

MỘT SỐ VẤN ĐỀ TRONG DỰ THẢO LUẬT PHÒNG, CHỐNG RỬA TIỀN (SỬA ĐỔI)

TS. Nguyễn Văn Tuấn - Khoa Luật, Trường Đại học Thành Đông

TÓM TẮT

Dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền đang trong quá trình soạn thảo và được lấy ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học. Bài viết đi sâu phân tích về phạm vi điều chỉnh, chính sách của Nhà nước trong phòng, chống rửa tiền và các hành vi bị cấm.

Từ khóa: Phòng, chống rửa tiền; phạm vi điều chỉnh; chính sách của Nhà nước; các hành vi bị cấm.

ABSTRACT

The draft Law on prevention and combat of money laundering is in the process of being drafted and is being consulted by experts and scientists. The article analyzes in-depth the scope of regulation, the State's policies in the prevention and combat of money laundering and prohibited acts.

Keywords: Prevention and combat of money laundering; Scope; State policy; Prohibited acts.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Phòng, chống rửa tiền được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 18/6/2012 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013 là văn bản pháp lý quy định về phòng, chống rửa tiền theo định hướng phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế về phòng, chống rửa tiền.

Từ đó đến nay, sau gần 10 năm thi hành Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012, công tác phòng, chống rửa tiền ở Việt Nam đã đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, qua quá trình triển khai thi hành Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012, một số vướng mắc, bất cập trong các quy định của pháp luật phòng chống rửa tiền đã ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động phòng, chống rửa tiền.

Tại thời điểm thông qua, các quy định của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 được xây dựng theo hướng phù hợp, nội luật hóa các khuyến nghị của Lực lượng đặc nhiệm tài chính quốc

tế (FATF) và xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phát sinh về phòng, chống rửa tiền trong giai đoạn này.

Từ đó đến nay, FATF đã có 11 lần sửa đổi các khuyến nghị, dẫn đến việc một số quy định tại Luật Phòng chống rửa tiền năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành không còn phù hợp với 40 Khuyến nghị hiện hành của FATF, ảnh hưởng đến việc thực thi cam kết của Việt Nam trong việc thực hiện các khuyến nghị của FATF.

Vì vậy, việc xây dựng Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) là cần thiết, nhằm phù hợp với các nghĩa vụ thực hiện điều ước quốc tế, cam kết quốc tế của Việt Nam, thể hiện Việt Nam là một thành viên có trách nhiệm trong công tác phòng, chống rửa tiền của khu vực cũng như trên toàn thế giới. Đồng thời, việc này cũng phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, nhằm khắc phục những hạn chế của các quy định của pháp luật, qua đó nâng cao hiệu quả,

hiệu lực công tác phòng, chống rửa tiền trong thời gian tới [5].

2. VỀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH

Phạm vi điều chỉnh được quy định tại Điều 1 dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) như sau:

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

1. Luật này quy định về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn tổ chức, cá nhân có hành vi rửa tiền; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phòng, chống rửa tiền; hợp tác quốc tế trong phòng, chống rửa tiền.

2. Việc phòng, chống rửa tiền nhằm tài trợ khủng bố, tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt được thực hiện theo quy định của Luật này, quy định của pháp luật hình sự và pháp luật về phòng, chống khủng bố, phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt.

Thứ nhất, tại khoản 1 Điều 1 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) không còn cụm từ “xử lý” [4]. Trong Bản thuyết minh dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) có nêu là bỏ cụm từ “xử lý” tại khoản 1 Điều 1 của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 với lý do các quy định về “xử lý” với hành vi rửa tiền đã được quy định tại các văn bản pháp luật khác liên quan (Bộ luật Hình sự, các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính) [1].

Trong những năm gần đây Quốc hội đã ban hành một số luật có tên là Luật Phòng, chống ví dụ Luật Phòng, chống ma túy năm 2021; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; Luật Phòng, chống khủng bố năm 2013. Tuy cùng có tên là Luật Phòng, chống, nhưng cách quy định về phạm vi điều chỉnh của các luật này cũng khác nhau.

Luật Phòng, chống ma túy năm 2021

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về phòng, chống ma túy; quản lý người sử dụng trái phép chất ma túy; cai nghiện ma túy; trách nhiệm của cá nhân, gia đình, cơ quan, tổ chức trong phòng, chống ma túy; quản lý nhà nước và hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy.

Tại khoản 7 Điều 2. “Giải thích từ ngữ” quy định: “Phòng, chống ma túy là phòng ngừa, ngăn chặn, đấu tranh chống tội phạm và tệ nạn ma túy; kiểm soát các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy”. Cụm từ “đấu tranh chống tội phạm” có thể hiểu là có liên quan đến xử lý.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về phòng ngừa, phát hiện tham nhũng; xử lý tham nhũng và hành vi khác vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

Phạm vi của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định rất rõ ba nội dung là phòng ngừa, phát hiện và xử lý.

Luật Phòng, chống khủng bố năm 2013

Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về nguyên tắc, chính sách, biện pháp, lực lượng phòng, chống khủng bố; hợp tác quốc tế và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phòng, chống khủng bố.

Tại khoản 3 của Điều 3 “Giải thích từ ngữ” quy định: “Phòng, chống khủng bố bao gồm các hoạt động phòng ngừa khủng bố, phòng ngừa tài trợ khủng bố,

chống khủng bố và chống tài trợ khủng bố”.

Chúng tôi băn khoăn về việc bỏ từ “xử lý” trong Điều 1 của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 với những lý do như sau:

- Trong các luật hiện hành chưa có giải thích từ phòng và chống được hiểu như thế nào, mặc dù hai từ này có dấu phẩy.

- Qua 03 luật nói trên trực tiếp hay gián tiếp đều quy định xử lý hành vi liên quan đến ma túy, tham nhũng và khủng bố, mặc dù các hành vi này đều được hình sự hóa trong Bộ luật Hình sự.

- Tội rửa tiền đã được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 1999 được sửa đổi bổ sung năm 2009 (Điều 251). Điều đó có nghĩa là tội rửa tiền đã có trong Bộ luật Hình sự trước khi ban hành Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012.

- Trong Báo cáo tổng kết thi hành Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 có nêu 05 hạn chế, bất cập trong quy định của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 và 02 nguyên nhân của hạn chế, bất cập, tuy nhiên, không có nội dung nào đề cập đến phạm vi điều chỉnh của Luật Phòng, chống rửa tiền, cụ thể là tại sao lại bỏ cụm từ “xử lý”.

Thứ hai, về khoản 2 Điều 1 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi), nếu bỏ cụm từ “xử lý” thì cũng cần bỏ cụm từ “pháp luật hình sự” vì pháp luật hình sự chỉ quy định xử lý đối với hành vi phạm tội.

Thứ ba, đề nghị Ban soạn thảo cân nhắc việc bỏ hay không bỏ cụm từ “xử lý”. Việc bỏ hay không bỏ cụm từ “xử lý” có liên quan đến nhiều nội dung của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi), trong đó có chính sách của Nhà

nước trong phòng, chống rửa tiền và các hành vi bị cấm mà chúng tôi sẽ trình bày sau đây.

3. VỀ CHÍNH SÁCH CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÒNG, CHỐNG RỬA TIỀN

Về chính sách của Nhà nước trong phòng, chống rửa tiền được quy định tại Điều 5 dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) như sau:

Điều 5. Chính sách của Nhà nước trong phòng, chống rửa tiền

1. Phòng, chống rửa tiền là trách nhiệm của Nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

2. Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia phòng, chống rửa tiền.

3. Thúc đẩy hợp tác quốc tế trong phòng, chống rửa tiền.

Thứ nhất, về cơ bản, chúng tôi nhất trí với các chính sách quy định tại khoản 1 Điều 5 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi). Tuy nhiên, trong Bản thuyết minh dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) có nêu khoản 1 Điều 5 được sửa đổi là nhằm quy định rõ phòng, chống rửa tiền không chỉ là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước mà còn là trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân [1].

Với cách đặt vấn đề nêu trên (bỏ cụm từ “xử lý”) thì có thể quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong phòng ngừa rửa tiền, còn chống rửa tiền (có thể hiểu là bao hàm cả xử lý) thì không thể quy định trách nhiệm cho tổ chức, cá nhân. Chỉ nên quy định là Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia chống rửa tiền.

Về trách nhiệm của cơ quan nhà nước đã được cụ thể hóa bằng nhiều điều luật (từ Điều 39 đến 53 của chương III)

của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi). Tuy nhiên, nếu bỏ cụm từ “xử lý” tại khoản 1 Điều 1 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) thì các cơ quan nhà nước chỉ còn trách nhiệm trong “*phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn rửa tiền*” (khoản 1 Điều 1 của dự thảo Luật) và không còn trách nhiệm trong xử lý hành vi rửa tiền. Vì vậy, đề nghị rà soát lại các điều luật quy định về chức năng của các cơ quan nhà nước cho phù hợp với quy định tại Điều 1. Ngoài ra, cần bổ sung các điều luật quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong phòng ngừa rửa tiền vì các luật về phòng, chống đề có điều luật quy định về trách nhiệm của tổ chức và cá nhân.

Luật Phòng, chống ma túy năm 2021 có Điều 6 quy định về trách nhiệm của cá nhân và gia đình trong phòng, chống ma túy và Điều 10 quy định về trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt nam, các tổ chức thành viên và tổ chức khác trong phòng, chống ma túy. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 có Điều 4 quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị và doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước trong phòng, chống tham nhũng và Điều 5 quy định quyền và nghĩa vụ của công dân phòng, chống tham nhũng.

Chúng tôi đề nghị cân nhắc bổ sung cụm từ “*doanh nghiệp*” vào đoạn cuối khoản 1 Điều 5 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) cho rõ và đầy đủ, vì doanh nghiệp có liên quan nhiều đến hoạt động phòng ngừa rửa tiền.

Thứ hai, về chính sách quy định tại khoản 3 Điều 5 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) đã được cụ thể hóa tại Điều 6 của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi). Tuy nhiên, chính sách quy định tại khoản 2 Điều 5

chưa được cụ thể hóa trong dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi). Vì vậy, đề nghị cụ thể hóa chính sách quy định tại khoản 2 Điều 5 bằng các điều luật cụ thể trong dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi).

4. VỀ CÁC HÀNH VI BỊ CẤM

Các hành vi bị cấm được quy định tại Điều 8 dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) như sau:

Điều 8. Các hành vi bị cấm

1. Tổ chức, tham gia hoặc tạo điều kiện, trợ giúp thực hiện hành vi rửa tiền.

2. Thiết lập hoặc duy trì tài khoản vô danh, nặc danh, mạo danh.

3. Thiết lập và duy trì quan hệ kinh doanh với ngân hàng vỏ bọc.

4. Cung cấp trái phép dịch vụ nhận tiền mặt, séc, công cụ tiền tệ khác hoặc công cụ lưu trữ giá trị và thực hiện thanh toán cho người thụ hưởng.

5. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong phòng, chống rửa tiền xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

6. Cản trở việc cung cấp thông tin phục vụ công tác phòng, chống rửa tiền.

7. Đe dọa, trả thù người phát hiện, cung cấp thông tin, báo cáo, tố cáo về hành vi rửa tiền.

Trong Báo cáo rà soát pháp luật trong nước và quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) nêu rõ:

Dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) không quy định chương riêng về xử lý vi phạm hành chính. Tuy nhiên, dự thảo có quy định một số hành vi bị cấm (Điều 8) cũng như có quy định mới về nghĩa vụ đối với đối tượng báo cáo.

Tại Kế hoạch hành động quốc gia về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố giai đoạn 2015 - 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 2112/QĐ-TTg ngày 25/11/2014 của Thủ tướng Chính phủ, theo đó, Thủ tướng Chính phủ giao Ngân hàng nhà nước, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Xây dựng, Bộ Công Thương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, Bộ Tư pháp phối hợp *“Đưa nội dung xử phạt hành chính trong lĩnh vực phòng, chống rửa tiền, tài trợ cho khủng bố vào Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực”*.

Nhằm đảm bảo dự thảo Luật không phát sinh mâu thuẫn với Luật Xử lý vi phạm hành chính và các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực; đảm bảo đáp ứng được các quy định của pháp luật Việt Nam và tình hình thực tiễn trong nước, các chuẩn mực quốc tế về chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố, các yêu cầu của Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia, công nhận; trong quá trình xây dựng dự thảo Luật, Ngân hàng nhà nước đã rà soát các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực có liên quan. Qua rà soát, hiện nay một số nội dung xử phạt hành chính trong lĩnh vực phòng, chống rửa tiền đã được quy định tại Nghị định xử phạt hành chính trong một số lĩnh vực (bao gồm: lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng; lĩnh vực tài chính; hải quan; kế toán; kiểm toán độc lập; chứng khoán; bảo hiểm). Tuy nhiên, để đảm bảo tính thống nhất của các quy định tại Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi), sau khi Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) được ban hành, các Bộ ngành cần rà soát, báo cáo Chính phủ để đề xuất sửa đổi các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực liên quan theo hướng bổ

sung xử lý đối với các hành vi vi phạm mới, các hành vi vi phạm được sửa đổi, bổ sung tại dự thảo Luật [3].

Như vậy, vấn đề đặt ra là có cần xây dựng Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền hay không? Theo chúng tôi, nếu xây dựng thì cần căn cứ Luật Xử lý vi phạm hành chính và Luật Phòng, chống rửa tiền. Vậy những hành vi vi phạm hành chính nào sẽ được quy định trong Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền. Theo lập luận trong Báo cáo nêu trên có thể hiểu *“một số hành vi bị cấm (Điều 8) cũng như có quy định mới về nghĩa vụ đối với đối tượng báo cáo”* sẽ được quy định trong Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền.

Với nội dung của Báo cáo nêu trên, chúng tôi hiểu là sau khi ban hành Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) *“các Bộ ngành cần rà soát, báo cáo Chính phủ để đề xuất sửa đổi các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực liên quan theo hướng bổ sung xử lý đối với các hành vi vi phạm mới, các hành vi vi phạm được sửa đổi, bổ sung tại dự thảo Luật”*. Như vậy, việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền sẽ được quy định tại các nghị định khác nhau mà không có nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền.

Tuy nhiên, trong Báo cáo tổng kết thi hành Luật Phòng, chống rửa tiền có nêu các nghị định xử phạt trong các lĩnh vực: i) Lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán có nội dung *xử phạt đối với hành vi vi phạm quy định về phòng, chống rửa tiền* trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán; Lĩnh vực hải quan có *bổ sung các hành vi liên quan đến trốn thuế nhằm ngăn*

chặn, phòng ngừa các hành vi liên quan đến rửa tiền (khoản 1 Điều 14 . Xử phạt đối với hành vi trốn thuế); Lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm, kinh doanh sô xô có quy định hình thức xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến phòng chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm nhân thọ [2]. Tuy nhiên, trong Báo cáo không chỉ rõ những điều luật quy định xử phạt hành vi vi phạm liên quan đến rửa tiền.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị làm rõ mục đích của việc quy định các hành vi bị cấm là gì, có phải đây là cơ sở cho việc quy định chế tài trong xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực rửa tiền không? Từ đó, mới quy định đầy đủ và rõ ràng các hành vi bị cấm trong phòng,

chống rửa tiền. Theo quan điểm của chúng tôi cần xây dựng Nghị định xử phạt hành chính trong lĩnh vực rửa tiền.

5. KẾT LUẬN

Về cơ bản, chúng tôi tán thành và đánh giá cao dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi). Dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) đã bám sát các chủ trương, đường lối của Đảng, Nhà nước về phòng, chống rửa tiền. Tuy nhiên, nội dung của dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) cần tiếp tục rà soát để bảo đảm tính thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và tính tương thích với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

- [1] Bản thuyết minh dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền.
- [2] Báo cáo số 404/BC-NHNN ngày 09/12/2021 về tổng kết thi hành Luật Phòng, chống rửa tiền.
- [3] Báo cáo Rà soát pháp luật trong nước và cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi).
- [4] Dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi).
- [5] Tờ trình dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi).