thu hồi chưa đạt hiệu quả như mong đợi. Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng này, đặc biệt là nguyên nhân liên quan đến thể chế, chính sách, pháp luật. Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, kể cả *Luật Phòng, chống tham nhũng*, các luật, bộ luật chuyên ngành, như: *Bộ luật Hình sự*, *Bộ luật Dân sự*, *Bộ luật Tố tụng hình sự*, *Bộ luật Tố tụng dân sự*, *Luật Thanh tra*, *Luật Kiểm*

toán... và những quy định của Công ước của Liên hiệp quốc về chống tham nhũng không quy định trực tiếp về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội mà vấn đề này thường được quy định chung, khái quát trong các chế định, quy định về thu hồi tài sản tham nhũng, tài sản do tham nhũng mà có hoặc tài sản có nguồn gốc từ tham nhũng.

Mặc dù pháp luật hình sự và pháp luật tố tụng hình sự hiện hành đã quy định trong quá trình giải quyết vụ án hình sự, ngay cả khi người thực hiện hành vi phạm tội chưa bị kết án bằng bản án có hiệu lực pháp luật của tòa án thì việc thu hồi tài sản trong quá trình giải quyết vụ án hình sự vẫn được thực hiện qua cơ chế xử lý vật chứng. Tuy nhiên, dựa vào cơ chế này để thu hồi tài sản liên quan đến tội phạm trong các vụ án hình sự, đặc biệt là trong các vụ án hình sự và kinh tế, tham nhũng vẫn bộc lộ hạn chế, vướng mắc. Cụ thể:

(1) Pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt còn thiếu nhiều chế định, quy định cơ bản bảo đảm cho việc tổ chức thực hiện trên thực tế, như: chưa quy định thống nhất quan niệm, đặc điểm nhận diện phương thức này; chưa quy định rõ các hình thức, biện pháp, quy trình thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội; đặc biệt chưa quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội cũng như mối quan hệ, trách nhiệm phối hợp chia sẻ thông tin giữa các cơ quan này trong quá trình thực hiện hoạt động này.

(2) Quy định pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội chưa được thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, toàn diện các chủ trương, quan điểm của Đảng và việc nội luật hóa các công ước quốc tế về vấn đề này.

2. Một số đề xuất hoàn thiện quy định của pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội

Thứ nhất, hoàn thiện quy định của pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội cần phải được thể chế hóa và thực hiện đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng về vấn đề này. Đây được coi là nhiệm vụ chính trị quan trọng trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Tuy nhiên, khi thể chế hóa chủ trương của Đảng, cần phải dựa trên thực tiễn công tác thu hồi tài sản và phòng, chống tham nhũng kết hợp với việc học tập, tham khảo có chọn lọc những kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới về lĩnh vực này để phù hợp với Việt Nam.

Thứ hai, hoàn thiện quy định của pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội cần phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với pháp luật về phòng, chống tham nhũng nói riêng và cả hệ thống pháp luật nói chung.

Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về thu hồi tài sản tham nhũng rất rộng, quá trình thu hồi tài sản rất phức tạp, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của nhiều chủ thể nên việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi tài sản tham nhũng đòi hỏi sự hoàn thiện đồng bộ không chỉ của pháp luật phòng, chống tham nhũng nói riêng mà cả hệ thống pháp luật nói chung, trong đó đặc biệt lưu ý đến những đạo luật chủ chốt trực tiếp quy định về thu hồi tài sản, như: *Bộ luật Hình sự, Luật Phòng, chống tham nhũng*; các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, như: *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức, Viện Kiểm sát nhân dân*...

Thứ ba, hoàn thiện quy định của pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất

thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội phải được quy định tập trung thống nhất trong một văn bản quy phạm pháp luật có tính ổn định. Trong văn bản đó cần hoàn thiện các nội dung sau:

(a) *Quy định rõ khái niệm, các dấu hiệu cơ bản của tài sản bị thất thoát chiếm đoạt để làm cơ sở cho việc thu hồi*

Hiện nay, pháp luật mới chỉ quy định tài sản tham nhũng là tài sản có được từ hành vi tham nhũng, tài sản có nguồn gốc từ hành vi tham nhũng mà chưa quy định rõ khái niệm, dấu hiệu nhận biết thế nào là tài sản có được từ hành vi tham nhũng hoặc có nguồn gốc từ hành vi tham nhũng. Điều này sẽ gây khó khăn cho quá trình áp dụng, tạo sự không thống nhất về cách hiểu và cách áp dụng trong thực tiễn. Việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không thông qua thủ tục kết tội nên được tiếp cận từ góc độ liên ngành của tội phạm học, xã hội học và kinh tế học. Đây sẽ được coi là phương thức thu hồi tài sản có hiệu quả cao vì chỉ cần dựa vào nghi ngờ về sự hợp lý của các tài sản vượt quá mức thu nhập... là có thể xử lý ngay vấn đề tài sản mà không cần truy cứu đến cùng xem chủ sở hữu đã có hành vi vi phạm/phạm tội cụ thể là gì.

Chính vì vậy, quan niệm về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội có thể được hiểu là quy trình đặc biệt của cơ quan nhà nước, không cần thông qua việc xét xử người có hành vi vi phạm mà tập trung vào xử lý tài sản bị nghi ngờ là có nguồn gốc hoặc liên quan đến tội phạm nhằm thu hồi tài sản bất minh đó để trả lại cho chủ sở hữu hợp pháp hoặc thu hồi về cho ngân sách nhà nước.

Với cách tiếp cận trên, thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội có một số đặc điểm sau:

(1) Phương thức thu hồi tài sản bị thất

thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội ít phổ biến hơn so với thủ tục thu hồi tài sản thông qua thủ tục kết tội. Thu hồi tài sản thông qua thủ tục kết tội là phương thức phổ biến được hầu hết các quốc gia sử dụng. Phương thức này thường được thực hiện thông qua các hoạt động: khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Phương thức này là sự công nhận của xã hội về bản chất tội phạm tham nhũng và trách nhiệm giải trình của người phạm tội. Mấu chốt của phương thức này đòi hỏi phải chứng minh nguồn gốc bất hợp pháp tài sản do phạm tội. Vì vậy, phương thức này sẽ không thực hiện được khi tội phạm bỏ trốn, hoặc bị chết hay không có đầy đủ các chứng cứ chứng minh tội phạm. Khắc phục những hạn chế trên, phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội ra đời. Đây là một phương thức tịch thu tài sản mới, mang lại những hiệu quả đáng ghi nhận.

(2) Phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội là phương thức thu hồi tài sản hữu hiệu. Phương thức này giúp cho các cơ quan nhà nước thuận tiện hơn trong việc chứng minh nguồn gốc tài sản bất hợp pháp của người thực hiện hành vi tham nhũng. Đồng thời, giúp cơ quan có thẩm quyền thu hồi triệt để hơn tài sản của Nhà nước bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án tham nhũng, kinh tế. Phương thức này còn hỗ trợ, tăng cường cho việc kiểm soát tài sản thu nhập của những người có chức vụ, quyền hạn, nâng cao hiệu quả công tác giám sát, thanh tra, phòng ngừa các hành vi sai trái của những người có chức vụ, quyền hạn, giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, làm giàu bất chính, nhất là khi phương thức này được xem là biện pháp thu hồi tài sản bổ sung khi việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt qua thủ tục kết tội không hiệu quả.

(b) Quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức

Việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội cũng như mối quan hệ, trách nhiệm phối hợp chia sẻ thông tin giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện hoạt động này. Phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội nên vẫn còn khá mới mẻ ở Việt Nam; mới chỉ có các cơ quan thanh tra, kiểm toán có thẩm quyền, trách nhiệm liên quan đến vấn đề này, còn các cơ quan tiến hành tố tụng thì tuy có đề cập đến nhưng trách nhiệm, thẩm quyền trong lĩnh vực này lại chưa thực sự được quy định rõ ràng. Bên cạnh đó, trách nhiệm phối hợp và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan trên cũng chưa được quy định cụ thể, điều này cũng làm giảm tính hiệu quả trong quá trình thực hiện phương thức thu hồi tài sản. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng một cơ quan có thẩm quyền chuyên trách về lĩnh vực này.

(c) Quy định rõ các hình thức, biện pháp, quy trình thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội

Hiện tại, Luật Phòng, chống tham nhũng chưa quy định cụ thể hình thức, biện pháp, quy trình thu hồi tài sản tham nhũng. Điều này khiến việc nhận thức và áp dụng trong thực tiễn còn chưa thống nhất, đồng bộ. Hơn thế nữa, phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội vẫn còn mới mẻ. Do đó, để khắc phục tình trạng này, pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội cần pháp điển hóa các quy định pháp luật đang nằm rải rác ở các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ tư, hoàn thiện quy định của pháp luật về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội, phải nội luật hóa toàn diện các công ước quốc tế về phòng, chống tham nhũng mà

Việt Nam ký kết, tham gia; đồng thời, phải tham khảo, học tập kinh nghiệm của các nước trên thế giới. Việt Nam đã tham gia UNCAC và một số điều ước quốc tế khác liên quan đến phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, việc hoàn thiện quy định về phương thức thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội nói riêng và pháp luật về phòng, chống tham nhũng nói chung cần phù hợp với các quy định trong các công ước trên. Việc nội luật hóa những tiêu chuẩn được quốc tế thừa nhận về thu hồi tài sản tham nhũng vừa là trách nhiệm của Việt Nam với tư cách là thành viên tham gia các công ước nói trên, vừa là cơ hội thúc đẩy các quan hệ hợp tác quốc tế cũng như các hoạt động tương trợ tư pháp trong các hoạt động liên quan đến thu hồi tài sản và phòng chống tham nhũng.

3. Kết luận

Thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm và chỉ đạo quyết liệt. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế mà Việt Nam lại là thành viên của UNCAC, cùng với việc thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt thông qua thủ tục kết tội chưa thực sự hiệu quả, trách nhiệm nghiên cứu và hoàn thiện quy định về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội được xác định là một trong các nhiệm vụ trọng tâm góp phần trong công tác phòng, chống tham nhũng hiện nay

Chú thích:

1. Ban Chấp hành Trung ương (khóa X) (2011). *Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, tr. 21.

2. Bộ Chính trị (2015). *Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 07/12/2015 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng*.

3. Bộ Chính trị (2016). *Kết luận số 10 -KL/TW ngày 26/12/2016 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X) về tăng cường sự*

lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

4. Ban Bí thư (2021). *Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế*.

5. Liên hiệp quốc (1948). Điều 17 *Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền* năm 1948.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Công Giao, Đỗ Thu Huyền (2023). *Những vấn đề đặt ra trong hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội*. Kỷ yếu Hội thảo Một số vấn đề lý luận về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội. Viện Nghiên cứu Lập pháp.

2. Trần Đình Quyền (2023). *Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội*. Kỷ yếu Hội thảo Một số vấn đề lý luận về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội. Viện Nghiên cứu Lập pháp.

3. *Thu hồi tài sản bị chiếm đoạt: Kinh nghiệm rút ra từ một số vụ án kinh tế, tham nhũng*. <https://phaply.net.vn>, ngày 15/7/2023.

4. *Hoàn thiện pháp luật về thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt không qua thủ tục kết tội tại Việt Nam*. <https://daibieunhandan.vn>, ngày 08/5/2024.

5. *Khắc phục khó khăn, vướng mắc trong công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt*. <https://lsvn.vn>, ngày 28/02/2024.

6. *Nỗi lòng của thi hành án dân sự: Pháp lý tài sản không rõ ràng*. <https://tuoitre.vn>, ngày 11/11/2022.

7. *Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế*. <https://mof.gov.vn>, ngày 14/6/2021.

8. *Thu hồi tài sản tham nhũng từ kinh nghiệm lập pháp của Liên minh châu Âu và khuyến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam*. <https://tapchitoaan.vn>, ngày 02/02/2024.

9. *Đẩy mạnh thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụ án về tham nhũng, kinh tế*. <https://baochinhphu.vn>, ngày 10/4/2024.