

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISBN 1859 - 2953  
<http://lapphap.vn>



VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



- ❖ THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP
- ❖ HỆ THỐNG THÔNG TIN QUỐC GIA VỀ ĐẤT ĐAI VÀ THỂ CHẾ HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN
- ❖ TỘI RỬA TIỀN TRONG PHÁP LUẬT HÌNH SỰ ANH

SỐ 18 (466)

Kỳ 2 - Tháng 9/2022

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

## Mục lục Số 18/2022

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 03** Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp

**PGS. TS. Nguyễn Minh Tuấn**

- 10** Kiểm soát hoạt động thu thuế đối với khu vực kinh tế chưa được quan sát tại Việt Nam

**PGS. TS. Dương Anh Sơn - TS. Bùi Thị Hằng Nga**

### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 18** Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và thể chế hỗ trợ thị trường bất động sản

**TS. Ninh Thị Hiền**

- 26** Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em

**Phan Minh Lưu An**

### CHÍNH SÁCH

- 34** Phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ cho người lao động trong các khu công nghiệp ở Việt Nam

**TS. Hoàng Xuân Nghĩa - TS. Nguyễn Quốc Tuấn -  
TS. Nguyễn Văn Hưởng**

### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 40** Một số hạn chế, bất cập trong Bộ luật Tố tụng hình sự và kiến nghị hoàn thiện

**TS. Ngô Văn Vịnh**

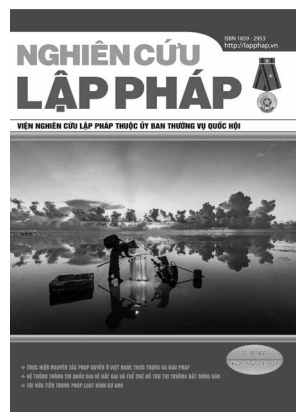
- 47** Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống bệnh không lây nhiễm

**ThS. Nguyễn Thúy Hà**

### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 55** Tội rửa tiền trong pháp luật hình sự Anh

**TS. Bùi Hữu Toàn**



#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiền (Chủ tịch)  
GS. TSKH. Đào Trí Úc  
GS. TS. Nguyễn Minh Đức  
TS. Hoàng Xuân Hòa  
TS. Lê Hải Đường  
TS. Lương Minh Tuấn (Thư ký)  
PGS. TS. Trương Hồ Hải  
PGS. TS. Bùi Nguyên Khánh  
PGS. TS. Tô Văn Hòa  
PGS. TS. Vũ Công Giao  
PGS. TS. Ngô Huy Cương  
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. LƯƠNG MINH TUẤN

#### TRỤ SỞ:

35 NGÔ QUYÊN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.  
ĐT: 08048376; 024.32121203  
FAX: 0243.2121201  
Email: nclp@quochoi.vn  
Website: <http://lapphap.vn>

#### THIẾT KẾ:

PHẠM VIỆT THÁI

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013  
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

#### PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202; 08044732

#### TÀI KHOẢN:

107000943928  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN  
ĐẠI CHỨNG VIỆT NAM  
(PVCOMBANK), CHI NHÁNH HỘI SỞ CHÍNH

MÃ SỐ THUẾ: 0101138205

IN TẠI CÔNG TY CP PHÁT TRIỂN CÔNG NGHỆ  
IN NGUYỄN KHANG

**GIÁ: 25.000 ĐỒNG**

**Ảnh bìa:** Biển Quang Lang, Thái Thụy, Thái Bình  
**Ảnh:** ST

# LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

## Legis No 18/2022

### STATE AND LAW

- 03** The Rule of Law in Vietnam: Current Status and Recommendations  
**Prof. Dr. Nguyen Minh Tuan**
- 10** Income Tax Controlling for Non-observed Economy in Vietnam  
**Prof. Dr. Duong Anh Son - Dr. Bui Thi Hang Nga**

### DISCUSSION OF BILLS

- 18** National Land Information System and Supportive Institutions the Real Estate Market  
**Dr. Ninh Thi Hien**
- 26** Improvements of the Legal Regulations on Prevention and Combatting Domestic Violence against Children  
**Phan Minh Luu An**

### POLICY

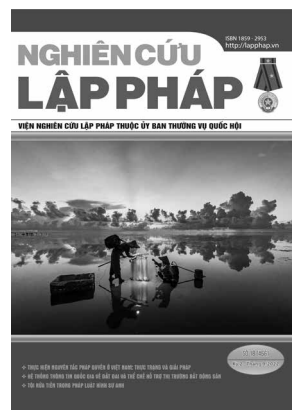
- 34** Development of Synchronous Housing Infrastructure for Workers in Industrial Zones in Vietnam  
**Dr. Hoang Xuan Nghia - Dr. Nguyen Quoc Tuan - Dr. Nguyen Van Huong**

### LEGAL PRACTICE

- 40** Identified Shortcomings and Inadequacies in the Criminal Procedure Code and Recommendations for Improvements  
**Dr. Ngo Van Vinh**
- 47** Improvements of Legal Regulations on Prevention and Control of Noncommunicable Diseases  
**LLM. Nguyen Thuy Ha**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 55** Money Laundering in Proceeds of Crime Act of the United Kingdom  
**Dr. Bui Huu Toan**



#### EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)  
Prof. Dr. Dao Tri Uc  
Prof. Dr. Nguyen Minh Duc  
Dr. Hoang Xuan Hoa  
Dr. Le Hai Duong  
Dr. Luong Minh Tuan (Secretary)  
Prof. Dr. Truong Ho Hai  
Prof. Dr. Bui Nguyen Khanh  
Prof. Dr. To Van Hoa  
Prof. Dr. Vu Cong Giao  
Prof. Dr. Ngo Huy Cuong  
Prof. Dr. Vu Hong Anh

#### CHIEF EDITOR IN CHARGE:

DR. LUONG MINH TUAN

#### OFFICE:

35 NGO QUYEN - HOAN KIEM - HA NOI.  
ĐT: 08048376; 024.32121203  
FAX: 0243.2121201  
Email: [nclp@quochoi.vn](mailto:nclp@quochoi.vn)  
Website: <http://lapphap.vn>

#### DESIGN:

PHAM VIET THAI

#### LICENSE OF PUBLICATION:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013  
MINISTRY OF INFORMATION  
AND COMMUNICATION

#### DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202; 08044732

#### ACCOUNT NUMBER:

107000943928  
JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES  
VIETNAM PUBLIC JOINT STOCK  
COMMERCIAL BANK  
(PVCOMBANK)

TAX CODE: 0101138205

PRINTED BY NGUYEN KHANG PRINTING  
TECHNOLOGY DEVELOPMENT JOINT STOCK  
COMPANY

PRICE: **25.000 VND**

# THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

**Nguyễn Minh Tuấn**

*PGS.TS. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Nguyên tắc pháp quyền, thực hiện nguyên tắc pháp quyền, Dự án Tư pháp thế giới.

## Tóm tắt:

Nguyên tắc pháp quyền là một trong cấu thành quan trọng của quản trị tốt. Việc thực hiện nguyên tắc này trên thực tế ở Việt Nam còn nhiều bất cập, hạn chế, cần phải xác định nguyên nhân và đưa ra giải pháp khắc phục.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 06/08/2022

Biên tập : 10/09/2022

Duyệt bài : 12/09/2022

## Article Information:

*Keywords:* The rule of law; enforcement of the rule of law; The World Justice Project

## Abstract:

The rule of law is one of the important components of good governance. The enforcement of this principle in practice in Vietnam still faces with a number of shortcomings and constraints, and it is necessary to identify the causes and give out recommendations for further improvements.

## Article History:

Received : 06 Aug. 2022

Edited : 10 Sep. 2022

Approved : 12 Sep. 2022

## 1. Khái niệm, các chỉ số đánh giá việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong quản trị quốc gia

Dự án Tư pháp thế giới (The World Justice Project - WJP)<sup>1</sup> đã liệt kê bốn nội dung mang tính nguyên tắc sau đây của nguyên tắc pháp quyền:

“(1) Chính phủ, các quan chức, các cơ quan đại diện, cá nhân và các tổ chức tư nhân đều phải tuân thủ pháp luật;

(2) Luật pháp rõ ràng, công khai, ổn định và đúng đắn; được áp dụng đồng đều và bảo vệ các quyền cơ bản, bao gồm cả an toàn của

người và tài sản và các quyền con người đã được xác định;

(3) Quy trình pháp luật, theo đó luật được ban hành, quản lý và thi hành có thể tiếp cận được, công bằng và hiệu quả;

(4) Hoạt động tư pháp phải được thực hiện kịp thời bởi những đại diện có thẩm quyền, có đạo đức, độc lập và trung lập, có đủ nhân lực và nguồn lực cần thiết và làm việc với tinh thần phục vụ cộng đồng”<sup>2</sup>.

Theo Dự án Tư pháp thế giới, bốn nguyên tắc phổ quát nêu trên tạo thành một định nghĩa

<sup>1</sup> World Justice Project (WJP) là một tổ chức độc lập, đa ngành, phi lợi nhuận, có Văn phòng đặt tại Washington, DC, và Seattle, WA, Hoa Kỳ. WJP làm việc để thúc đẩy quy định của pháp luật trên toàn thế giới. Website chính thức của Dự án này tại địa chỉ: <http://worldjusticeproject.org>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>2</sup> The Four Universal Principles, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 6/8/2022.

chức năng của pháp quyền. Pháp quyền là một trạng thái chính trị và trật tự pháp lý, ở đó không có tổ chức, cá nhân nào đứng trên pháp luật; quyền lực nhà nước, quyền lực chính trị được tổ chức và thực hiện dựa trên pháp luật, ràng buộc và bị kiểm soát bởi pháp luật đã được ban hành và công bố công khai, có nội dung rõ ràng, ổn định, áp dụng chung cho mọi chủ thể, phản ánh các giá trị tiến bộ được pháp luật quốc tế thừa nhận như ghi nhận các quyền cơ bản của con người, tự do, công bằng, bình đẳng; pháp luật được bảo vệ bởi cơ quan tư pháp làm việc công tâm, khách quan, độc lập với các cơ quan khác và xét xử theo thủ tục công bằng, chặt chẽ do luật định.

Với tính chất là một nguyên tắc của quản trị tốt, pháp quyền là một nguyên tắc, theo đó tất cả mọi thành viên của xã hội (bao gồm cả nhà nước) đều phải tuân theo các quy định của pháp luật. Pháp quyền được coi là nguyên tắc pháp luật, vì đó là phương châm hoặc quy tắc cho sự quyết định, ngay cả trong những trường hợp còn hoài nghi hoặc không dự liệu trước được<sup>3</sup>.

Như vậy, với nghĩa là một nguyên tắc, *nguyên tắc pháp quyền được hiểu là nguyên lý, tư tưởng chỉ đạo nhất thiết phải tuân theo với nội dung cốt lõi là quyền lực nhà nước được kiểm soát, ràng buộc với pháp luật, chỉ được và phải được thực hiện trên cơ sở và trong khuôn khổ pháp luật*. Xét về mặt phạm vi, nguyên tắc pháp quyền không chỉ là một nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở nhiều quốc gia trên thế giới, mà còn là nguyên tắc tổ chức đời sống xã hội, với ý nghĩa

xã hội đó được tổ chức và vận hành, hoạt động dựa trên cơ sở pháp luật<sup>4</sup>.

Dự án Tư pháp thế giới (WJP) đã đưa ra Báo cáo *Chỉ số pháp quyền WJP (WJP Rule of Law Index)* hàng năm. Báo cáo của Dự án Tư pháp thế giới là báo cáo đáng tin cậy hàng đầu, nguyên gốc, độc lập về thực hiện nguyên tắc pháp quyền. Báo cáo này khảo sát 139 quốc gia trên thế giới, với số lượng khảo sát lớn gồm 138000 hộ gia đình và 4200 học viên và chuyên gia pháp lý của tất cả các quốc gia để đo lường nguyên tắc pháp quyền được thực thi ra sao ở từng nước trên toàn thế giới. Việt Nam cũng là một quốc gia được Dự án Tư pháp thế giới tiến hành khảo sát trong số 139 quốc gia.

Dựa trên các nguyên tắc phổ quát, WJP đã tiếp tục phát triển thành 09 chỉ số đánh giá sau đây<sup>5</sup> của Chỉ số pháp quyền WJP hàng năm và trong mỗi Chỉ số pháp quyền WJP lại có các tiêu chí đánh giá cụ thể.

*Chỉ số 1 (Những hạn chế về quyền hạn của Chính phủ - Constraints on Governments Powers)*: hiệu quả của việc kiểm tra thể chế về quyền lực của Chính phủ thông qua các cơ quan: cơ quan lập pháp (Tiêu chí 1.1); cơ quan tư pháp (Tiêu chí 1.2); các cơ quan kiểm toán và đánh giá độc lập (Tiêu chí 1.3); hiệu quả của việc giám sát phi chính phủ bởi các phương tiện truyền thông và tổ chức xã hội (Tiêu chí 1.5). Cũng được xem xét là mức độ, ở đó diễn ra quá trình chuyển giao quyền lực theo luật (Tiêu chí 1.6). Ngoài các nội dung đánh giá nêu trên, trong Tiêu chí 1 cũng đánh giá sự trừng phạt đối với các quan chức chính phủ về hành vi sai trái chính thức (Tiêu chí 1.4)<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Xem giải thích thuật ngữ “Rule of Law” trong từ điển Black, H. Black’s Law Dictionary (1990), 6<sup>th</sup> ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co., p. 1332.

<sup>4</sup> Xem thêm: Michael Becker, Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel (auth.), Michael Becker, Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel (eds.) (2001), Rechtsstaat und Demokratie: Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

<sup>5</sup> Chi tiết xem WJP, The Four Universal Principles, tldd, ở trên.

<sup>6</sup> WJP, Constraints on Governments Powers (Factor 1), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/constraints-government-powers>, truy cập ngày 6/8/2022.



*Chỉ số 2 (Thiếu vắng sự tham nhũng - Absence of Corruption):* ba hình thức tham nhũng: hối lộ, ảnh hưởng không chính đáng do lợi ích của công chúng hoặc tư nhân, sự chiếm dụng quỹ công hoặc các nguồn lực khác được kiểm tra đối với các nhân viên chính phủ trong ngành hành pháp (Tiêu chí 2.1); cơ quan tư pháp (Tiêu chí 2.2); quân đội và cảnh sát (Tiêu chí 2.3); cơ quan lập pháp (Tiêu chí 2.4) và bao gồm một loạt các tình huống có thể xảy ra, trong đó tham nhũng - từ hối lộ nhỏ đến các loại chính của gian lận - có thể xảy ra<sup>7</sup>.

*Chỉ số 3 (Chính phủ mở - Open Government):* Các luật cơ bản và thông tin về các quyền hợp pháp được công khai và đánh giá chất lượng thông tin do Chính phủ công bố (Tiêu chí 3.1). Xác định xem liệu các yêu cầu về thông tin do cơ quan chính phủ nắm giữ có được thực hiện đúng không (Tiêu chí 3.2). Đánh giá tính hiệu quả của các cơ chế tham gia của công dân, bao gồm cả việc bảo vệ tự do ý kiến và biểu đạt, hội họp, hiệp hội và quyền kiến nghị (Tiêu chí 3.3); người dân có thể đưa khiếu nại cụ thể lên Chính phủ (Tiêu chí 3.4)<sup>8</sup>.

*Chỉ số 4 (Các quyền cơ bản - Fundamental Rights)* việc tuân thủ các quyền cơ bản sau: thực thi có hiệu quả pháp luật bảo đảm sự bảo vệ quyền bình đẳng (Tiêu chí 4.1); quyền sống và an toàn của cá nhân (Tiêu chí 4.2); theo đúng thủ tục của pháp luật và các quyền của bị can (Tiêu chí 4.3); tự do ngôn luận và biểu đạt (Tiêu chí 4.4); tự do tín ngưỡng và tôn giáo (Tiêu chí 4.5); quyền riêng tư (Tiêu chí 4.6); tự do hội họp và lập hội (Tiêu chí 4.7);

các quyền lao động cơ bản, trong đó có quyền thương lượng tập thể, cấm lao động cưỡng bức và lao động trẻ em, loại bỏ phân biệt đối xử (Tiêu chí 4.8)<sup>9</sup>.

*Chỉ số 5 (Trật tự và an ninh - Order and Security):* Tội phạm thông thường và đặc biệt, bạo lực chính trị (Tiêu chí 5.1); khủng bố, xung đột vũ trang, tình trạng bất ổn chính trị (Tiêu chí 5,2); việc người dân không sử dụng bạo lực để khắc phục những tranh chấp cá nhân (Tiêu chí 5.3 tự xử lý)<sup>10</sup>.

*Chỉ số 6 (Thực thi pháp luật - Regulatory Enforcement):* Các quy định của Chính phủ được thực thi có hiệu quả (Tiêu chí 6.1), và được áp dụng; thi hành mà không bị ảnh hưởng bởi hành vi không chính đáng hoặc lợi ích cá nhân của công chức, viên chức (Tiêu chí 6.2). Thêm vào đó, quy phạm pháp luật đòi hỏi thủ tục hành chính được tiến hành kịp thời, không có sự chậm trễ bất hợp lý (Tiêu chí 6.3), rằng quy trình trong thủ tục hành chính được tôn trọng (Tiêu chí 6.4) và tài sản cá nhân không bị tước đoạt nếu không có đền bù thỏa đáng (Tiêu chí 6.5)<sup>11</sup>.

*Chỉ số 7 (Tư pháp dân sự - Civil Justice):* hệ thống đó có thể tiếp cận được với chi phí phải chăng (Tiêu chí 7.1), không bị kỳ thị (Tiêu chí 7.2), không tham nhũng (Tiêu chí 7.3), và không bị tác động không thích hợp bởi công chức (Tiêu chí 7.4). Việc cung cấp tư pháp dân sự có hiệu quả cũng đòi hỏi thủ tục tố tụng của tòa án được thực hiện một cách kịp thời và không bị trì hoãn bất hợp lý (Tiêu chí 7.5); bên cạnh đó, thừa nhận giá trị của cơ chế giải quyết

<sup>7</sup> WJP, Absence of Corruption (Factor 2), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/absence-corruption-factor-2>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>8</sup> WJP, Open Government (Factor 3), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/open-government-factor-3>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>9</sup> WJP, Fundamental Rights (Factor 4), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/fundamental-rights-factor-4>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>10</sup> WJP, Order and Security (Factor 5), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/order-and-security-factor-5>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>11</sup> WJP, Regulatory Enforcement (Factor 6), <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Regulatory%20Enforcement/>, truy cập ngày 6/8/2022.

## NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

tranh chấp thay thế (Tiêu chí 7.6). Tiêu chí này cũng đo khả năng tiếp cận, sự không thiên vị và hiệu quả của hệ thống hòa giải và trọng tài (Tiêu chí 7.7)<sup>12</sup>.

*Chỉ số 8 (Tư pháp hình sự - Criminal Justice):* Các hệ thống tư pháp hình sự có hiệu quả có thể điều tra và xét xử tội phạm thành công và kịp thời (Tiêu chí 8.1 và 8.2), thông qua một hệ thống vô tư và không phân biệt (Tiêu chí 8.4), không có tham nhũng và không chịu ảnh hưởng không chính đáng của Chính phủ (Tiêu chí 8.5 và Tiêu chí 8.6), đồng thời đảm bảo quyền lợi của cả nạn nhân và bị can được bảo vệ hiệu quả (Tiêu chí 8.7). Tư pháp hình sự có hiệu quả cũng đòi hỏi hệ thống cải huấn nhằm giảm bớt hành vi phạm tội (Tiêu chí 8.3). Theo đó, đánh giá việc đưa ra tư pháp hình sự nên xem xét toàn bộ hệ thống, bao gồm cảnh sát, luật sư, công tố viên, thẩm phán, và các nhân viên trại giam<sup>13</sup>.

*Chỉ số 9 (Tư pháp phi chính thức - Informal Justice):* Tiêu chí tư pháp phi chính thức bao gồm ba khái niệm: liệu các hệ thống giải quyết

tranh chấp này có hiệu quả và kịp thời (Tiêu chí 9.1), cho dù họ đang vô tư và tự do ảnh hưởng không thích hợp (Tiêu chí 9.2), và mức độ nào tổng hợp hệ thống tôn trọng và bảo vệ các quyền cơ bản (Tiêu chí 9.3)<sup>14</sup>.

### 2. Thực trạng thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam theo báo cáo của Dự án Tư pháp thế giới năm 2021

Dưới đây là kết quả thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam của World Justice Project gần nhất vào năm 2021 thực hiện đối với 8/9 chỉ số, thiếu chỉ số Tư pháp phi chính thức (Informal Justice - Chỉ số 9)<sup>15</sup>.

Kết quả thực hiện các chỉ số của nguyên tắc pháp quyền theo đánh giá của Dự án Tư pháp thế giới mặc dù không phải là cách thức đánh giá duy nhất phản ánh chính xác, đầy đủ, toàn diện nhất về thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam, nhưng kết quả này phần nào cũng đã phản ánh được thực trạng thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam hiện nay. Kết quả theo các chỉ số cụ thể như sau:

Chỉ số	Điểm số	Sự thay đổi điểm số so với khảo sát trước	Vị trí xếp hạng trên toàn cầu
Hạn chế quyền lực nhà nước (Constraints on Government Powers)	0,45	0,00	99/139
Thiếu vắng sự tham nhũng (Absence of Corruption)	0,41	-0,01	92/139
Chính phủ mở (Open Government)	0,46	0,00	86/139

<sup>12</sup> WJP, Civil Justice (Factor 7), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/civil-justice-factor-7>, truy cập gần nhất ngày 6/8/2022.

<sup>13</sup> WJP, Criminal Justice (Factor 8), <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016/factors-rule-law/criminal-justice-factor-8>, truy cập gần nhất ngày 6/8/2022.

<sup>14</sup> Chỉ số 9 được nêu nhưng không có dữ liệu nào được công bố. Theo giải thích của Dự án Tư pháp thế giới, chỉ số 9 cũng đã được khảo sát, nhưng chưa được tiến hành so sánh giữa các nước, do vậy chưa được công bố trong Báo cáo chính thức (Xem giải thích: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/factors-rule-law>, truy cập gần nhất ngày 6/8/2022).

<sup>15</sup> Nguồn: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>.

Các quyền cơ bản (Fundamental Rights)	0,45	0,00	104/139
Trật tự và an toàn (Order and Security)	0,77	0,00	50/139
Thực thi pháp luật (Regulatory Enforcement)	0,44	-0,01	103/139
Tư pháp dân sự (Civil Justice)	0,46	0,00	98/139
Tư pháp hình sự (Criminal Justice)	0,46	0,00	65/139

Theo kết quả khảo sát này, tổng điểm của Việt Nam là 0,49/1 điểm, đứng thứ 88/139 nước được khảo sát, tăng 4 bậc so với đợt khảo sát năm 2020. Trong khu vực, Việt Nam đứng thứ 11/15. Chỉ số về trật tự và an toàn được đánh giá cao nhất ở mức 0,77/1 điểm.

Cho đến nay, Dự án Tư pháp thế giới đã tiến hành 6 đợt khảo sát liên quan đến thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam. Cụ thể về kết quả khảo sát các chỉ số pháp quyền từ năm 2015 đến năm 2021 (Vietnam Overall Rule of Law Score Over Time) như sau:

STT	Năm	Kết quả trung bình các chỉ số
1	2015	0.50
2	2016	0.51
3	2017-18	0.50
4	2019	0.49
5	2020	0.49
6	2021	0.49

Chỉ số được đánh giá cao nhất ở tất cả các năm (từ 2015 đến nay) là chỉ số trật tự và an toàn (Order and Security). Ví dụ, trong năm 2021, tương ứng với các tiêu chí như: tiêu chí xung đột dân sự được kiểm soát một cách hiệu quả (đạt 1 điểm, đứng thứ 29/139 quốc

gia được khảo sát), tiêu chí tội phạm được kiểm soát hiệu quả (đạt 0,89 điểm, đứng thứ 30/139 quốc gia được khảo sát), tiêu chí: việc người dân không sử dụng bạo lực để khắc phục những tranh chấp cá nhân (đạt 0,42 điểm, đứng thứ 86/139 quốc gia được khảo sát)<sup>16</sup>.

Một số chỉ số chưa được đánh giá cao như chỉ số thực thi các quyền cơ bản (đứng thứ 104/139 quốc gia), chỉ số thực thi pháp luật (đứng thứ 103/139 quốc gia), chỉ số hạn chế quyền lực nhà nước (99/139 quốc gia)<sup>17</sup>.

Có một số chỉ số có sự suy giảm không nhiều so với những đợt khảo sát trước như chỉ số kiểm soát tham nhũng (giảm 0,01 điểm), chỉ số thực thi pháp luật (giảm 0,01 điểm). Mặc dù có một số chỉ số giảm điểm, nhưng xét về tổng thể trong 139 nước khảo sát thì Việt Nam vẫn tăng 4 bậc so với năm trước dựa trên điểm tổng của các nước được khảo sát theo thứ bậc<sup>18</sup>.

Trong mỗi một chỉ số, sự đánh giá của Dự án Tư pháp thế giới cũng dựa trên những đánh giá rất cụ thể (xem mục 1 đã phân tích). Chẳng hạn tiêu chí về các quyền cơ bản, các vấn đề được đưa ra khảo sát như: Không phân biệt đối xử (No discrimination), quyền sống và an toàn (Right to life and security), thủ tục thực hiện quyền (Due process of law), mức độ tự do biểu

<sup>16</sup> Xem: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Vietnam/Order%20and%20Security/>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>17</sup> Xem: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Vietnam/>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>18</sup> Xem: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Vietnam/>, truy cập ngày 6/8/2022.



đạt (Freedom of expression), tự do tôn giáo (Freedom of religion), quyền riêng tư (Right to privacy), quyền tự do lập hội (Freedom of association), quyền lao động (Labor rights)<sup>19</sup>. Nhìn vào kết quả này, chúng ta có thể đánh giá sự thay đổi, sự tiến bộ hoặc chưa được cải thiện qua từng lần khảo sát của các năm.

Từ kết quả này có thể thấy những bất cập, hạn chế trong thực thi nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam tồn tại ở nhiều mặt, đặc biệt là các chỉ số như: hạn chế quyền lực nhà nước, kiểm soát tham nhũng, chính phủ mở, các quyền cơ bản, thực thi pháp luật, tư pháp dân sự và tư pháp hình sự.

Nguyên nhân của những yếu kém, hạn chế là do hệ thống pháp luật của Việt Nam còn thiếu đồng bộ, còn nhiều bất cập, trong khi đó ý thức tuân thủ pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và của người dân chưa tốt. Ngoài ra, chúng ta cũng chưa có quy định cụ thể về nguyên tắc, thủ tục, cơ chế bảo vệ quyền con người một cách hiệu quả. Chế độ bầu cử, việc thực thi dân chủ còn có những chỗ chưa hợp lý. Tư pháp chưa thực sự độc lập. Cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật còn nhiều bất cập.

### 3. Một số giải pháp nâng cao chỉ số thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam trong thời gian tới

**Thứ nhất**, tiếp tục củng cố, nâng cao ý thức pháp luật của các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và người dân. Cán bộ, công chức, viên chức nhà nước phải là tấm gương tôn trọng, chấp hành, thực hiện và tuân thủ nguyên tắc pháp quyền. Với yêu cầu đó, cần thường xuyên bồi dưỡng, nâng cao trình độ, ý thức chính trị và ý thức pháp luật, năng lực, kỹ năng thực hiện các nguyên tắc pháp quyền cho cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, tăng cường

công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Hiện tượng tham nhũng, theo khảo sát của Dự án Tư pháp thế giới, thì trong lực lượng cảnh sát và quân sự, trong nhánh hành chính, nhánh lập pháp và tư pháp vẫn còn ở mức cao<sup>20</sup>.

Ngoài ra, để xây dựng ý thức pháp quyền, cần tuyên truyền, phổ biến, giáo dục ý thức pháp quyền cho người dân, doanh nghiệp và các chủ thể khác; giáo dục, nâng cao ý thức tôn trọng, chấp hành và tuân thủ pháp luật và trách nhiệm của công dân, tổ chức. Muốn vậy cần tiếp tục hoàn thiện các tiêu chuẩn của chính phủ mở (Open Government) như Dự án Tư pháp thế giới đưa ra. Trong đó, các yêu cầu như quyền được thông tin (Right to information), sự tham gia tích cực của người dân (Civic participation).

**Thứ hai**, trong bảo đảm, bảo vệ quyền con người, cần thiết lập cơ chế bảo hiến và hoàn thiện cơ chế tài phán hành chính, tăng cường sự độc lập tư pháp. Khi tòa án độc lập và được trao đầy đủ thẩm quyền, Tòa án sẽ phát huy sức mạnh là thành trì quan trọng nhất để bảo vệ quyền con người. Việt Nam chưa có cơ quan bảo hiến chuyên trách. Hay nói cách khác, Việt Nam đang thiếu cơ chế hữu hiệu để thực hiện nguyên tắc pháp quyền và thông qua đó bảo vệ Hiến pháp và bảo vệ quyền cơ bản của công dân.

Việt Nam cần mở rộng thẩm quyền cho Tòa án hành chính và đồng thời tăng cường cơ chế hoạt động cho hệ thống Tòa án hành chính. Tòa hành chính cũng phải là nơi hình thành lên án lệ, là nơi bảo vệ nhân dân trước mọi hành vi xâm phạm của các cơ quan nhà nước.

Trong chỉ số về giới hạn quyền, một trong những yêu cầu được chấm điểm thấp nhất đó là quyền tư pháp (judiciary) đạt 0,36 điểm<sup>21</sup>. Chính vì vậy, thời gian tới, cần quan tâm đến việc trao quyền để nhánh tư pháp độc lập và

<sup>19</sup> Xem trang 175 của tài liệu tại nguồn: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>, truy cập ngày 6/8/2022.

<sup>20</sup> Xem trang 175 của tài liệu download tại nguồn: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>.

<sup>21</sup> Xem trang 175 của tài liệu tại nguồn: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>.

thực sự là “thành trì cuối cùng” trong việc bảo vệ quyền con người, bảo vệ công lý.

**Thứ ba**, cần tăng cường đối thoại pháp luật xuyên quốc gia và chuyển hóa pháp luật để pháp luật Việt Nam có sự tương thích hơn nữa với các chuẩn mực pháp luật quốc tế. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, muốn cho pháp luật gần hơn với chuẩn mực pháp luật quốc tế, tương thích với các chuẩn mực quốc tế thì cần phải có sự đối thoại pháp lý xuyên quốc gia và chuyển hóa pháp luật. Cần soi chiếu vào những chuẩn mực mà quốc tế đặt ra. Chẳng hạn như thông qua những kết quả đánh giá của Dự án Tư pháp thế giới như đã phân tích ở trên ta mới thấy được những điểm nào Việt Nam làm tốt, những yêu cầu nào làm chưa tốt và cần tiếp tục khắc phục, hoàn thiện.

**Thứ tư**, cần chú trọng đến việc giám sát trong quá trình thực hiện pháp luật. Bên cạnh việc xây dựng pháp luật, việc thực hiện pháp luật, đặc biệt là giám sát trong quá trình thực hiện pháp luật cần được coi trọng, vì đó là vấn đề phức tạp, đa dạng, liên quan đến nhiều chủ thể, đến nhiều hoạt động khác nhau trong việc đưa pháp luật vào cuộc sống.

Thực hiện pháp luật là một chỉ số rất quan trọng mà Dự án Tư pháp thế giới đưa ra. Thực hiện pháp luật không chỉ liên quan đến các hình thức thực hiện các quy định pháp luật như thế nào, mà còn bao gồm cả đặc điểm các lĩnh vực hoạt động xã hội, những yếu tố tác động và những điều kiện nào đảm bảo cho những quy định pháp luật đó được thực hiện, những thủ tục pháp lý được chấp hành v.v.. Trong thực hiện pháp luật, một trong những yêu cầu mà Dự án Tư pháp thế giới đưa ra khuyến nghị đối với Việt Nam là cần phải chú ý đến hiệu quả của việc thực hiện pháp luật (Effective regulatory enforcement); không được trì hoãn việc áp dụng pháp luật không có lý do (No unreasonable delay); tôn trọng thủ tục pháp lý (Respect for due process); bồi thường khi có vi phạm trong quá trình áp dụng pháp luật (No expropriation without adequate compensation)<sup>22</sup>.

**Thứ năm**, tiếp tục thực hiện việc hạn chế quyền lực nhà nước, dân chủ hoá và cải cách chế độ bầu cử. Hạn chế quyền lực nhà nước là một chỉ số hàng đầu trong thực hiện nguyên tắc pháp quyền. Dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân là những yếu tố có quan hệ chặt chẽ với nguyên tắc pháp quyền. Chỉ có dân chủ mới tạo ra áp lực buộc Nhà nước phải thực thi pháp luật một cách công bằng, vô tư, khách quan. Cùng với đó, cần cải cách chế độ bầu cử để lựa chọn được những người đại diện xứng đáng, có năng lực chuyên môn, đạo đức và trách nhiệm sẽ góp phần tạo ra “đầu vào” tốt cho việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền.

**Thứ sáu**, hoàn thiện các điều kiện bảo đảm để thực hiện nguyên tắc pháp quyền, như chính trị, pháp luật, kinh tế, văn hóa, xã hội, cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra. Pháp quyền không chỉ đòi hỏi tính hợp pháp mà cả tính hợp lý. Thực hiện pháp luật tốt ở đây liên quan đến rất nhiều giai đoạn. Để thực hiện tốt pháp luật thì phải có đủ các điều kiện bảo đảm như ý thức pháp luật, tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm và bảo vệ hiệu lực của pháp luật. Trong thực thi pháp luật, tiêu chuẩn thực thi pháp luật một cách hiệu quả (Effective regulatory enforcement) rất được Dự án Tư pháp thế giới quan tâm. Hoặc trong hoạt động xét xử cả hình sự và dân sự thì vấn đề thi hành những phán quyết có hiệu lực đó ra sao (Effective enforcement), có tham nhũng, có phân biệt đối xử trong quá trình xét xử hay không (No corruption, No discrimination) cũng được quan tâm.

Tóm lại, mặc dù kết quả đánh giá dựa trên các *chỉ số pháp quyền WJP (WJP Rule of Law Index)* mà Dự án Tư pháp thế giới (WJP) đưa ra chỉ mang tính chất tham khảo. Tuy nhiên, những số liệu này cũng giúp chúng ta nhận diện một cách toàn diện, khách quan những chỉ số nào đã thực hiện tốt để tiếp tục phát huy và những chỉ số nào thực hiện chưa tốt cần khắc phục ■

<sup>22</sup> Xem trang 175 của tài liệu tại nguồn: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>.

# KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG THU THUẾ ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ CHƯA ĐƯỢC QUAN SÁT TẠI VIỆT NAM<sup>1</sup>

Dương Anh Sơn\*  
Bùi Thị Hằng Nga\*\*

\*PGS. TS. Khoa Luật Kinh tế, Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh

\*\*TS. Khoa Luật Kinh tế, Đại học Kinh tế-Luật, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Khu vực kinh tế chưa được quan sát, kiểm soát thuế thu nhập.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/07/2022

Biên tập : 22/08/2022

Duyệt bài : 24/08/2022

## Article Infomation:

*Keywords:* Non-observed economy; income tax controlling.

## Article History:

Received : 05 Jul. 2022

Edited : 22 Aug. 2022

Approved : 24 Aug. 2022

## Tóm tắt:

Ở Việt Nam hiện nay, hoạt động của khu vực kinh tế chưa được quan sát đang phát triển rất mạnh. Tuy nhiên, việc kiểm soát thuế đối với khu vực kinh tế này còn chưa hiệu quả. Trong bài viết này, các tác giả tập trung phân tích những bất cập trong các quy định của pháp luật điều chỉnh hoạt động kiểm soát thuế đối với khu vực chưa được quan sát và đưa ra các giải pháp nhằm thu thuế hiệu quả, bảo đảm công bằng, nâng cao vai trò điều chỉnh của pháp luật, tránh thất thu thuế.

## Abstract:

The performance of the non-observed economy is strongly developing in Vietnam. However, controlling of taxation on this economic sector is still not carried out in an effective manner. Under this article, the authors focus on analyzing the inadequacies in the legal regulations on taxation on the non-observed economy and also give out a number of recommendations for effective tax collection, assurance of the fairness, improvement of the regulatory role of the law, avoidance of tax revenue loss as well.

Khu vực kinh tế chưa được quan sát<sup>2</sup> hiện nay ở nước ta có thể được đề cập dưới góc độ của khu vực kinh tế cá thể, trong đó có hai hình thức chủ yếu là cá nhân kinh doanh tự do và hộ kinh doanh. Đây là hai hình thức kinh doanh đang có rất nhiều khoảng trống

trong hoạt động kiểm soát của Nhà nước, từ quá trình thành lập, hoạt động cho đến những chính sách về quản lý thuế. Điều này đã khiến Nhà nước thất thu thuế, cũng như tạo ra sự bất bình đẳng trong việc thực thi nghĩa vụ nộp thuế.

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh (ĐHQG TP. HCM) trong khuôn khổ Đề tài mã số C2020-34-07.

<sup>2</sup> Khu vực kinh tế chưa được quan sát (Non-Obseved Economy, viết tắt: NOE) bao gồm tất cả các hoạt động sản xuất kinh doanh chưa thu thập được thông tin trong các nguồn dữ liệu cơ bản để biên soạn tài khoản quốc gia, <https://www.google.com/search?q=khu+v%E1%BB%B1c+kinh+t%E1%BA%BF+ch%C6%B0a+%C4%91%C6%B0%E1%BB%A3c+quan+s%C3%A1t&oq=khu+v%E1%BB%B1c+kinh+t%E1%BA%BF+ch%C6%B0a+&aqs=chrome.1.69i57j0i22i30l2.10774j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

### 1. Bất cập về hoạt động thu thuế đối với khu vực chưa quan sát

Một trong những đối tượng chịu thuế phổ biến nhất của khu vực kinh tế chưa được quan sát chính là hộ kinh doanh. Xét về bản chất pháp lý, cần xem hộ kinh doanh là một hình thức cá nhân kinh doanh<sup>3</sup>. Do đó, việc tính thuế của hộ kinh doanh dựa trên doanh thu khoản của hộ và thu nhập của chủ hộ theo quy định của pháp luật hiện nay là không phù hợp. Vì thế, thuế của hộ kinh doanh cần được xác định giống như là thuế của cá nhân kinh doanh và doanh thu từ hoạt động kinh doanh chỉ là một trong các khoản thu được tính vào thu nhập có thể chịu thuế.

Theo quy định của pháp luật thì thuế thu nhập đối với cá nhân kinh doanh có thuế suất cao nhất chỉ là 7% tính trên doanh thu<sup>4</sup>. Trong khi đó, nếu là chủ hộ kinh doanh chịu thuế thì thuế suất lại bị đánh lũy tiến dựa trên thu nhập chịu thuế<sup>5</sup>. Chính quy định không thống nhất như thế khiến cho quyền lợi của các chủ thể bị ảnh hưởng, có những người thu nhập cao nhưng mức thuế phải đóng khá thấp và ngược lại<sup>6</sup>. Do đó, cần có quy định thống nhất về mức thuế suất đối với cá nhân kinh doanh cũng như hộ kinh doanh, đặc biệt là trong trường hợp hộ kinh doanh do một cá nhân đăng ký thành lập và quản lý hoạt động. Cần áp dụng thống nhất các quy định của thuế thu nhập cá nhân để điều chỉnh đối với thu nhập của cá nhân kinh doanh cũng như thu nhập của hộ kinh doanh. Thêm vào đó, một trong những yếu tố quan trọng cần đánh giá đó là thu nhập chịu thuế được tính như

thế nào, và tính khả thi của cách tính thu nhập chịu thuế đó.

Cơ quan Doanh thu nội địa Singapore (IRAS) cung cấp công thức xác định thu nhập chịu thuế của một cá nhân như sau:

Tổng thu nhập *trừ đi* chi phí = Thu nhập theo luật định.

Thu nhập theo luật định *trừ đi* các khoản quyền góp = Thu nhập tính thuế.

Thu nhập tính thuế *trừ đi* các khoản cứu trợ cá nhân = Thu nhập chịu thuế<sup>7</sup>.

Trong đó, tổng thu nhập được xác định là tất cả các khoản lợi nhuận kiếm được từ kinh doanh, thương mại, nghề nghiệp, nghề nghiệp với tư cách là đối tác trong công ty hợp danh hoặc chủ sở hữu duy nhất;

+ Thu nhập từ việc làm (bao gồm cả phúc lợi bằng hiện vật);

+ Cổ tức, thu nhập đầu tư, tiền lãi;

+ Phí cho thuê, tiền bản quyền, phí bảo hiểm và các khoản lợi nhuận khác tích lũy từ tài sản.

Tuy nhiên, tại Việt Nam, thu nhập chịu thuế không được xác định dựa trên các khoản thu nhập nêu trên. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, thu nhập được tính vào thu nhập có thể chịu thuế bao gồm: Thu nhập từ hoạt động kinh doanh; thu nhập từ tiền công, tiền lương; thu nhập từ đầu tư vốn; thu nhập từ chuyển nhượng vốn; thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản; thu nhập từ trúng thưởng; thu nhập từ bản quyền; thu nhập từ nhượng quyền

<sup>3</sup> Trần Thị Lệ Thu (2021), *Bản chất pháp lý của Hộ kinh doanh*, Tạp chí Pháp luật & phát triển, số 06.

<sup>4</sup> Điều 2 Thông tư số 92/2015/TT-BTC hướng dẫn thực hiện thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân đối với cá nhân cư trú có hoạt động kinh doanh.

<sup>5</sup> Điều 22 Luật Thuế thu nhập cá nhân.

<sup>6</sup> Thu nhập 300 tỷ nhưng chỉ phải đóng thuế 21 tỷ, <https://vnexpress.net/tai-sao-ca-nhan-thu-nhap-hon-300-ty-nhung-dong-thue-chi-7-4226905.html>, truy cập ngày 28/11/2021.

<sup>7</sup> <https://www.rikvin.com/taxation/singapore-personal-income-tax/>, truy cập ngày 24/11/2021.

## NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

thương mại; thu nhập từ thừa kế; thu nhập từ quà tặng<sup>8</sup>.

Thu nhập chịu thuế sẽ được tính bằng tổng thu nhập từ các khoản nêu trên trừ (-) đi các mức giảm trừ sau đây:

a) Mức giảm trừ:

- Mức giảm trừ đối với đối tượng nộp thuế là 11 triệu đồng/tháng (132 triệu đồng/năm);

- Mức giảm trừ đối với mỗi người phụ thuộc là 4,4 triệu đồng/tháng<sup>9</sup>.

b) Các khoản đóng bảo hiểm, quỹ hưu trí tự nguyện;

c) Các khoản đóng góp từ thiện, nhân đạo, khuyến học<sup>10</sup>.

Mức miễn trừ gia cảnh áp dụng một cách thống nhất, nhưng cứng nhắc giữa các chủ thể với các mức thu nhập khác nhau là không phù hợp. Thực tế, để có mức thu nhập chịu thuế trên 100 triệu đồng/tháng thì có khả năng chi phí đầu tư, chi tiêu của chủ thể ấy sẽ cao hơn nhiều so với những chủ thể có mức thu nhập chịu thuế khoảng 20 triệu đồng/tháng. Trong khi đó, thu nhập được phép miễn trừ khỏi thu nhập tính thuế của các chủ thể có mức đầu tư, chi tiêu khác nhau hiện nay lại là như nhau. Điều này khiến cho hiệu quả thực thi chính sách thuế thu nhập cá nhân trên thực tế không đảm bảo công bằng, hợp lý.

Pháp luật ở các quốc gia trên thế giới đang có cách tiếp cận khác với pháp luật của Việt Nam. Ví dụ như tại Singapore thì thu nhập

chịu thuế là thu nhập ròng sau khi trừ đi các khoản chi phí, các khoản quyên góp và cứu trợ cá nhân. Các khoản giảm thuế cá nhân, tùy thuộc vào các điều kiện, bao gồm hỗ trợ người phụ thuộc, học phí, chi phí phát triển nghề nghiệp, và phí bảo hiểm được trả cho các hợp đồng bảo hiểm nhân thọ. Theo đó, các khoản miễn trừ sẽ được xác định dựa trên những khoản chi phí cần thiết để duy trì đời sống, sinh hoạt hàng ngày của bản thân người nộp thuế và những người mà họ có trách nhiệm nuôi dưỡng, chăm sóc. Bao gồm nhưng không giới hạn các khoản học phí hoặc khóa học đủ điều kiện, hỗ trợ cha mẹ và hỗ trợ người phụ thuộc, chi phí phát triển nghề nghiệp và phí bảo hiểm được trả cho các hợp đồng bảo hiểm nhân thọ và bất kỳ khoản cứu trợ đặc biệt nào khác, thậm chí cả chi phí thuê người giúp việc cũng được miễn trừ thuế<sup>11</sup>...

Tương tự, thuế thu nhập cá nhân trong hệ thống pháp luật Nhật Bản cũng được tính theo nguyên tắc: thuế được tính bằng cách lấy tổng số thu nhập trừ đi các khoản khấu trừ thu nhập khác nhau, sau đó nhân khoản chênh lệch là thu nhập chịu thuế với thuế suất lũy tiến<sup>12</sup>. Đồng thời, các khoản khấu trừ được chấp nhận bao gồm chi phí khám chữa bệnh, chi phí bảo hiểm cũng như cả những khoản mất mát do thiên tai, dịch bệnh<sup>13</sup>.

Đối với pháp luật thuế thu nhập cá nhân của Indonesia thì khoản khấu trừ được tính dựa trên các khoản chi phí liên quan đến quá trình tạo ra thu nhập, cũng như chi phí thực hiện hoạt

<sup>8</sup> Điều 3 Luật Thuế thu nhập cá nhân và Điều 3 Nghị định số 65/2013/NĐ-CP.

<sup>9</sup> Điều 1 Nghị quyết số: 954/2020/UBTVQH14.

<sup>10</sup> Xem Điều 9 văn bản hợp nhất số 68/VBHN-BTC của Bộ Tài chính ngày 19/12/2019.

<sup>11</sup> <https://www.rikvin.com/taxation/singapore-personal-income-tax/>, truy cập ngày 28/11/2021.

<sup>12</sup> Xem thêm tại link [https://www.mof.go.jp/english/policy/tax\\_policy/tax\\_system/income/index.html](https://www.mof.go.jp/english/policy/tax_policy/tax_system/income/index.html), truy cập ngày 28/11/2021.

<sup>13</sup> Xem thêm tại link [https://www.mof.go.jp/english/policy/tax\\_policy/tax\\_system/income/02\\_6.pdf](https://www.mof.go.jp/english/policy/tax_policy/tax_system/income/02_6.pdf), truy cập ngày 28/11/2021.



động kinh doanh của doanh nghiệp, bên cạnh các mức miễn trừ của người phụ thuộc<sup>14</sup>.

Trong khi đó, cách tính các khoản khấu trừ trong hệ thống pháp luật Việt Nam hoàn toàn dựa trên mức khoán 11 triệu đồng/tháng cho bản thân người chịu thuế, và 4.4 triệu đồng/tháng cho mỗi người phụ thuộc. Nhưng với mức 4.4 triệu đồng/người/tháng thì sẽ không thể đáp ứng đủ điều kiện sinh sống, học tập, khám chữa bệnh và các chi phí khác phát sinh cho mỗi người phụ thuộc, đặc biệt là ở các tỉnh thành lớn như Tp. HCM, Hà Nội, Đà Nẵng...

Thêm vào đó, nếu xét về cơ cấu tổ chức thì mọi khác biệt của hộ kinh doanh so với các mô hình chủ thể kinh doanh khác, điển hình là doanh nghiệp tư nhân đã được bãi bỏ (liên quan đến địa điểm kinh doanh, ngành nghề kinh doanh, số lượng lao động được thuê mướn<sup>15</sup>...). Trong khi đó, với hình thức thuế khoán và khả năng dễ dàng thỏa hiệp, “chia chác” với nhân viên ngành thuế<sup>16</sup> khiến cho việc thu thuế của hộ kinh doanh trên thực tế gặp nhiều bất cập, không tạo được sự công bằng giữa các hộ kinh doanh cũng như giữa các loại hình chủ thể kinh doanh. Do vậy, việc xác định đúng đắn, chặt chẽ thu nhập chịu thuế của các hộ kinh doanh là yêu cầu cần thiết nhằm thực hiện vai trò kiểm soát của Nhà nước trong hoạt động thu thuế đối với đối tượng kinh tế chưa được kiểm soát nói chung và hộ kinh doanh nói riêng.

Bên cạnh cá nhân có thu nhập chịu thuế và hộ kinh doanh phải có nghĩa vụ nộp thuế, thì một đối tượng quan trọng, ngày càng phát

triển trong khu vực kinh tế chưa được quan sát là những người kinh doanh qua mạng nhưng không đăng ký kinh doanh, các cá nhân có thu nhập nhỏ lẻ, không thông qua công ty, cơ quan, tổ chức có đăng ký, thì việc quản lý và thu thuế phát sinh khá nhiều hạn chế. Ví dụ đối với các khoản thu nhập phát sinh từ việc kinh doanh qua các mạng xã hội như Facebook, Instagram, Youtube... việc quản lý các khoản thu nhập phát sinh từ hoạt động này rất khó nếu các cá nhân kinh doanh nhỏ lẻ không tiến hành đăng ký hoạt động kinh doanh của họ.

Theo Thông tư số 95/2016/BTC của Bộ Tài Chính, cá nhân phải tiến hành đăng ký thuế thì mới được cấp mã số thuế, các thu nhập phải được kê khai, chứng minh qua các hồ sơ người nộp thuế cung cấp thì mới có cơ sở tính thuế. Nếu người nộp thuế kinh doanh tự do, chủ yếu sử dụng tiền mặt, không tiến hành giao dịch qua ngân hàng thì cũng không có cơ sở rõ ràng xác định thu nhập để tính thuế trong các trường hợp này. Các quy định về ấn định thuế cũng khó áp dụng với các trường hợp tương tự.

## 2. Kiểm soát hoạt động thu thuế đối với khu vực chưa quan sát

Theo quy định, đối với hộ kinh doanh thì hiện có 3 khoản thuế và lệ phí phải nộp chủ yếu là: Lệ phí môn bài, thuế giá trị gia tăng, và thuế thu nhập cá nhân. Hộ kinh doanh áp dụng mức thu lệ phí môn bài theo quy định tại Thông tư số 302/TT-BTC; thuế thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng: đối tượng là cá nhân, nhóm cá nhân và hộ gia đình kinh doanh phải nộp thuế

<sup>14</sup> Huỳnh Văn Diện (2016), *Pháp luật về thuế thu nhập cá nhân thực tiễn từ Cần Thơ*, Luận án Tiến sĩ, tr. 56-60.

<sup>15</sup> Xem thêm quy định cụ thể tại Nghị định số 01/2021/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp.

<sup>16</sup> Bùi Xuân Hải (2017), *Những hạn chế, bất cập về đặc điểm pháp lý của Hộ kinh doanh và vấn đề Hộ kinh doanh “chuyển” thành doanh nghiệp*, Tạp chí Khoa học pháp lý số 05.

thu nhập cá nhân và thuế giá trị gia tăng được quy định tại Thông tư số 92/2015/TT-BTC.

Như vậy, so với các loại hình doanh nghiệp, hộ kinh doanh được nộp thuế theo phương thức nộp thuế khoán, nhưng thực tế lại chưa có biện pháp quản lý chặt chẽ doanh thu để làm căn cứ áp dụng mức thuế khoán. Điều này có thể là lỗi hồng để hộ kinh doanh và cán bộ thuế “thỏa thuận ngầm”, gây ra tình trạng trốn thuế, gian lận thuế và nợ đọng thuế, làm thất thu ngân sách nhà nước, chưa khuyến khích được ý thức tuân thủ pháp luật thuế của hộ kinh doanh.

Cách tiếp cận trong chính sách thuế hiện hành giữa hộ kinh doanh và doanh nghiệp (đặc biệt là siêu nhỏ với hình thức tổ chức tương đồng với hộ kinh doanh) rất khác nhau, mặc dù cùng chung bản chất là tổ chức kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận. Cụ thể theo quy định của pháp luật hiện nay, mọi sự khác biệt giữa hộ kinh doanh và doanh nghiệp tư nhân như hộ kinh doanh chỉ được đăng ký kinh doanh tại 1 địa điểm, thuê mướn không quá 10 lao động... đã được bãi bỏ. Tuy nhiên, hộ kinh doanh có doanh thu dưới 100 triệu đồng/năm được miễn lệ phí, chỉ nộp 300.000 - 1.000.000 đồng tùy doanh thu, trong khi doanh nghiệp nộp 1 - 3 triệu đồng tùy theo vốn điều lệ hoặc vốn đầu tư. Trong thực tế, có những hộ kinh doanh có quy mô và doanh thu lớn hơn nhiều lần doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ. Thuế giá trị gia tăng của hộ kinh doanh chỉ từ 1-2-5% doanh thu, trong khi doanh nghiệp siêu nhỏ chịu thuế suất 0-5-10% (được khấu trừ thuế). Doanh nghiệp siêu nhỏ cũng phải chịu thuế thu nhập doanh nghiệp suất phổ thông 20%, trong khi hộ kinh doanh chỉ chịu thuế thu nhập cá nhân từ 0,5-2-5% doanh thu. Hộ kinh doanh không cần làm báo cáo tài chính, hóa đơn giá trị gia tăng như

doanh nghiệp siêu nhỏ. Một doanh nghiệp có doanh thu chỉ vài chục triệu hay vài trăm triệu đồng/năm cũng phải thực hiện chế độ sổ sách hoá đơn chứng từ kế toán doanh nghiệp; nhưng một hộ kinh doanh bán buôn, doanh thu có thể tới hàng chục, hàng trăm tỷ đồng, lợi nhuận nhiều tỷ đồng thì chỉ khoán thuế và áp dụng chế độ kế toán chứng từ hoá đơn.

Việc duy trì các quy định khác biệt về phương thức tính thuế và mức thuế phải nộp giữa hộ kinh doanh và doanh nghiệp như trên đang gây bất bình đẳng, làm méo mó môi trường kinh doanh và khó khăn cho công tác quản lý nhà nước<sup>17</sup>.

Do đó, để bảo đảm công bằng cũng như thực hiện hiệu quả chính sách thuế đối với các chủ thể kinh doanh, pháp luật cần có quy định thống nhất về cách tính thuế, phương thức xác định thuế, thuế suất phải đóng cho doanh nghiệp tư nhân và hộ kinh doanh trong trường hợp không là cá nhân đăng ký và không áp dụng chính sách thuế thu nhập cá nhân như lựa chọn nêu trên. Theo đó, pháp luật cần loại bỏ cơ chế “thỏa thuận thuế”. Cần bảo đảm thống nhất quản lý thuế đối với hộ kinh doanh như các mô hình chủ thể kinh doanh khác theo quy định tại khoản 5 Điều 51 Luật Quản lý thuế năm 2019 (có hiệu lực từ 1/7/2020): “*Hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có quy mô về doanh thu, lao động đáp ứng từ mức cao nhất về tiêu chí của doanh nghiệp siêu nhỏ theo quy định pháp luật về hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, phải thực hiện chế độ kế toán và nộp thuế theo phương pháp kê khai*”.

Để thực hiện được việc này, pháp luật cần quy định bắt buộc các cơ sở kinh doanh đều phải xuất hóa đơn mua bán hàng và chịu các loại thuế như doanh nghiệp; bắt buộc cơ sở

<sup>17</sup> Hoàng Xuân Nghĩa, Nguyễn Văn Hương (2019), *Chính thức hóa hộ kinh doanh ở Việt Nam: Khía cạnh lý luận, thực tiễn và lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6.

kinh doanh phải thực hiện hạch toán thu - chi và ghi sổ như đối với doanh nghiệp đặc biệt là doanh nghiệp siêu nhỏ; các cơ sở kinh doanh đều phải chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý lao động, tiền lương, tiền thưởng, bảo hộ lao động, phúc lợi xã hội như đối với doanh nghiệp.

Hơn thế nữa, với cơ chế xác định thuế khoán như hiện nay, đã dẫn đến hiện tượng như hộ kinh doanh “đi đèm” thỏa thuận với cán bộ thuế về mức thuế khoán, điều này không chỉ làm thất thu thuế mà còn làm mất lòng tin của người dân và doanh nghiệp; các dịch vụ dạy thêm, học thêm không đăng ký công khai, khám chữa bệnh tại nhà mà không mở phòng mạch tư, cho thuê nhà đối với người thân người quen không khai báo để tránh nộp thuế thu nhập cá nhân hay thuế môn bài; các hộ kinh doanh hoạt động không có hóa đơn chứng từ và không thể kiểm soát được doanh thu thực tế; tình trạng hàng nhái, hàng giả một phần từ các hộ gia đình nhỏ lẻ đã gây tác hại lớn, trong khi sản xuất nội địa không thể cạnh tranh được với hàng ngoại nhập...<sup>18</sup>.

Để khắc phục tình trạng này, cần phải đưa hóa đơn điện tử vào áp dụng trong thực tế. Ví dụ, một hộ kinh doanh bán phở khi sử dụng hóa đơn điện tử, được kết nối với cơ quan thuế thì khi mỗi hóa đơn xuất ra, cơ quan thuế sẽ nắm được, từ đó xác định doanh thu hàng ngày, hàng tháng là bao nhiêu, từ đó sẽ xác định mức thuế phải một cách chính xác. Thực tế cũng đã chứng minh rằng doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, việc ứng dụng hóa đơn điện tử mang lại hiệu quả rõ rệt như giảm thiểu thời gian, chi phí, nhân lực cho việc phát hành và quản lý hóa đơn, giảm thiểu gánh nặng chuẩn bị hồ sơ sổ sách, giấy tờ mỗi khi có yêu cầu kiểm tra và

quan trọng hơn sẽ giúp nhà nước quản lý khoản thu nhập phải chịu thuế được hiệu quả hơn.

Đồng thời, cơ chế khấu trừ chi phí dựa trên hóa đơn điện tử cũng sẽ giúp Nhà nước quản lý tốt thu nhập chịu thuế của các chủ thể khác thông qua việc kiểm tra, giám sát chéo giữa các chủ thể trong việc chứng minh chi phí dựa trên hóa đơn điện tử mình được xuất và mình phải xuất. Điều này sẽ góp phần chống thất thu thuế đối với hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh cũng như những cá nhân kinh doanh trên thực tế.

Như vậy, xuất phát từ bản chất của hoạt động thì hộ kinh doanh chính là cá nhân kinh doanh được tổ chức tương tự như doanh nghiệp tư nhân nhưng phương thức tính thuế và mức thuế suất được áp dụng cho hộ kinh doanh lại khác biệt rất lớn so với doanh nghiệp và cá nhân kinh doanh. Chính quy định này đã tạo ra những bất cập trong quá trình thực thi chính sách của nhà nước. Do đó, để đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước đối với thuế thu nhập có được từ hoạt động kinh doanh thì cần có quy định thống nhất trong việc xác định thu nhập chịu thuế cũng như thuế suất theo nguyên tắc: thu nhập chịu thuế phải được tính dựa trên doanh thu sau khi trừ đi chi phí thực tế, thay vì là hình thức thuế khoán dựa trên doanh thu hoặc mức miễn trừ như quy định của pháp luật hiện hành. Việc tính thu nhập chịu thuế nên được gắn liền với hoạt động kê khai và chứng minh các khoản thu nhập cũng như chi phí và hóa đơn điện tử gắn liền với mã số thuế cá nhân của chủ thể kê khai là giải pháp hiệu quả nhất hiện nay. Đồng thời, pháp luật cần có cơ chế gắn liền trách nhiệm về việc chứng minh thu nhập chịu thuế của chủ thể kê khai thông qua cơ chế kiểm tra chéo, ngẫu nhiên với những hình phạt phù

<sup>18</sup> Tlđđ.

## NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

hợp đảm bảo được tính răn đe trong trường hợp phát hiện ra có hành vi lừa dối hoặc gian lận.

Để thống nhất quản lý thuế đối với khu vực kinh tế chưa được quan sát, mà cụ thể là hộ kinh doanh và cá nhân kinh doanh thì các quy định của pháp luật có liên quan trong thời gian tới cần được xây dựng trên tinh thần:

**Thứ nhất**, bỏ chế độ thuế khoán áp dụng đối với hộ kinh doanh cũng như mức khoán theo ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh. Các quy định của pháp luật về thuế khoán liên tục thay đổi; trước đây, người thực hiện thuế khoán được giảm trừ gia cảnh, nay mức thuế khoán căn cứ theo nhóm ngành nghề và không được giảm trừ gia cảnh. Việc phân thành nhiều nhóm ngành với mức thuế suất chênh lệch lớn khiến người thực thi có thể áp dụng không chính xác, gây ra sự không công bằng đối với người nộp thuế.

Trong chính sách thuế khoán sẽ bao gồm hai sắc thuế là thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân. Trong khi bản chất của thuế “thu nhập” phải tính trên “lợi nhuận” (doanh thu trừ chi phí), thế nhưng ở chính sách thuế khoán lại xác định giá tính thuế thu nhập cá nhân đối với hoạt động kinh doanh của hộ kinh doanh dựa trên “doanh thu”. Điều này không đúng với bản chất thuế thu nhập. Về thuế giá trị gia tăng, căn cứ theo Luật Thuế giá trị gia tăng chỉ có 3 mức thuế suất là 10%, 5% và 0%. Thế nhưng, ở quy định thuế khoán lại áp dụng nhiều mức thuế suất thuế giá trị gia tăng 1%, 2%, 3% và 5% trên toàn bộ doanh thu mà không tính trên giá trị tăng thêm của hàng hoá, dịch vụ là không đúng với bản chất và mô hình của Luật Thuế giá trị gia tăng.

Do vậy, việc bỏ chế độ thuế khoán đối với hộ kinh doanh là điều cần làm, để đưa hoạt động kinh doanh nói chung vào nề nếp, bình đẳng, công bằng và thống nhất chính sách thuế.

**Thứ hai**, cần xem xét quy định hộ kinh doanh có doanh thu dưới 100 triệu/năm được miễn thuế. Quy định thuế khoán không xem xét giảm trừ gia cảnh cho cá nhân, thành viên của hộ kinh doanh thì việc quy định doanh thu kinh doanh dưới 100 triệu/năm không phải nộp thuế tạo ra bất bình đẳng với hộ cận trên 100 triệu/năm. Nếu chính sách này cho rằng doanh thu thấp là quy mô nhỏ cần được miễn thuế thì điều đó cũng không hợp lý. Bởi lẽ, ngành nghề thương mại (mua đi bán lại) thì nhiều món hàng có giá trị lớn sẽ dẫn đến doanh số lớn, nhưng chưa chắc lợi nhuận cao. Ngược lại, một số ngành dịch vụ tuy doanh số không cao nhưng tỷ suất lợi nhuận cao. Do vậy, quy định này cần được thay đổi theo 2 hướng (i) giảm chung cho tất cả hộ kinh doanh. Tức hộ nào cũng được miễn thuế phần doanh thu 100 triệu đồng, số doanh thu cao hơn 100 triệu đồng/năm thì đóng thuế phần chênh lệch; (ii) bãi bỏ quy định mức miễn thuế trên doanh thu dưới 100 triệu đồng/năm, vì như trên đã đề xuất bỏ chế độ thuế khoán để thay chế độ khấu trừ thuế theo quy định nên không cần dựa vào doanh thu làm căn cứ xác định thu nhập.

**Thứ ba**, áp dụng thống nhất một loại hoá đơn và áp dụng một phương pháp tính thuế. Hiện nay, doanh nghiệp sử dụng hoá đơn giá trị gia tăng với ba mức thuế suất (10%, 5% và 0%) theo từng loại mặt hàng và thuế giá trị gia tăng chỉ tính trên phần *tăng thêm* của hàng hoá, dịch vụ. Trong khi hộ kinh doanh lại sử dụng hoá đơn bán hàng, ấn định mức thuế suất trên *toàn bộ doanh thu* rồi căn cứ theo nhóm ngành nghề kinh doanh để áp thuế suất (1%, 2%, 3% và 5%). Điều này khiến cho việc kê khai, tính thuế trở nên khó khăn, phức tạp. Chính các quy định nhiều loại hoá đơn, nhiều phương pháp tính thuế đã tạo điều kiện thuận lợi cho hộ kinh doanh thỏa thuận thuế, tính thuế, từ đó làm mất đi sự công bằng trong cạnh tranh tạo kẽ hở cho

việc trốn thuế ở những hộ kinh doanh có quy mô lớn. Bộ chính sách thuế khoán, buộc hộ kinh doanh phải có sổ sách kế toán, hóa đơn, chứng từ ở mức độ đơn giản, cũng là giải pháp giúp người kinh doanh giảm bớt thủ tục tuân thủ thuế.

Trong thời đại công nghệ số, ngành thuế đang xây dựng cơ sở dữ liệu, quản lý hoạt động kinh doanh qua mạng thì cần thiết phải thống nhất sử dụng một loại hoá đơn là hoá đơn giá trị gia tăng với nội dung và hình thức đơn giản. Đồng thời, áp dụng một phương pháp tính thuế là phương pháp khấu trừ, giống như loại hình doanh nghiệp, sẽ bình đẳng hơn giữa các loại hình kinh doanh. Khi đó, hộ kinh doanh sẽ không còn là nơi để doanh nghiệp, tổ chức trục lợi về thuế bằng cách mua hoá đơn của hộ kinh doanh để kê khai chi phí đầu vào.

**Thứ tư**, buộc mọi cơ sở, cá nhân kinh doanh bán hàng phải xuất hoá đơn, đồng thời cải tiến mở rộng hình thức hoá đơn. Để thuận tiện cho người kinh doanh, và phù hợp với thời đại công nghệ số, ngay khi doanh nghiệp, hộ cá nhân đăng ký thành lập, Nhà nước cấp cho một mã vạch gắn với mã số thuế để hoạt động. Đồng thời, có quy định buộc cơ sở kinh doanh phải trang bị máy tính tiền để xuất hoá đơn điện tử. Tất cả phiếu tính tiền, phiếu thu có mã vạch của tổ chức kinh doanh sẽ được xem như hoá đơn.

Bên cạnh đó, cần thay đổi các quy định của pháp luật có liên quan. Chẳng hạn, Luật thuế Thu nhập cá nhân nên cho phép người dân được khấu trừ chi phí khi tính thuế. Vì cho phép cá nhân được khấu trừ chi phí sẽ khuyến khích cá nhân nhận hoá đơn. Khi có sự đối trọng về thuế sẽ tạo điều kiện để người dân, doanh nghiệp (bên mua - bên bán) giám sát lẫn nhau. Có thể

tận dụng công nghệ thông tin trong thực thi chính sách thuế. Chẳng hạn, tạo app và cấp cho cá nhân tài khoản để tự kê khai, khấu trừ, quyết toán thuế mà không cần đến cơ quan thuế. Áp dụng phần mềm trong máy POS tính tiền giúp người mua hàng hoá, dịch vụ chỉ cần nhập mã số thuế thì hoá đơn đó sẽ được chuyển dữ liệu tự động vào hồ sơ thuế của bên mua.

Khi tất cả hộ kinh doanh, doanh nghiệp cùng sử dụng hoá đơn chứng từ trong mọi hoạt động mua bán thì sẽ không có khoảng trống thuế nữa. Sẽ không còn chuyện những hộ kinh doanh dùng phần doanh thu đã bán cho cá nhân không lấy hoá đơn rồi dồn doanh thu đó xuất hoá đơn không cho doanh nghiệp khác, giúp họ kê khai, khấu trừ thuế hoặc hoạch toán, trục lợi tiền từ ngân sách.

**Thứ năm**, cần quy định buộc thanh toán qua mạng và kiểm soát thu thuế qua ngân hàng. Đối với hoạt động thương mại điện tử trong nước, cần kiểm soát qua số tài khoản thanh toán và có chế tài thật nặng nếu kinh doanh không khai thuế. Còn đối với hoạt động thương mại điện tử mà người kinh doanh ở nước ngoài thì Nhà nước cần có cơ chế giao cho ngân hàng kiểm soát hoạt động thanh toán qua biên giới. Cụ thể, cổng thông tin ngân hàng được quyền thu tiền thuế nhà thầu<sup>19</sup> theo quy định khi cá nhân thanh toán ra nước ngoài. Ngân hàng Nhà nước phải xây dựng cổng thông tin thanh toán trung gian và được quyền thu thuế thay khi có hoạt động thanh toán tiền ra nước ngoài, tương tự như trao quyền cho tổ chức chi trả được quyền khấu trừ thuế thu nhập cá nhân. Quy định này sẽ góp phần làm giảm thất thoát thuế trong hoạt động thương mại điện tử, đặc biệt là đối với các trang thương mại của doanh nghiệp ở nước ngoài kinh doanh tại Việt Nam ■

<sup>19</sup> Tham khảo Thông tư số 156/2013/TT-BTC và Thông tư 103/2014/TT-BTC về hướng dẫn khai thuế nhà thầu nước ngoài.



# HỆ THỐNG THÔNG TIN QUỐC GIA VỀ ĐẤT ĐAI VÀ THỂ CHẾ HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

**Ninh Thị Hiền**

*TS. Trưởng Văn phòng Công chứng Ninh Thị Hiền, TP. Hồ Chí Minh.*

**Thông tin bài viết:**

*Từ khóa:* Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, sàn giao dịch bất động sản, thể chế công chứng, thị trường bất động sản.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 27/07/2022  
Biên tập : 07/09/2022  
Duyệt bài : 09/09/2022

**Article Information:**

*Keywords:* National land information system; real estate transaction platform; notary institution; real estate market.

*Article History:*

Received : 27 Jul. 2022  
Edited : 07 Sep. 2022  
Approved : 09 Sep. 2022

**Tóm tắt:**

Hai trong các yếu tố tạo nên sự thành công của thị trường bất động sản là hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và các thiết chế tham gia thị trường. Sự khiếm khuyết, thiếu đồng bộ từ hai yếu tố này có thể gây khó khăn cho nhà nước trong việc định hướng và kiểm soát cũng như bảo đảm sự phát triển bền vững của thị trường bất động sản.

**Abstract:**

Two of the factors that make the success of the real estate market are the national land information system and the institutions involving in the market. The defect and lack of synchronization from these two factors may generate difficulties for the state to provide orientation and controlling as well as assurance of the sustainable development of the real estate market.

## 1. Vai trò của hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và các thể chế hỗ trợ thị trường

### 1.1. Ý nghĩa của hệ thống thông tin quốc gia về đất đai

Một hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tiêu chuẩn là một hệ thống đáng tin cậy, chi tiết, tích hợp, tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông giữa các cơ quan tổ chức có thẩm quyền quản lý, thực thi,

sẵn sàng chia sẻ cho người dùng. Thông tin từ đăng ký đất đai, quy hoạch sử dụng đất, đăng ký tài sản gắn liền với đất của từng thửa đất riêng lẻ đến định giá đất, đăng ký giao dịch về quyền sử dụng đất (QSDĐ) và tài sản gắn liền với đất, bảo vệ môi trường đến cấp độ thực thi chính sách quốc gia về đất đai sẽ tạo thành nền tảng vững chắc cho xã hội và rất cần thiết cho việc quản trị tốt của Nhà nước<sup>1</sup>. Ở mức độ phát

<sup>1</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard (2010), Land administration for sustainable development, ESRI Press Academic REDLANDS, CALIFORNIA, p.121.

triển của một quốc gia, mỗi quy trình thay vì tiếp cận một cách riêng lẻ, các hoạt động như đo đạc địa chính, đăng ký đất đai, đăng ký tài sản, đăng ký giao dịch, chia tách thửa đất hoặc định giá đất cần phải kết hợp và tích hợp vào một hệ thống quản lý đất đai<sup>2</sup>.

Việc tích hợp thông tin đem lại những ý nghĩa sau<sup>3</sup>: Bảo đảm quyền sử dụng, quyền sở hữu và quyền hưởng dụng của người sử dụng đất; hỗ trợ thu thuế đất và thuế tài sản; cung cấp sự an toàn thông tin về bất động sản (BDS) cho các tổ chức tín dụng; bảo vệ QSDĐ khi mà Nhà nước chưa trao QSDĐ cho người sử dụng đất; giảm tranh chấp đất đai; tạo điều kiện thuận lợi cho cải cách ruộng đất; cải thiện quy hoạch đô thị và phát triển cơ sở hạ tầng; hỗ trợ quản lý môi trường, quản lý các nguồn tài nguyên từ đất đai; cung cấp các số liệu thống kê và giám sát thị trường BDS.

Liên quan đến hoạt động quản lý, phát triển và giám sát thị trường BDS, tác giả Somerville cho rằng<sup>4</sup>: Phát triển BDS, từ việc nhận QSDĐ đến khi hoàn thành dự án đầu tư là một chuỗi các quá trình đầu tư không thể đảo ngược, gồm hai giai đoạn chính. Giai đoạn từ khi có giấy phép xây dựng đến khi bắt đầu xây dựng (nhà đầu tư được quyền huy động vốn) và từ khi xây dựng đến khi hoàn thành. Việc cấp giấy phép không bảo đảm rằng việc xây dựng sẽ xảy ra. Việc khởi công xây dựng không bảo đảm rằng việc xây dựng sẽ được hoàn thành. Nếu

các quyết định thực hiện và hoàn thành dự án nhạy cảm với các điều kiện thị trường thì tiến độ hoàn thành dự án sẽ thay đổi. Có thể những người mua nhà ở hình thành trong tương lai dưới hình thức huy động vốn của chủ đầu tư sẽ bị ảnh hưởng bởi tiến độ bàn giao tài sản cũng như hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận. Những biến động này cần được Nhà nước kiểm soát nhằm có những biện pháp hỗ trợ thị trường kịp thời.

Ở một nghiên cứu khác, khi phân tích và dự báo thị trường nhà ở thì hành vi “găm giữ tài sản” (property hoarding) khó bị cấm. Về cơ bản, tích trữ tài sản là một bài toán lựa chọn đầu tư. Tuy nhiên, hành vi tính thời điểm như vậy của các nhà phát triển sẽ ảnh hưởng đến cả nguồn cung và kỳ vọng của thị trường. Điều này đến lượt nó sẽ có ảnh hưởng lớn đến thị trường BDS<sup>5</sup> và gây ra “tình trạng đất nông nghiệp, đất dự án bị bỏ hoang còn nhiều”<sup>6</sup>.

Với những chức năng nêu trên, việc hoàn thiện hệ thống thông tin quốc gia về đất đai sẽ góp phần tạo được sự thành công khi thực hiện chính sách đất đai trong một nền kinh tế thị trường hiện đại.

### **1.2. Vai trò của các thể chế hỗ trợ thị trường bất động sản**

Theo phân tích, bộ công cụ quản lý đất đai gồm 3 nhóm chính<sup>7</sup>: Thứ nhất, các công

<sup>2</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard (2010), tldd, tr.95.

<sup>3</sup> Tác giả lược dịch từ: Economic Commission for Europe (1996), *Land Administration Guidelines, United Nations*, New York and Geneva, tr. 15, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>, truy cập ngày 29/11/2017.

<sup>4</sup> C. Tsurriel Somerville, *Permits, Starts, and Completions: Structural Relationships vs. Real Options*, Faculty of Commerce & Business Administration, University of British Columbia, Vancouver.

<sup>5</sup> Ling Zhang, Dingyin Shi, Xin Chang & Haizhen Wen (2021), *Timing decisions of housing sales and development based on real option theory*, Vilnius Gediminas Technical University, ISSN: 1648-715X / eISSN: 1648-9179, vol. 25, pp. 90-101.

<sup>6</sup> Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

<sup>7</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), tldd, tr. 318.

cụ chung gồm: chính sách đất đai, quản trị và khung pháp lý cho quản trị; các công cụ thị trường đất đai; sử dụng, phát triển và định giá đất; công cụ công nghệ thông tin và thông tin đất đai; các công cụ giám sát và quản lý dự án; các mô hình kinh doanh, quản lý rủi ro và các công cụ tài trợ khác. *Thứ hai*, các công cụ chuyên nghiệp như: quyền sử dụng và quyền hưởng dụng; hệ thống đăng ký; cấp giấy chứng nhận; các giao dịch trong phạm vi quyền tư pháp không tranh tụng, quyền tài phán; đơn vị đất; ranh giới đất; đo đạc và bản đồ địa chính. *Thứ ba*, các công cụ mới nổi như: quản lý đất vì người nghèo; phương pháp tiếp cận phi địa chính và bình đẳng giới. Việc xây dựng và thực hiện bộ công cụ này được giao cho nhiều thể chế khác nhau như định giá, bảo hiểm, công chứng...

Xếp trong nhóm công cụ chuyên nghiệp có hoạt động đăng ký đất đai (land registries), trong đó có đăng ký chứng thư (deeds registries). Một trong những vấn đề chính đối với chứng thư là vai trò của công chứng viên. Hoạt động công chứng mang bản chất là ghi nhận, chứng nhận và lưu giữ những thỏa thuận do hai hay nhiều bên tự nguyện thỏa thuận (voluntary jurisdiction), thuộc quyền tư pháp không tranh tụng (non-contentious jurisdiction)<sup>8</sup> mà đa phần trong lĩnh vực tư nhân<sup>9</sup>. Tại Việt Nam, công chứng là dịch vụ công do Nhà nước ủy nhiệm cho công chứng

viên thực hiện nhằm cung cấp tính xác thực và tính hợp pháp cho hợp đồng, giao dịch<sup>10</sup>. Thông qua hoạt động công chứng, công chứng viên sẽ kiểm tra, đánh giá các điều kiện giao dịch là xác thực, hợp pháp nên tính phòng ngừa rủi ro được đề cao, bảo đảm an toàn cho thị trường phát triển lành mạnh, bảo vệ quyền lợi cho các bên tham gia giao dịch.

Tác giả Nguyễn Đình Bồng đồng ý rằng: văn bản công chứng cho phép lưu giữ thông tin của một đất nước cũng như của các công dân. Nhờ quá trình kiểm tra đúp của cơ quan hành chính (cơ quan đăng ký) và của công chứng viên mà một doanh nghiệp hay cá nhân dễ dàng chứng minh quyền sở hữu BĐS. Đây thực sự là điều căn bản trong giao dịch BĐS nơi mà an toàn pháp lý là điều kiện cho sự phát triển kinh tế và thịnh vượng của một quốc gia<sup>11</sup>.

Ưu điểm của thể chế công chứng đã được thừa nhận ngay từ Luật Đất đai năm 2003, Luật Nhà ở năm 2005 và Luật Kinh doanh BĐS năm 2006, theo đó các hợp đồng giao dịch về BĐS phải được công chứng, chứng thực. Quy định này đã đem lại trật tự đáng kể cho thị trường BĐS Việt Nam đối với những giao dịch phải công chứng cho mục đích bảo đảm trật tự công. Sở Tài nguyên và Môi trường Tp. Hồ Chí Minh cũng thừa nhận “việc phát triển hoạt động công chứng cũng góp phần tạo

<sup>8</sup> Ninh Thị Hiền (2022), *Vai trò của Nhà nước trong việc bảo vệ chính sách công đối với hợp đồng, giao dịch về bất động sản thông qua hoạt động công chứng*, Tạp chí Tòa án nhân dân số 1, tr. 13.

<sup>9</sup> Liên minh Công chứng quốc tế đã khẳng định một trong những chức năng công chứng là: bảo vệ lợi ích công và tư, <https://www.uinl.org/principio-fundamentales>. Phạm vi này cũng được ghi nhận tại Điều 58 Luật công chứng Nhật Bản.

<sup>10</sup> Điều 2 và Điều 3 Luật Công chứng năm 2014.

<sup>11</sup> Nguyễn Đình Bồng (chủ biên, 2014), *Mô hình quản lý đất đai hiện đại ở một số nước và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, tr. 51, đã dẫn Jean-Paul Decorps (2010), *Hội đồng công chứng Pháp: Công chứng với việc đăng ký các giao dịch đất đai và các tài sản gắn liền với đất*, Tổng cục Quản lý đất đai, Vụ Pháp chế: Hội thảo kỹ thuật giới thiệu kinh nghiệm của Hội đồng Công chứng tối cao Cộng hòa Pháp, 2011.

điều kiện để việc thực hiện các giao dịch liên quan đến đất đai ngày một thuận lợi và phát triển hơn”<sup>12</sup>.

## **2. Thực trạng hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và các thể chế hỗ trợ thị trường ở Việt Nam**

Một trong những yếu tố quan trọng đối với Nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng khi quyết định tham gia thị trường BĐS, đó là nguồn thông tin về BĐS phải chính xác, trung thực, khách quan, kịp thời nhằm tránh tình trạng thị trường phát triển không lành mạnh<sup>13</sup>.

Liên quan đến xây dựng và quản lý hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, pháp luật đất đai hiện hành chỉ quy định đến giai đoạn trao QSDĐ cho người sử dụng đất (NSDD) để phát triển, Luật Kinh doanh BĐS tiếp tục quy định về quản lý nhà nước về kinh doanh BĐS. Pháp luật dân sự quy định về đăng ký thế chấp tài sản hình trong tương lai. Việc đăng ký biến động QSDĐ do Bộ Tài nguyên và môi trường quản lý, còn đăng ký thế chấp tài sản hình thành trong tương lai và thực hiện công chứng, chứng thực hợp đồng giao dịch về BĐS do Bộ Tư pháp quản lý. Các thông tin này do nhiều cơ quan đang nắm giữ, Nhà nước chưa tích hợp vào một hệ thống nhằm có cái nhìn toàn cảnh cho hoạt động can thiệp và điều tiết thị trường và là công cụ tham chiếu cho các chủ thể tham gia thị trường, nên có nhiều bất cập đã xảy ra.

Hiện nay, việc cung cấp thông tin liên quan đến BĐS hoàn toàn phụ thuộc vào quyết định của chủ đầu tư, thiếu cơ chế kiểm soát đối với các loại BĐS đủ điều kiện tham gia giao dịch và huy động vốn. Có quan điểm cho rằng, pháp luật không có quy định về kiểm soát hoạt động của các công ty kinh doanh dịch vụ bất động sản. Điều này đã dẫn đến nhiều công ty báo cáo thông tin sai sự thật và lừa dối khách hàng, bán một sản phẩm cho nhiều khách hàng hoặc kinh doanh các dự án chưa đáp ứng các yêu cầu pháp lý<sup>14</sup>. Điều 18 Nghị định số 44/2022/NĐ-CP ngày 29/6/2022 về xây dựng, quản lý và sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở và thị trường BĐS quy định: “*Việc kê khai, cung cấp thông tin, dữ liệu về BĐS đủ điều kiện giao dịch và đăng tải văn bản thông báo của Sở Xây dựng về việc nhà ở đủ điều kiện được bán, cho thuê nhà ở hình thành trong tương lai được thực hiện trước khi chủ đầu tư đưa BĐS của dự án ra giao dịch*”. Nghị định có hiệu lực thi hành từ ngày 15/8/2022, liệu trong thời gian ngắn tất cả thông tin về đất đai, nhà ở và thị trường BĐS có đầy đủ, sẵn có để đáp ứng nhu cầu tiếp cận của các chủ thể hay không? Đề cập đến các thể chế hỗ trợ thị trường, bên cạnh thể chế định giá, bảo hiểm, thì Luật Đất đai năm 2013, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 đều không quy định công chứng đối với một số loại giao dịch về BĐS mà có một bên trong hợp đồng, giao dịch là các chủ thể kinh doanh BĐS, nên những giao dịch này “*chưa được quản lý, kiểm soát đầy đủ trong việc phải tuân*

<sup>12</sup> Dự thảo báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 đề xuất sửa đổi, bổ sung, [http://www.donre.hochiminhcity.gov.vn/hinhanhposttin/2021-6/BC%20Luat%20Dat%20Dai%202013%20\(7.6\).pdf](http://www.donre.hochiminhcity.gov.vn/hinhanhposttin/2021-6/BC%20Luat%20Dat%20Dai%202013%20(7.6).pdf).

<sup>13</sup> Bộ Xây dựng, Dự thảo hồ sơ đề nghị sửa Luật Kinh doanh bất động sản, <http://moc.gov.vn/vn/Pages/chitietduthao.aspx?iDuThao=296>.

<sup>14</sup> <https://english.haiquanonline.com.vn/real-estate-trading-floor-should-become-a-conditional-activity-15053.html>, truy cập ngày 15/4/2022.

thủ các quy định pháp luật liên quan về kinh doanh BĐS”<sup>15</sup>. Không có cơ quan nào thay thế các tổ chức hành nghề công chứng thực hiện chức năng công quyền đại diện cho Nhà nước kiểm soát giao dịch BĐS, nên đã gây ra các bất ổn cho thị trường BĐS, cụ thể:

- Nhà nước khó quản lý được thị trường BĐS, “trong đó có thị trường QSDĐ phát triển chưa ổn định, minh bạch, bền vững, tiềm ẩn nhiều rủi ro”<sup>16</sup>.

- Chủ đầu tư bán nhà không có trong nội dung dự án, hoặc do chủ đầu tư tự thay đổi thiết kế<sup>17</sup>. Dự án bị thay đổi thiết kế nhiều lần và có vi phạm pháp luật<sup>18</sup>. Xuất hiện nhiều dự án không có trên thực tế “dự án ma” mà số nạn nhân lên đến hàng ngàn. Nguyên nhân khiến cho nhiều người lao vào những dự án “ma” phần lớn là do thiếu hiểu biết, đồng thời cũng còn có nguyên nhân là do chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng thiếu can thiệp kịp thời<sup>19</sup>.

- Liên quan đến xử lý tài sản bảo đảm trong các hợp đồng thế chấp, các ngân hàng gặp nhiều khó khăn<sup>20</sup>. Cơ chế để đưa nợ xấu lên sàn giao dịch vẫn còn đóng băng do thiếu hành lang pháp lý<sup>21</sup>. Đồng thời, chưa có một hệ thống thông tin quốc gia về đất đai tích hợp thông tin về tài sản thế chấp để các bên tham gia giao dịch có thể tham khảo.

### 3. Kinh nghiệm ở một số quốc gia trên thế giới về thiết kế hệ thống thông tin quốc gia về đất đai

Trong số 227 quốc gia trên thế giới và khu vực pháp lý, có trên 40 quốc gia đã điều hành thị trường đất đai quốc gia chính thức, toàn diện và hiệu quả. Trong các quốc gia này có 30 quốc gia đã tham gia Công ước về Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) như: Úc, Áo, Bỉ, Canada, Cộng hòa Séc, Đan Mạch, Phần Lan, Pháp, Đức, Vương quốc Anh và Hoa Kỳ<sup>22</sup>... Các tiêu chí chung bao gồm:

*Thứ nhất*, quy định về các thủ tục, thể chế, việc thực thi các quy định cũng như việc quản lý và xét xử liên quan đến bốn chức năng của chính sách phát triển đất đai bền vững gồm: quyền sở hữu và sử dụng đất (Land tenure), định giá đất (Land value), sử dụng đất (Land use) và phát triển đất (Land development).

*Thứ hai*, xuất phát từ việc thực hiện bốn chức năng trên do nhiều chuyên gia nắm giữ như nhà quản lý, định giá viên, kỹ sư, công chứng viên, luật sư, các chủ đầu tư... đòi hỏi bốn chức năng trên phải được tích hợp vào một cơ sở hạ tầng thiết yếu theo bốn cách chung<sup>23</sup>: Một là, về lý thuyết, các chức năng được tiếp cận như bốn phần của một tổng thể thống nhất, không phải là các hoạt động độc

<sup>15</sup> Bộ Xây dựng, Dự thảo Hồ sơ đề nghị sửa Luật Kinh doanh bất động sản, tldd.

<sup>16</sup> Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022.

<sup>17</sup> <https://nhadautu.vn/chung-cu-capital-garden-102-truong-chinh-sap-doi-mat-voi-nguy-co-gi-d3728.html>, truy cập ngày 27/11/2019.

<sup>18</sup> <https://dantri.com.vn/xa-hoi/su-ton-tai-cua-nha-8-b-le-truc-thach-thuc-du-luan-the-che-20191127131438090.htm>, truy cập ngày 27/11/2019.

<sup>19</sup> Những dự án bất động sản “ma”- Bài học “đất” bao giờ chấm dứt, bài đăng ngày 7/6/2021, <https://baodantoc.vn/nhung-du-an-bat-dong-san-ma-bai-hoc-dat-bao-gio-cham-dut-1622692577249.htm>.

<sup>20</sup> <https://tuoitre.vn/nhieu-ngan-hang-cung-rao-ban-bat-dong-san-de-xu-ly-no-xau-20181209190137674.htm>, truy cập ngày 8/4/2022.

<sup>21</sup> <https://baodautu.vn/lap-cho-da-duoc-nua-nam-no-xau-van-dong-bang-d161057.html>, truy cập ngày 8/4/2020.

<sup>22</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 138.

<sup>23</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 119.



lập. Bản thân mỗi chức năng không phải là điểm kết thúc mà cả bốn chức năng này cùng nhau là phương tiện hỗ trợ phát triển bền vững. *Hai là*, các quá trình được sử dụng để thực hiện các chức năng phải theo đuổi sự phát triển bền vững, nên các công cụ cung cấp một bức tranh tổng thể cho quá trình giám sát và đánh giá. *Ba là*, thông tin và kết quả đầu ra do các quá trình tạo ra cần được chia sẻ lẫn nhau và có thể truy cập rộng rãi cho nhiều chủ thể thông qua các công cụ công nghệ và thông tin truyền thông. *Bốn là*, tất cả các chức năng phải được xây dựng trên sự hiểu biết hay kiến thức địa chính cốt lõi.

*Thứ ba*, chất lượng của hệ thống quản lý đất đai là rất quan trọng đối với việc tổ chức và hiệu quả của các thị trường đất đai chính thức. Việc quản lý thị trường đất đai thành công nhất được thực hiện bằng cách quản lý tổng hợp và liên mạch tất cả đất đai, tài sản gắn liền với đất và các nguồn lực liên quan, kể cả tài sản thuộc sở hữu nhà nước và “đất công”. Một trong các nghệ thuật là chính thức hóa thông tin từ các hệ thống càng nhiều càng tốt khi các chính phủ và cộng đồng quyết định xây dựng các thị trường hiệu quả.

*Thứ tư*, bảo đảm mỗi thửa đất cần một mã định danh duy nhất để dữ liệu liên quan đến thửa đất có thể được cung cấp một tham chiếu duy nhất. “Mã định danh hoạt động như một liên kết giữa chính thửa đất và tất cả các hồ sơ liên quan đến thửa đất như các tài liệu pháp lý, định giá hoặc đánh giá thửa đất, nhập dữ liệu và trao đổi dữ liệu”<sup>24</sup>. Hình thức của tài liệu

tham khảo này khác nhau giữa các quốc gia. Có ba mô hình địa chính được áp dụng nhiều giữa các quốc gia gồm<sup>25</sup>: Mô hình Châu Âu hoặc Đức, Mô hình Torrens và Mô hình Pháp và Latinh.

#### **4. Kinh nghiệm ở một số quốc gia trên thế giới về các thể chế tham gia thị trường bất động sản**

Thị trường đất đai chính thức thành công cần có các thể chế do chính phủ tổ chức. Các thể chế bao gồm các cơ quan và tổ chức (cơ quan đăng ký đất đai và cơ quan địa chính) và quan trọng nhất, thiết kế thể chế thực hiện hệ thống quản lý tài sản đất đai là trung tâm của tất cả những hoạt động này. Ngoài hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, chúng đòi hỏi hệ thống pháp luật cân bằng tốt, hệ thống quản lý tranh chấp và hệ thống tài chính có vị thế quốc tế<sup>26</sup>.

Bên cạnh các thể chế đã được thiết lập và thừa nhận như thể chế về định giá, thể chế bảo hiểm, tại Anh còn có hệ thống các đại lý BĐS (estate agency services). Dịch vụ đại lý BĐS thực hiện việc bán và cho thuê tài sản của cả các doanh nghiệp và tư nhân<sup>27</sup>, phải tuân thủ tất cả các luật như: Luật Đại lý bất động sản năm 1979 (the Estate Agents Act 1979), Luật Người tiêu dùng, đại lý bất động sản năm 2007 (the Consumers, Estate Agents and Redress Act 2007), Quy định về điều khoản không công bằng trong hợp đồng tiêu dùng 1999 (Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999), Quy định về Bảo vệ người

<sup>24</sup> Economic Commission for Europe (1996), *Land Administration Guidelines, United Nations*, New York and Geneva.

<sup>25</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 9.

<sup>26</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 140.

<sup>27</sup> <https://www.tradingstandards.uk/media/documents/commercial/codes-of-practice/residential-estate-agents.pdf>, truy cập ngày 10/3/2022.

tiêu dùng từ giao dịch thương mại không công bằng năm 2008 (the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (CPRs), Luật về mô tả sai tài sản năm 1991 (the Property Misdescriptions Act 1991) và các quy định pháp luật khác.

Ví dụ: Luật về mô tả sai tài sản năm 1991 (the Property Misdescriptions Act 1991) quy định, nếu nhân viên đại lý BĐS khai báo sai lệch gây hiểu lầm về tài sản là một hành vi phạm tội, cho dù tuyên bố được đưa ra bằng miệng hay bằng văn bản, bằng hình ảnh hoặc bằng bất kỳ phương pháp biểu thị ý nghĩa nào khác. Hay Luật Bảo vệ người tiêu dùng từ giao dịch thương mại không lành mạnh năm 2008 quy định, nhân viên phải tiết lộ bất kỳ thông tin nào mà họ biết hoặc nên biết trong lời giới thiệu về tài sản một cách rõ ràng, dễ hiểu và phù hợp, đồng thời thực hiện tất cả các bước hợp lý để tất cả các tuyên bố họ đưa ra về tài sản, dù bằng miệng, bằng hình ảnh hay bằng văn bản, đều chính xác và không gây hiểu lầm. Tất cả thông tin quan trọng phải được tiết lộ và không được thiếu sót có thể ảnh hưởng đến quyết định giao dịch của người tiêu dùng bình thường.

Liên quan đến thể chế công chứng là hoạt động đăng ký chứng thư (văn bản công chứng), bắt nguồn từ văn hóa La Mã, phổ biến ở các quốc gia châu Âu, Nam Mỹ, khu vực châu Á và châu Phi. Hoạt động công chứng cũng được sử dụng ở hầu hết các bang của Hoa Kỳ. Công chứng viên, công ty đăng ký, bảo hiểm... giữ

các vị trí trung tâm trong hoạt động đăng ký chứng thư<sup>28</sup>.

Ví dụ: Việc mua bán, chuyển BĐS kể cả tài sản hình thành trong tương lai tại Đức phải được công chứng viên chứng nhận<sup>29</sup>. Yêu cầu cơ bản của việc đăng ký và công chứng là kiểm tra tình trạng sở hữu BĐS vào sổ đăng ký ruộng đất, đây là sổ đăng ký chính thức do cơ quan đăng ký đất đai lưu giữ tại các tòa án địa phương. Sổ đăng ký đất đai bao gồm danh sách tài liệu tham khảo, danh sách tham chiếu mô tả chi tiết về BĐS và phải tương ứng với dữ liệu trong quy hoạch địa chính, vị trí, quy mô, diện tích của khu đất được lưu giữ bởi các văn phòng BĐS.

Phạm vi hoạt động của công chứng ở các quốc gia là khác nhau, đặc biệt trong hoạt động kinh doanh thương mại, công chứng viên cung cấp tính xác thực đối với các tài liệu về tổ chức, hoạt động thành lập pháp nhân (điều lệ doanh nghiệp, các thỏa thuận hợp tác)<sup>30</sup>, đăng ký doanh nghiệp<sup>31</sup>, các giao dịch liên quan đến hoạt động của pháp nhân (các hợp đồng, giao dịch, các công cụ chuyển nhượng...) các hoạt động thuê, chia tách, mua bán, hợp nhất, sáp nhập, giải thể doanh nghiệp<sup>32</sup> và một số các hoạt động khác.

Sự tham gia của thể chế công chứng đã đem đến sự ổn định trật tự công cho những quốc gia có phạm vi công chứng cả trong lĩnh vực dân sự và thương mại. Theo Liên minh Công chứng quốc tế, ở các quốc gia thuộc hệ thống công chứng Latinh, loại tranh chấp này gần

<sup>28</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 66.

<sup>29</sup> Book 2 Law of Obligations, Division 1, Section 311b, Contracts on plots of land, assets and an estate, Bộ luật Dân sự Đức.

<sup>30</sup> <https://exporttojapan.co.uk/guide/setting-up-in-japan/kabushiki-gaisha/>, truy cập ngày 10/10/2021.

<sup>31</sup> Leslie G. Smith (2006), *The role of the notary in secure electronic commerce*, Information Security Institute Faculty of Information Technology Queensland University of Technology, p.14.

<sup>32</sup> Germany Trade and Invest, Guide to Mergers & Acquisitions in Germany, [www.gtai.com](http://www.gtai.com), p. 48.

như không có, như tại Italia hay tại Hàn Quốc, chỉ có từ 1 đến 3 vụ việc hàng năm<sup>33</sup>.

## 5. Một số kiến nghị

*Thứ nhất*, liên thông các hệ thống thông tin về đất đai. Hàng hóa BĐS hiện nay càng trở nên phức tạp, tính quốc tế được mở rộng và được điều hành bởi các tập đoàn thay vì cá nhân. Thị trường BĐS hiện đại liên quan đến một loạt các hoạt động, quy trình và cơ hội phức tạp và năng động. Việc tạo ra thể chế một cửa trong thủ tục hành chính là tốt, nhưng điểm chung giữa các cơ quan quản lý BĐS là liên kết các hệ thống thông tin để tạo thành một mô hình quản lý đất đai thúc đẩy các hệ thống xử lý các quyền, các hạn chế và trách nhiệm giải trình đối với đất đai nhằm hỗ trợ phát triển bền vững<sup>34</sup>.

*Thứ hai*, tích hợp các quyền tài sản vào một kết cấu duy nhất. Một hệ thống quản lý đất đai thành công thể hiện có khả năng tích hợp các quyền tài sản, chứ không chỉ là tất cả đất đai trong một quốc gia vào một kết cấu duy nhất của hệ thống quản lý đất đai quốc gia<sup>35</sup>. Quá trình hình thành hệ thống quản lý đất đai là lâu dài, mang tính lịch sử của từng quốc gia, vấn đề phi tập trung thông tin không nên đặt nặng. Các thông tin trong các sổ đăng ký cần được tổ chức để hình thành một mạng lưới các hệ thống con bằng cách tích hợp các cơ sở thông tin đất đai mà bản đồ thừa đất có mã số định danh duy nhất và hệ thống đăng ký vẫn là nền tảng. Mô hình này bảo đảm cho việc thống nhất theo dõi và đánh giá, tổ chức thực hiện việc thực thi pháp luật cũng như tác động của chính

sách, pháp luật đất đai đến kinh tế - xã hội và môi trường.

*Thứ ba*, Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai cần được điều chỉnh bằng văn bản luật. Xu hướng toàn cầu là quản lý đất đai thông qua hệ thống chính thức. Các chuẩn mực tài chính quốc tế và thông lệ của các tổ chức tín dụng yêu cầu QSDĐ và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất an toàn, tồn tại trong hệ thống thông tin quốc gia về đất đai chính thức. Mỗi cơ quan cần đánh giá cao tầm quan trọng mà thông tin được tạo ra thông qua các quy trình của mình đối với công chúng, doanh nghiệp và chính phủ nói chung. Người quản lý đất đai đóng vai trò là người bảo vệ các quyền đối với đất đai và những người nắm giữ các quyền đó. Khi làm như vậy, họ hành động để ổn định trật tự công cộng và tạo tiền đề cho một nền kinh tế phát triển mạnh<sup>36</sup>.

*Thứ tư*, mở rộng phạm vi công chứng hợp đồng giao dịch của thể chế công chứng trên lĩnh vực kinh doanh thương mại, đặc biệt là lĩnh vực kinh doanh BĐS mà cụ thể trong Luật Đất đai (*sửa đổi*) trên cơ sở cân nhắc một số quy định liên quan đến chi phí giao dịch. Thể chế công chứng nên được nhìn nhận đúng vai trò là bảo đảm an toàn pháp lý cho các bên tham gia hợp đồng, giao dịch; phòng ngừa tranh chấp; góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; ổn định và phát triển kinh tế - xã hội. Thể chế công chứng cùng với các thể chế khác như định giá; bảo hiểm là những thể chế chuyên nghiệp, tương đồng với các quốc gia trên thế giới<sup>37</sup> ■

<sup>33</sup> Study on the definition of notarial authentic act and annex on costs, [https://www.uinl.org/documents/20181/339555/ANM\\_CGK-11-1-EN-Acte+Authent.%2BCosts/6dd7b827-63d9-41d9-868b-2856af50b105](https://www.uinl.org/documents/20181/339555/ANM_CGK-11-1-EN-Acte+Authent.%2BCosts/6dd7b827-63d9-41d9-868b-2856af50b105), truy cập ngày 1/9/2020.

<sup>34</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 173.

<sup>35</sup> Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace & Abbas Rajabifard (2010), p. 150.

<sup>36</sup> FAO (2007), *Land tenure studies, Good governance in land tenure and administration*, Food and Agriculture organization of the United nations, Rome. p. 2.

<sup>37</sup> Phạm Duy Nghĩa (2011), *Giáo trình pháp luật Đại cương*, Nxb. Công an nhân dân, tr. 67.

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH ĐỐI VỚI TRẺ EM

**Phan Minh Lưu An**

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng*

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Trẻ em, bạo lực gia đình, phòng, chống bạo lực gia đình.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/07/2022  
Biên tập : 08/09/2022  
Duyệt bài : 09/09/2022

### Article Infomation:

*Keywords:* TChildren; domestic violence; domestic violence prevention and control.

### Article History:

Received : 20 Jul. 2022  
Edited : 08 Sep. 2022  
Approved : 09 Sep. 2022

### Tóm tắt:

Tại Việt Nam, tình trạng bạo lực gia đình đối với trẻ em đang diễn ra đáng lo ngại. Điều này gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường sống và sự phát triển của trẻ. Trong bài viết này, tác giả tập trung phân tích một số điểm bất cập trong các quy định của pháp luật Việt Nam về phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em và đưa ra một số giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật.

### Abstract:

In Vietnam, it gets concern about the development of domestic violence against children. This situation provides negative effects to the living environment and development of children. Within this article, the author provides an analysis of a number of inadequacies in the provisions of Vietnam's law on prevention and control of domestic violence against children and also recommendations for further improvements of the effectiveness of domestic violence against children and increase in law enforcements.

Theo pháp luật Việt Nam, bạo lực gia đình được định nghĩa là “hành vi cố ý của thành viên gia đình gây tổn hại hoặc có khả năng gây tổn hại về thể chất, tinh thần, kinh tế đối với thành viên khác trong gia đình”<sup>1</sup>. Bạo lực gia đình đối với trẻ em<sup>2</sup> có thể hiểu là hành vi bạo lực của thành viên gia đình đối với trẻ em. Hành vi này được phân thành 04 nhóm phổ biến: bạo lực thể chất, bạo lực tinh thần, bạo lực tình dục và bạo lực kinh tế<sup>3</sup>.

## 1. Thực trạng các quy định của pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em tại Việt Nam

Hiện nay, các quy định của pháp luật Việt Nam về phòng, chống bạo lực gia đình có thể chia thành ba nhóm: nhóm các quy định về biện pháp phòng ngừa bạo lực; nhóm các quy định về biện pháp bảo vệ và hỗ trợ nạn nhân; nhóm các quy định về biện pháp xử lý người có hành vi bạo lực<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Khoản 2 Điều 1 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007.

<sup>2</sup> Căn cứ theo Điều 1 Luật Trẻ em năm 2016, “Trẻ em là người dưới mười sáu tuổi”.

<sup>3</sup> Bùi Thị Yên (2020), *Thực hiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em từ thực tiễn tỉnh Phú Yên*, (Luận văn thạc sĩ luật học), Học viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

<sup>4</sup> Lan Phương (2014), *Nâng cao kiến thức kỹ năng xây dựng gia đình và phòng, chống bạo lực gia đình ở Việt Nam*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, tr. 29.

### **1.1. Các quy định về nhóm biện pháp phòng ngừa bạo lực gia đình đối với trẻ em**

Nhóm biện pháp phòng ngừa mang tính lường trước rủi ro, bao gồm hoạt động tuyên truyền pháp luật và hòa giải. Mục đích là nâng cao nhận thức người dân, giúp trẻ em có thể tránh những hành vi bạo lực gia đình<sup>5</sup>.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện tuyên truyền pháp luật về quyền con người, về những hành vi bạo lực bị nghiêm cấm, về những biện pháp xử lý đối với người có hành vi bạo lực gia đình...

Bên cạnh đó, hòa giải cũng được xem là một biện pháp thiết thực trong phòng ngừa bạo lực gia đình. Bản chất của hòa giải là gia đình “tự giải quyết” mâu thuẫn, xóa bỏ nguyên nhân phát sinh bạo lực. Tuy nhiên, hiện nay, do pháp luật không quy định chi tiết, tại một số nơi, hòa giải được sử dụng như biện pháp xử lý hành vi bạo lực gia đình. Tác giả cho rằng, hòa giải chỉ mang tính chất phòng ngừa bạo lực gia đình, trường hợp có người có hành vi bạo lực thì cần những biện pháp răn đe mạnh hơn để ngăn ngừa bạo lực tái diễn.

### **1.2. Các quy định về nhóm biện pháp bảo vệ và hỗ trợ nạn nhân của hành vi bạo lực gia đình**

Khoản 1 Điều 19 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007 (Luật Phòng, chống BLD) quy định các biện pháp ngăn chặn hành vi bạo lực gia đình, cũng như bảo vệ nạn nhân khỏi hành vi bạo lực gia đình. Nhóm biện pháp ngăn chặn, bảo vệ có thể chia làm hai nhóm với tính chất khác nhau, cụ thể:

*Nhóm thứ nhất, các biện pháp bảo vệ và hỗ trợ nạn nhân mang tính cưỡng chế xã hội,*

*bất kỳ ai có mặt tại hiện trường bạo lực gia đình đều có thể sử dụng, bao gồm: biện pháp buộc chấm dứt hành vi bạo lực gia đình (nhằm ngăn hành vi bạo lực tiếp tục xảy ra) và biện pháp cấp cứu nạn nhân bạo lực gia đình (nhanh chóng đưa trẻ đến cơ sở y tế gần nhất để kịp thời chữa trị).*

Tùy thuộc vào tính chất, mức độ hành vi bạo lực và tình trạng sức khỏe của nạn nhân mà những người có mặt tại hiện trường có thể lựa chọn áp dụng biện pháp buộc chấm dứt hành vi bạo lực hay cấp cứu nạn nhân trước. Trên thực tế, khi có hành vi bạo lực gia đình xảy ra, rất ít người trực tiếp can ngăn hành vi bạo lực để bảo vệ nạn nhân, phần lớn người dân mang tâm lý đợi cơ quan chức năng đến ngăn chặn, hoặc thậm chí làm “ngor” vì sợ bị liên lụy. Trong khi hậu quả của việc chậm trễ trong ngăn chặn bạo lực gia đình đối với trẻ em có khả năng ảnh hưởng đến sức khỏe hoặc tính mạng đứa trẻ<sup>6</sup>.

*Nhóm thứ hai, các biện pháp ngăn chặn, bảo vệ nạn nhân mang tính cưỡng chế, được thực thi bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền:* (i) Các biện pháp ngăn chặn theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính hoặc pháp luật về tố tụng hình sự đối với người có hành vi bạo lực gia đình; (ii) Biện pháp cấm tiếp xúc.

Biện pháp cấm tiếp xúc là biện pháp cấm người có hành vi bạo lực gia đình đến gần nạn nhân hay sử dụng điện thoại hay phương tiện khác nhằm tiếp tục hành vi bạo lực với nạn nhân (như đe dọa, khủng bố tinh thần nạn nhân,...). Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc Tòa án (đang thụ lý hoặc giải quyết vụ án dân sự giữa nạn nhân bạo lực và người có hành vi bạo lực)

<sup>5</sup> Lan Phương, *Tlđđ*.

<sup>6</sup> Điều 62 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP đã có quy định hình thức xử phạt đối với hành vi cố ý không ngăn chặn, báo tin hành vi bạo lực gia đình và cản trở việc ngăn chặn, báo tin hành vi bạo lực gia đình.



có quyền ra quyết định áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc. Biện pháp cấm tiếp xúc được áp dụng khi có đủ các điều kiện sau:

*Một là*, có đơn yêu cầu áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc. Biện pháp cấm tiếp xúc là biện pháp khẩn cấp tạm thời mà chỉ được áp dụng khi có đơn yêu cầu trợ giúp của nạn nhân, người giám hộ hoặc người đại diện hợp pháp. Ngoài ra, các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền (như Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Sở Lao động - Thương binh và Xã hội; cơ quan công an;...) cũng có quyền nộp đơn yêu cầu trợ giúp khi có sự đồng ý của nạn nhân bạo lực gia đình.

*Hai là*, hành vi bạo lực gia đình gây tổn hại hoặc đe dọa tổn hại đến sức khỏe hoặc tính mạng của nạn nhân bạo lực gia đình. Mức độ tổn hại sức khỏe, tính mạng của nạn nhân được xác định thông qua: giấy xác nhận của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh về việc khám và điều trị thương tích do hành vi bạo lực gia đình gây ra; dấu vết thương tích trên cơ thể nạn nhân có thể nhận thấy rõ bằng mắt thường hoặc có dấu hiệu rõ ràng về hoảng loạn tinh thần của nạn nhân BLGD; hoặc các chứng cứ chứng minh có sự đe dọa gây tổn hại đến sức khỏe hoặc tính mạng của nạn nhân BLGD<sup>7</sup>.

*Ba là*, người có hành vi BLGD và nạn nhân BLGD có nơi ở khác nhau trong thời gian cấm tiếp xúc. Nơi ở khác nhau được hiểu gồm nhà của người thân, bạn bè, địa chỉ tin cậy hoặc nơi

ở khác mà nạn nhân BLGD tự nguyện chuyển đến ở<sup>8</sup>.

Trên thực tế, biện pháp cấm tiếp xúc được cho là “còn mang nặng yếu tố mệnh lệnh hành chính, các điều kiện để áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc chính là rào cản để chính quyền địa phương thực thi”<sup>9</sup>, cụ thể:

*Thứ nhất*, điều kiện về đơn yêu cầu của nạn nhân gây cản trở các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc. Đa phần trẻ em là nạn nhân trong các vụ BLGD đều không biết về việc mình có quyền được kêu gọi sự giúp đỡ của chính quyền địa phương. Đồng thời, người gây bạo lực cho các em thông thường cũng là người đại diện theo pháp luật, người giám hộ của các em, họ không thể là người giúp các em nộp đơn yêu cầu trợ giúp. Hơn nữa, trẻ em là người phụ thuộc vào người có hành vi bạo lực, điều này dẫn đến tâm lý sợ trả thù, nên việc tự nộp đơn hoặc “chấp thuận” để người khác giúp mình nộp đơn yêu cầu sự trợ giúp khi bị bạo hành là rất ít.

*Thứ hai*, trong quá trình áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc, người bị buộc phải ra khỏi nhà thông thường là nạn nhân của hành vi bạo lực gia đình<sup>10</sup>. Lúc này, người có hành vi BLGD đương nhiên ở nhà mình, trong khi nạn nhân bị buộc phải ra khỏi nhà và có nguy cơ chịu bạo lực kép từ gia đình và xã hội<sup>11</sup>.

*Thứ ba*, việc thực thi biện pháp cấm tiếp xúc còn gặp nhiều khó khăn khi pháp luật yêu

<sup>7</sup> Nguyễn Thiện Hùng (2017), *Cần áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc?*, <http://phapluat-khanhhoa.vn/tin-chi-tiet/i-d/57-18/Can-ap-dung-bien-phap-cam-tiep-xuc>, truy cập ngày 05/4/2022.

<sup>8</sup> Nguyễn Thiện Hùng, *Tlđđ*.

<sup>9</sup> Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Tờ trình số 11/TTr-BVHTTDL về việc xây dựng Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (*sửa đổi*) ngày 11/01/2022.

<sup>10</sup> Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, *Đề xuất sửa đổi luật phòng, chống bạo lực gia đình*, <https://quoc-hoi.vn/User-Controls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=47878>, truy cập ngày 05/4/2022.

<sup>11</sup> Di Lâm (2022), *Giúp trẻ tránh nguy cơ bị bạo lực gia đình*, <https://nld.com.vn/ban-doc/giup-tre-tranh-nguy-co-bi-bao-luc-gia-dinh-20220414214201269.htm>, truy cập ngày 07/5/2022.

cầu người có hành vi bạo lực không được đến gần nạn nhân trong khoảng cách dưới 30m<sup>12</sup>. Ai là người có trách nhiệm giám sát, bảo đảm khoảng cách tối thiểu giữa nạn nhân và người gây bạo lực? Trong trường hợp cần có người giám sát, nhà nước sẽ phải tốn không ít nguồn lực để thực thi biện pháp này.

*Thứ tư*, không có văn bản hướng dẫn cụ thể các trường hợp hủy bỏ quyết định áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc do “nhận thấy biện pháp này không còn cần thiết”. Việc không xác định rõ các trường hợp “nhận thấy biện pháp này không còn cần thiết” dễ dẫn đến trường hợp mỗi chủ thể có thẩm quyền hiểu theo một nghĩa, không bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật.

### **1.3. Các quy định về nhóm biện pháp xử lý người có hành vi bạo lực gia đình**

Nhóm biện pháp xử lý người có hành vi bạo lực gia đình là hình thức vừa đấu tranh, vừa phòng ngừa bạo lực gia đình. Nhóm biện pháp này bao gồm: biện pháp xử lý hành chính; biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính; xử phạt vi phạm hành chính (gồm có: phạt tiền, cảnh cáo) và truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong khuôn khổ bài viết, tác giả tập trung phân tích các quy định của pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với người có hành vi bạo lực gia đình đối với trẻ em. Nhìn chung, pháp luật đã có quy định cụ thể mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm hành chính về bạo lực gia đình. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số hạn chế và bất cập như sau:

*Thứ nhất*, các quy định chưa mô tả rõ các hành vi vi phạm dẫn đến hạn chế trong quá

trình tố cáo hành vi vi phạm; ví dụ, làm thế nào để xác định hành vi “đánh đập gây thương tích đối với trẻ em”<sup>13</sup>. Thương tích ở mức độ nào là tối thiểu để những người chứng kiến bạo lực gia đình có thể tố cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trên thực tế, rất khó xác định được vấn đề này nếu pháp luật không quy định cụ thể. Trong một nghiên cứu của UNICEF, có đến 72,4% cha mẹ hoặc những người chăm sóc trẻ cho rằng cần phải có những hành vi xử phạt bằng bạo lực thì trẻ mới nghe lời<sup>14</sup>. Điều này có nghĩa, có thể không chỉ người có hành vi bạo lực cho rằng hành vi bạo lực là đương nhiên mà những người chứng kiến cũng cho rằng như thế.

*Thứ hai*, các quy định về xử phạt những hành vi vi phạm bạo lực gia đình không được phân loại một cách rõ ràng. Điều 55 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định về hình thức xử phạt đối với hành vi cô lập, xua đuổi hoặc gây áp lực thường xuyên về tâm lý. Có thể thấy, điều luật này quy định về cả hành vi bạo lực tinh thần (cấm thành viên gia đình ra khỏi nhà, ngăn cản thành viên gia đình gặp gỡ người thân, bạn bè hoặc có các mối quan hệ xã hội hợp pháp, lằn mành nhằm mục đích cô lập, gây áp lực thường xuyên về tâm lý đối với thành viên đó), và bạo lực tình dục (cưỡng ép thành viên gia đình thực hiện các hành động khiêu dâm, sử dụng các loại thuốc kích dục). Việc quy định như thế không sai, nhưng nó khiến các quy định trở nên không rõ ràng, không được đánh giá cao về mặt hình thức. Tác giả cho rằng, điều này là do Luật Phòng, chống BLGD không có sự phân loại về những hành vi BLGD, dẫn đến

<sup>12</sup> Nghị định số 08/2009/NĐ-CP ngày 04/02/2009 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phòng, chống BLGD.

<sup>13</sup> Khoản 1 Điều 52 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP.

<sup>14</sup> UNICEF (2021), *Điều tra đo lường các chỉ số Mục tiêu Phát triển Bền vững của Việt Nam về Trẻ em và Phụ nữ (SDG CW) 2020-2021*, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/20-21/12/3.-SDGCW-2020-2021-BC-Tom-tat-VN.pdf>.

ngợi định hướng dẫn cũng không có sự phân định rõ ràng về các loại BLGD và mức xử phạt tương ứng.

*Thứ ba*, hình thức xử phạt tiền theo mức tiền phạt đối với hành vi BLGD không thực sự hiệu quả. Nhìn chung, mức tiền phạt quy định tại Nghị định số 144/2021/NĐ-CP đã tăng lên ít nhất gấp 5 lần so với mức tiền phạt của những hành vi vi phạm tương tự ghi nhận tại Nghị định số 167/2013/NĐ-CP. Điều này có nghĩa là đối với gia đình kinh tế khó khăn, hình thức xử phạt tiền ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn sống của họ, tạo tâm lý lo sợ bị phạt tiền sẽ ảnh hưởng đến nguồn tiền của gia đình, trong khi chưa chắc sau khi bị xử phạt thì hành vi bạo lực sẽ kết thúc<sup>15</sup>. Biện pháp này được cho là mang tính “hai lưỡi” khi không ít những người có hành vi bạo lực sau khi nộp tiền phạt có xu hướng bạo lực nghiêm trọng hơn, do phải đánh để “cho bằng số tiền đã nộp phạt”. Ngoài ra, cũng có ý kiến cho rằng hình thức xử phạt tiền không có tác dụng giáo dục, đặc biệt là đối với những đối tượng có điều kiện kinh tế do mức phạt không đủ tính răn đe.

Một số ý kiến cho rằng, có thể thay thế hình thức xử phạt tiền thành hình thức “lao động công ích” tại địa phương hoặc hình thức “phạt giam hành chính”. Lao động công ích có thể chạm đến lòng tự trọng của người bị xử phạt, tạo nên tiếng nói dư luận để người có hành vi vi phạm ý thức về hành động sai trái của mình, nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống BLGD<sup>16</sup>. Tuy nhiên, việc xử phạt bằng hình thức lao động công ích cũng không được các nhà nghiên cứu lập pháp khuyến khích

áp dụng do vấn đề này liên quan đến các yếu tố nhân quyền, quyền lao động<sup>17</sup>. Phạt giam hành chính là biện pháp trừng phạt mang tính tước đoạt quyền tự do đi lại của người có hành vi bạo lực, mang tính răn đe rất lớn. Tuy nhiên, vì phải phạt giam một người trong một khoảng thời gian nhất định nên các nhà làm luật cần có quy định cụ thể về căn cứ, thẩm quyền và thủ tục áp dụng để đảm bảo không xâm phạm đến các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân<sup>18</sup>.

Về vấn đề này, một số quốc gia phát triển như Phần Lan hay Thụy Sĩ đã có biện pháp áp dụng mức tiền phạt dựa trên thu nhập của người có hành vi vi phạm (“income-based fines”). Bản chất hình thức xử phạt tiền phải có ý nghĩa tác động vào yếu tố kinh tế của người có hành vi bạo lực, nhưng một mức tiền cụ thể không có khả năng ảnh hưởng đến tất cả mọi người của các tầng lớp xã hội khác nhau. Do đó, áp dụng hình thức xử phạt tiền dựa trên thu nhập là mức tiền phạt của một người có hành vi vi phạm pháp luật được tính dựa trên cơ sở tổng thu nhập của cá nhân đó.

## 2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật phòng, chống bạo lực gia đình đối với trẻ em

### 2.1. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

*Thứ nhất, cần sửa đổi định nghĩa trẻ em* “là người dưới mười sáu tuổi” thành trẻ em “là người dưới mười tám tuổi”.

Về mặt sinh học, người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vẫn chưa phát triển đầy đủ về sức khỏe và nhận thức, chưa thể được xem như

<sup>15</sup> Y Kăn Niê (2020), *Phòng, chống bạo lực gia đình bằng các biện pháp hành chính từ thực tiễn tỉnh Đắk Lắk* (Luận văn thạc sĩ luật học), Học viện Khoa học Xã hội Việt Nam, tr. 54-55.

<sup>16</sup> Y Kăn Niê, *Tlđđ*.

<sup>17</sup> Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, *Tlđđ*.

<sup>18</sup> Lan Phương, *Tlđđ*.

người lớn hoàn toàn. Về mặt khoa học pháp lý, điều này đóng vai trò đẩy mạnh tiến trình nội luật hóa, phù hợp nội dung của Công ước Liên hợp quốc về quyền trẻ em 1989, bảo đảm trẻ em được nuôi dưỡng và chăm sóc trong môi trường tốt nhất. Ngoài ra, việc tăng độ tuổi trẻ em cũng không gây ra ảnh hưởng lớn đến hệ thống chính sách và nguồn ngân sách nhà nước cho y tế, giáo dục, văn hóa, trợ giúp xã hội. Lý giải cho điều này là vì hầu hết các chính sách cho người dưới 18 tuổi đều đã được tiếp cận và hoạch định theo bậc học.

*Thứ hai, cần có sự phân loại bạo lực gia đình trẻ em cũng như định nghĩa các hành vi bạo lực gia đình đối với trẻ em.*

Cần phân biệt những khái niệm dễ bị nhầm lẫn như “xâm hại tình dục trẻ em” và “bạo lực tình dục trẻ em”, “xâm hại lao động trẻ em” và “bạo lực kinh tế trẻ em”... Để làm được điều này, cần phân loại BLGD với các hình thức cụ thể như sau:

– Bạo lực thể chất là hành vi ngược đãi, đánh đập thành viên gia đình, làm tổn thương tới sức khỏe, tính mạng của họ.

- Bạo lực về tinh thần là những lời nói, thái độ, hành vi làm tổn thương tới danh dự, nhân phẩm, tâm lý của thành viên gia đình.

- Bạo lực về tình dục là bất kỳ hành vi nào mang tính chất cưỡng ép trong các quan hệ tình dục giữa các thành viên gia đình, kể cả việc cưỡng ép sinh con.

- Bạo lực kinh tế là hành vi xâm phạm tới các quyền lợi về kinh tế của thành viên gia đình

(quyền tự do lao động, tự do kinh doanh, quyền sở hữu tài sản...)”<sup>19</sup>.

*Thứ ba, cho phép cơ quan chức năng có thẩm quyền áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc mà không cần có đơn trợ giúp của nạn nhân.*

Cần bổ sung trường hợp các cơ quan chính quyền địa phương đương nhiên có quyền áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc, tạo sự chủ động trong công tác phòng, chống BLGD. Tại Dự thảo Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (sửa đổi), điều kiện áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc đã được đề xuất sửa đổi. Tác giả cho rằng đề xuất này là hoàn toàn phù hợp vì trong trường hợp cần thiết, Tòa án nhân dân có thể áp dụng biện pháp cấm tiếp xúc mà không cần có đơn đề nghị hỗ trợ của nạn nhân, trừ khi nạn nhân từ chối việc áp dụng<sup>20</sup>. Mặc dù một số ý kiến cho rằng việc trao quyền quyết định này cho cơ quan công an có khả năng bảo vệ nạn nhân tốt hơn<sup>21</sup>, sự sửa đổi này vẫn được kỳ vọng góp phần bảo vệ quyền lợi của trẻ em là nạn nhân bạo lực gia đình một cách hiệu quả hơn.

*Thứ tư, đề xuất hình thức xử phạt tiền dựa trên thu nhập đối với người có hành vi vi phạm.*

Hình thức xử phạt tiền dựa trên thu nhập mỗi cá nhân bảo đảm tính công bằng xã hội trong công tác xử lý hành vi vi phạm. Để áp dụng phù hợp với nền kinh tế - xã hội Việt Nam hiện nay, tác giả kiến nghị có thể áp dụng mức tiền phạt từ a% - b% trên thu nhập một tháng của cá nhân vi phạm, phần trăm mức tiền phạt được quy định sao cho thích hợp với mức thu nhập của người Việt Nam cũng như mức độ

<sup>19</sup> Đoàn Thị Ngọc Hải (2015), *Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1889>, truy cập ngày 15/02/2022.

<sup>20</sup> Khoản 1 Điều 36 Dự thảo Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (sửa đổi).

<sup>21</sup> Phan Phương (2022), *Quốc hội cho ý kiến về dự án Luật Phòng, chống bạo lực gia đình*, <https://www.vietnam-plus.vn/quoc-hoi-cho-y-kien-ve-du-an-luat-phong-chong-bao-luc-gia-dinh/78412-3.vnp>, truy cập ngày 15/4/2022.



ng nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Số tiền thu nhập được tính dựa trên thông tin thu nhập cá nhân ghi nhận tại cơ quan thuế hoặc có thể được tính dựa trên mức thu nhập bình quân một ngày nhân với số ngày làm việc trung bình trong một tháng (26 ngày).

*Thứ năm, cần có những chính sách khuyến khích việc báo tin, tố cáo người có hành vi bạo lực.*

Cần ghi nhận, biểu dương, tôn vinh những cá nhân đã đóng góp công sức vào công cuộc đấu tranh phòng, chống BLDGĐ. Đảm bảo việc khen thưởng đúng người, đúng việc, thể hiện sự quan tâm kịp thời của Nhà nước đối với những cá nhân có thành tích tốt trong công tác hỗ trợ thực thi pháp luật phòng, chống BLDGĐ.

### 2.2. Kiến nghị nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật

*Thứ nhất, đẩy mạnh tuyên truyền pháp luật, nâng cao ý thức của người dân về trách nhiệm, nghĩa vụ của bản thân trong công tác phòng, chống bạo lực gia đình.*

Ý thức của những người chăm sóc trẻ em mang tính quyết định rất lớn trong quá trình đấu tranh đẩy lùi BLDGĐ. Một số công tác góp phần nâng cao giá trị văn hóa gia đình và nhận thức cộng đồng như:

- Tại thành phố Đà Nẵng, thực hiện dự án “Huy động cộng đồng trong phòng ngừa bạo lực với phụ nữ và trẻ em gái” về khuyến khích sự tham gia của nam giới trong phòng chống BLDGĐ, đã thu hút hơn 8.000 người tham gia

(trong đó, 40% là nam giới). Các hoạt động chính của dự án: “Nhạy cảm hóa truyền thông và vận động chính sách; nâng cao năng lực cho cộng đồng trong phòng ngừa bạo lực; tổ chức các hoạt động địa phương nhằm huy động người dân, đặc biệt là nam giới nhận ra sức mạnh nội lực của mình, các nguyên nhân gốc rễ của bạo lực đối với phụ nữ, từ đó đoàn kết và cùng tham gia hành động chấm dứt mọi hình thức bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em gái”<sup>22</sup>.

- Tại tỉnh Bình Dương, thực hiện Đề án “Tuyên truyền, giáo dục đạo đức, lối sống trong gia đình Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020”, xây dựng chuyên mục “Cùng xây tổ ấm” trên sóng truyền hình, “Nếp sống Văn hóa và Gia đình” trên kênh báo chí; tổ chức tuyên truyền thông qua sinh hoạt hộ gia đình 01 lần/ tháng; lắp đặt 248 tấm pano cố định và 537 tấm áp phích; tuyên truyền lưu động 50 ngày trên các trục đường chính; tổ chức 441 buổi nói chuyện chuyên đề, hội thảo, tọa đàm, 210 cuộc thi, 169 đêm văn nghệ lồng ghép nội dung Phòng, chống bạo lực gia đình và Bình đẳng giới<sup>23</sup>.

*Thứ hai, đề xuất triển khai mô hình “Hội đồng gia đình” để trẻ em và các thành viên trong gia đình được trao đổi tâm tư, nguyện vọng.*

Thực hiện Quyết định số 1235/QĐ-TTg ngày 3/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình thúc đẩy quyền tham gia của trẻ em vào các vấn đề về trẻ em giai đoạn 2016-2020, sau 3 năm triển khai xây dựng thí điểm mô hình “Hội đồng trẻ em” tại Yên Bái, Hà Nội, Quảng Ninh, Bình Định, Tp. Hồ Chí

<sup>22</sup> Hồng Kiều (2020), *Mô hình nam giới tiên phong phòng ngừa bạo lực giới được nhân rộng*, <https://www.vietnam-plus.vn/mo-hinh-nam-gioi-tien-phong-phong-ngua-bao-luc-gioi-duoc-nhan-rong-/6-79306.vnp>, truy cập ngày 08/5/2022.

<sup>23</sup> Hiền Thạch (2021), *Kết quả thực hiện Đề án “Tuyên truyền, giáo dục đạo đức, lối sống trong gia đình Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020” trên địa bàn tỉnh Bình Dương*, <https://sovhttdl.binhduong.gov.vn/tin-tuc/ket-qua-thuc-hien-de-an-tuyen-truyen-giao-duc-dao-duc-loi-song-trong-gia-dinh-viet-nam-giai-doan-2010-2020-tren-dia-ban-tinh-binh-duong-1865.html>, truy cập ngày 08/5/2022.



Minh, đến nay cả nước đã xây dựng 14 mô hình trẻ em cấp tỉnh và 17 mô hình trẻ em cấp huyện. Mô hình này tiếp thu, ghi nhận ý kiến của trẻ đối với các vấn đề xã hội, như: đảm bảo an toàn cho trẻ, bảo vệ môi trường, công tác Đoàn - Đội, các quyền tham gia của trẻ em<sup>24</sup>...

Do đó, theo tác giả, cần khuyến khích triển khai mô hình “Hội đồng trẻ em” trên quy mô gia đình, được gọi là “Hội đồng gia đình”. Vấn đề này được đề xuất khi “Hội đồng gia đình” có khả năng cung cấp không gian để các thành viên trong gia đình phản ánh những nguyện vọng, trăn trở của bản thân. Trong “Hội đồng gia đình”, trẻ em và cha mẹ có tiếng nói ngang nhau, tạo thói quen tôn trọng cũng như nâng cao sự thấu hiểu giữa các thành viên trong gia đình. Ngoài ra, cha mẹ trẻ có thể hiểu và cùng trẻ giải quyết các vấn đề khó khăn, thậm chí là những mâu thuẫn giữa hai bên. Lúc này, mâu thuẫn được giải quyết, tình trạng BLGD cũng sẽ suy giảm do thiếu đi yếu tố xung đột.

*Thứ ba, nâng cao hiệu quả thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo cải thiện đời sống kinh tế người dân.*

Điều kiện kinh tế khó khăn là một trong những nguyên nhân của hành vi BLGD. “Trong số những người đã từng bị đối xử ít nhất 3 hành vi bạo lực, có tới 40% trong số họ đang mượn nhà của người khác ở tạm, 21.7% đang ở chung với gia đình của bố mẹ hai bên và 20% đang phải đi thuê nhà. Trong số 215 người đã từng bị đối xử ít nhất 3 hành vi bạo lực gia đình, có 10.1% ý kiến cho rằng vợ/chồng của họ hay kiểm chuyện cãi cọ nhau và 5.7% là bị mắng chửi vì lý do họ không kiếm

*được tiền đưa về cho gia đình bởi việc làm có thu nhập thấp”<sup>25</sup>.*

Do đó, nâng cao hiệu quả, mở rộng phạm vi tiếp cận của các chính sách giảm nghèo bền vững đến người dân, tạo điều kiện cho người dân có việc làm ổn định là một trong những phương án thiết thực nhất nhằm giảm thiểu tình trạng BLGD.

*Thứ tư, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, công tác viên làm công tác phòng, chống bạo lực gia đình.*

Triển khai các lớp tập huấn ngắn hạn, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra kiến thức, kỹ năng của đội ngũ cán bộ công tác phòng, chống BLGD; Bảo đảm sự bí mật, khách quan và tính tự nguyện của các thành viên trong hòa giải mâu thuẫn gia đình. Điều này đòi hỏi các hòa giải viên phải không ngừng nâng cao kỹ năng chuyên môn, nắm bắt tâm lý đương sự, sử dụng nghệ thuật hòa giải thích hợp và hiệu quả.

*Thứ năm, cải thiện việc thu thập dữ liệu, bảo đảm tính công khai các dữ liệu về tình trạng bạo lực gia đình.*

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả nhận thấy những con số thống kê về các vấn đề liên quan đến BLGD vẫn còn nhiều hạn chế. Những con số mang tính tiêu cực này ít được công khai trên các trang thông tin điện tử của các cấp chính quyền địa phương, số liệu chủ yếu được tìm thấy thông qua các bài báo phản ánh tình hình xã hội. Việc thiếu các số liệu thực tế là một trong những nguyên nhân gây cản trở quá trình nghiên cứu góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật xung quanh vấn đề này ■

<sup>24</sup> Dương Linh (2021), *Cả nước có 31 mô hình Hội đồng trẻ em*, <https://hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Xa-hoi/993470/ca-nuoc-co-31-mo-hinh-hoi-dong-tre-em>, truy cập ngày 08/5/2022.

<sup>25</sup> Đặng Thị Hoa (2018), *Thực trạng các yếu tố ảnh hưởng tới bạo lực gia đình từ góc nhìn xã hội và văn hóa*, Tạp chí Khoa học, Học viện Phụ nữ Việt Nam, số 3, tr. 8.

# PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG NHÀ Ở ĐỒNG BỘ CHO NGƯỜI LAO ĐỘNG TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Hoàng Xuân Nghĩa\*

Nguyễn Quốc Tuấn\*\*

Nguyễn Văn Hưởng\*\*\*

\*, \*\*TS. Trường Đại học Tài chính Ngân hàng Hà Nội

\*\*\*TS. Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Hưng Yên

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ, khu công nghiệp, nhà ở xã hội.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 03/08/2022

Biên tập : 05/09/2022

Duyệt bài : 07/09/2022

## Article Infomation:

*Keywords:* Synchronous housing infrastructure; industrial zones; social housing.

## Article History:

Received : 03 Aug. 2022

Edited : 05 Sep. 2022

Approved : 07 Sep. 2022

## Tóm tắt:

Trong bài viết này, các tác giả đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ trong các khu công nghiệp ở nước ta nhằm góp phần bảo đảm ổn định đời sống, an sinh xã hội, thu hút dòng đầu tư chất lượng cao và chuyển dịch các chuỗi cung ứng vào Việt Nam.

## Abstract:

Under this article, the authors provide an assessment of the current status of and propose a number of recommendations for developments of synchronous housing infrastructure in industrial zones in our country in order to contribute to ensuring life stability and social security, attracting high-quality investment flows and shifting supply chains into Vietnam.

## 1. Lý do cần thiết cho việc phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ trong các khu công nghiệp

Chính sách giải quyết nhà ở cho người lao động có thu nhập thấp có thể được khái quát như sau: khuyến khích các dự án công để cải tạo, phát triển nhà ở xã hội cho người nghèo, thu nhập thấp (hỗ trợ toàn phần tiếp cận nhà ở); cho vay tín dụng đối với người thu nhập thấp để họ tự cải thiện điều kiện nhà ở, hoặc hỗ trợ tín dụng để người có thu nhập thấp mua nhà

trả góp (hỗ trợ tiếp cận tín dụng và lãi suất); hỗ trợ về công tác quản lý, quy hoạch nhà ở, như nghiên cứu đưa ra các quy định, bộ chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật xây dựng nhà ở xã hội, khắc phục tình trạng nhà ở phi chính quy và sự hỗn loạn trên thị trường nhà ở gây nên tính dễ tổn thương cho người có thu nhập thấp.

Trong đó, nhà ở xã hội là một loại hình nhà ở đáp ứng các nhu cầu cơ bản do Chính phủ và/ hoặc các tổ chức phi lợi nhuận cung cấp cho khu vực thu nhập thấp, loại hình nhà ở xã

*hội phổ biến là nhà ở cho thuê; hoặc “nhà ở xã hội là nhà ở và căn hộ thuộc sở hữu của chính quyền địa phương hoặc của các tổ chức khác không thu lợi nhuận và cho người có thu nhập thấp thuê”.*

Ở Việt Nam, cùng với quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa, chuyển từ một nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình và cao, thì việc giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động nói chung và nhà ở cho người lao động trong các khu công nghiệp (KCN) cũng trở nên cấp thiết. Luật Nhà ở năm 2014 xác định: “Nhà ở là công trình xây dựng với mục đích để ở và phục vụ các nhu cầu sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân”<sup>1</sup>. Nghị định số 188/2013/NĐ-CP của Chính phủ định nghĩa: “Nhà ở xã hội là loại nhà ở do Nhà nước hỗ trợ đầu tư xây dựng, tổ chức phi lợi nhuận bán hoặc cho thuê cho một số đối tượng ưu tiên trong xã hội (...), bao gồm cả người có thu nhập thấp, hộ nghèo ở thành thị, công nhân khu công nghiệp”<sup>2</sup>.

Sự cần thiết phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở xã hội đồng bộ tại các KCN ở Việt Nam được khẳng định trên các khía cạnh sau:

- Phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở xã hội đồng bộ bảo đảm sự phát triển bền vững của địa phương cũng như vùng và quốc gia. Phát triển bền vững đòi hỏi phải bảo đảm sự phát triển hài hòa giữa kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ. Vì thế, Chính phủ, các khu vực kinh tế, các tổ chức xã hội... phải cùng bắt tay xử lý hài hòa ba lĩnh vực: kinh tế - xã hội - môi trường. Bởi vì, khi điều kiện sống và nhà ở của người lao động không được giải quyết, họ sẽ buộc phải tìm đến những khu nhà thuê rẻ tiền. Từ đây sẽ tự phát hình

thành các “khu ổ chuột” mới bên cạnh các đô thị, các KCN làm ảnh hưởng đến môi trường sống và mỹ quan đô thị chung. Điều này cũng có nguy cơ làm nảy sinh các tệ nạn xã hội, tội phạm và vấn đề vệ sinh môi trường khu vực. Trong khi đó, các doanh nghiệp do thiếu nguồn lao động ổn định có thể gặp khó khăn để duy trì sản xuất, sẽ kéo theo sự giảm sút về doanh thu, lợi nhuận và suy giảm mức đóng góp cho ngân sách địa phương...

- Đây là biện pháp đảm bảo cho người lao động yên tâm gắn bó lâu dài với công việc tại doanh nghiệp và phát triển bền vững các KCN. Phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở xã hội đồng bộ của KCN là điều kiện để nâng cao động lực làm việc và năng suất lao động, cũng là cơ sở để doanh nghiệp ổn định quan hệ lao động - việc làm. Khi người lao động được bảo đảm về nhà ở cùng với các dịch vụ cơ bản gắn với nhà ở thì họ sẽ yên tâm làm việc và có xu hướng gắn bó với các KCN. Ngược lại, khi tình trạng nhà ở của họ tồi tệ, tạm bợ thì xu hướng chuyển việc, nhảy việc diễn ra nhiều hơn, sự gắn bó của người lao động với doanh nghiệp không cao, họ không mặn mà với quá trình làm việc tại KCN.

- Việc giải quyết đồng bộ kết cấu hạ tầng nhà ở xã hội gắn với phát triển hạ tầng đồng bộ các KCN là một trong các yếu tố quan trọng để thu hút các dòng vốn đầu tư, nhất là thu hút dòng vốn FDI chất lượng cao và kéo theo sự dịch chuyển các chuỗi cung ứng toàn cầu vào Việt Nam. Khi các KCN phát triển bền vững, có kết cấu hạ tầng xã hội nói chung và hạ tầng nhà ở đồng bộ, sẽ tạo sức hấp dẫn để thu hút và bồi dưỡng nguồn nhân lực chất lượng cao - điều kiện không thể thiếu cho thu hút dòng vốn FDI từ các quốc gia phát triển, cùng với đó

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014.

<sup>2</sup> Nghị định số 188/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội.

là các chuỗi cung ứng của các tập đoàn xuyên quốc gia vào nước ta. Việt Nam có môi trường chính trị, xã hội ổn định, lực lượng lao động trẻ với trên 3/4 dân số từ 15 tuổi trở lên. Lao động Việt Nam được đánh giá cao nhờ sự chăm chỉ, có trình độ học vấn, dễ đào tạo và chi phí lao động thấp. Ví dụ, ước tính chi phí lao động sản xuất ở Trung Quốc là 5,51 USD/giờ, con số này ở Việt Nam là 2,73 USD/ giờ<sup>3</sup>. Vì vậy, trong thời gian qua, nhiều nhà đầu tư nước ngoài, các tập đoàn xuyên quốc gia đã đến tiếp cận, tìm hiểu về cơ hội đầu tư hay mở rộng các dự án sản xuất tại Việt Nam. Do đó, chúng ta cần chuẩn bị sẵn sàng mặt bằng sạch cho nhà đầu tư để có thể bàn giao ngay khi có yêu cầu, đặc biệt là cần chuẩn bị các KCN có kết cấu hạ tầng đồng bộ, kể cả kết cấu hạ tầng xã hội tốt<sup>4</sup>.

### 2. Thực trạng phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở trong các khu công nghiệp ở nước ta

Theo Bộ Xây dựng, đến nay cả nước ta có 214 dự án nhà ở dành cho công nhân với quy mô sử dụng đất khoảng 600ha. Trong đó, đã hoàn thành đầu tư 116 dự án (trên 53%), với diện tích đất hơn 250ha (35%) và đang tiếp tục triển khai 98 dự án, với diện tích đất hơn 350ha. Tính đến cuối tháng 9/2021, trên cả nước đã hoàn thành đầu tư xây dựng hơn 142.000 căn nhà ở xã hội và tương ứng hơn 7,1 triệu m<sup>2</sup> sàn; trong đó khoảng 54.000 căn hộ nhà ở dành cho công nhân KCN và tương ứng 2,7 triệu m<sup>2</sup> sàn. Tuy nhiên, kết quả phát triển nhà ở xã hội, trong đó có nhà ở cho công nhân

KCN chưa đạt yêu cầu đề ra trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, theo đó phấn đấu thực hiện đầu tư xây dựng tối thiểu khoảng 12,5 triệu m<sup>2</sup> nhà ở xã hội tại khu vực đô thị<sup>5</sup>. Số liệu này cũng khá phù hợp với con số do Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam công bố: hiện cả nước có 2,58 triệu m<sup>2</sup> nhà ở cho công nhân KCN, đủ bố trí cho khoảng 330.000 người lao động. Có thể thấy, các con số cung cấp nhà ở cho công nhân KCN rất thấp so với nhu cầu to lớn về nhà ở<sup>6</sup>.

Tại các KCN trên cả nước, việc đầu tư phát triển các KCN chưa tính đầy đủ các điều kiện về cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội nằm bên trong, bên ngoài hàng rào; trong đó có việc xây dựng nhà ở cho người lao động ngoại tỉnh làm việc tại KCN. Trong khi đó, tỷ lệ lao động nhập cư hiện nay ở các KCN khoảng 50%; địa phương có tỷ lệ lao động nhập cư cao như TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương có lao động ngoại tỉnh chiếm tới 70%. Chính vì vậy, nhu cầu về nhà ở của người lao động là rất lớn. Tại các KCN, chỉ khoảng 30% số lao động có chỗ ở ổn định, số còn lại phải tự thu xếp nhà ở, thuê trọ tự phát với điều kiện sống tạm bợ, hết sức khó khăn<sup>7</sup>.

Việc giải quyết nhà ở cho công nhân tại các KCN ở Việt Nam đang bộc lộ các bất cập sau:

- Đô thị hóa và công nghiệp hóa cùng với các dòng người lao động nhập cư vào đô thị và các KCN làm xuất hiện những vấn đề xã hội

<sup>3</sup> Nguyễn Bích Lâm (2021), *Việt Nam cần làm gì để tiếp tục dẫn đầu cuộc đua giành FDI?*, Doanhnhsaigon.vn.

<sup>4</sup> Châu Như Quỳnh (2020), *Thủ tướng: Thành lập tổ công tác đặc biệt đón “đại bàng” đến Việt Nam*, Báo Dân trí.

<sup>5</sup> Tuệ Nhi (2021), *Cả nước có 214 dự án nhà ở công nhân với quy mô 600 ha*, moitruongvadothi.vn.

<sup>6</sup> Hoàng Văn Hùng (2022), *Báo cáo chuyên đề Nghiên cứu đề xuất giải pháp hoàn thiện kết cấu hạ tầng xã hội đồng bộ đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững các KCN tỉnh Hưng Yên*, Đề tài KHCN cấp tỉnh Hưng Yên.

<sup>7</sup> Bùi Văn Dũng (2015) *Giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động các khu công nghiệp - Nghiên cứu trên địa bàn một số tỉnh Bắc Trung bộ*, Luận án Tiến sĩ Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội; Chỉ thị số 52-CT/TW ngày 09/01/2016 về Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác nâng cao đời sống tinh thần cho công nhân lao động khu công nghiệp, khu chế xuất.

gay gắt. Đó là tình hình lao động nói chung và lao động nữ công nhân nhập cư tại các KCN nói riêng đang phải đối diện với các thách thức trong vấn đề nhà ở, đời sống và thu nhập thấp. Doanh nghiệp có xu hướng chia cắt tiền lương, trả công cho người lao động ngang bằng với lương tối thiểu và cộng thêm các khoản phụ cấp (như tiền chuyên cần, xăng xe, ăn trưa...). Nhưng một khi doanh nghiệp gặp khó khăn thì sẵn sàng cắt giảm những khoản phụ cấp khiến thu nhập, đời sống người lao động sụt giảm đột ngột và không ổn định, cuộc sống càng bấp bênh hơn. Thu nhập thực tế của đa số người lao động KCN không đủ để trang trải các chi phí sinh hoạt tối thiểu. Do đó, nhiều người lao động, có lao động nữ nhập cư, phải làm thêm, tăng ca để có thể tăng thu nhập và cải thiện cuộc sống<sup>8</sup>. Các đối tượng thanh niên, công nhân làm việc tại các KCN đang phải đối mặt với nhiều khó khăn trong đời sống cũng như trong công việc. Một bộ phận lớn trong số họ đang sống thấp hơn mặt bằng chung của xã hội. Cùng với đó, là thu nhập thấp và không ổn định, tay nghề chưa được đào tạo thích ứng. Công nhân nói chung và công nhân tại các KCN nói riêng không được bình đẳng so với người dân đô thị trong tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Vì vậy, khả năng hòa nhập vào cộng đồng dân cư nơi họ làm việc rất hạn chế. Các nghiên cứu cho thấy thực trạng báo động về nhà ở, chăm sóc sức khỏe, học tập cho con công nhân trong độ tuổi nhà trẻ, mẫu giáo, phổ thông rất khó khăn<sup>9</sup>.

- Nhà ở cho người lao động tại KCN là vấn đề nan giải và đang làm trầm trọng thêm các khó khăn, bức xúc nói chung của người lao động. Trong khi quỹ nhà ở xã hội cho công nhân KCN rất thiếu thì việc tiếp cận được quỹ nhà này cũng gặp phải nhiều rào cản. Tiêu chuẩn thiết kế Quy hoạch mặt bằng tổng thể khu cụm công nghiệp (TCVN 4616: 1988) đã quy định: Khi xây dựng các cụm công nghiệp hoặc KCN phải bảo đảm thuận lợi trong việc tổ chức điều kiện sống, làm việc của công nhân; Khi bố trí cụm công nghiệp trong thành phố hoặc trên khu đất bên ngoài thành phố cần tổ hợp thành cụm công nghiệp - dân cư. Còn theo các quy định của pháp luật hiện hành, phải dành 20% quỹ đất nhà dự án để làm nhà ở xã hội dành cho công nhân làm việc tại các KCN<sup>10</sup>, nhưng thực tế, rất hiếm đơn vị thực hiện nó, thay vào quỹ đất 20% bị doanh nghiệp bán cho các chủ đầu tư phát triển dự án nhà ở thương mại hoặc xây dựng công trình kinh doanh thương mại (cửa hàng, chợ, siêu thị). Bên cạnh đó, tồn tại một nghịch lý là một số KCN, ví dụ như tại KCN Thăng Long (Hà Nội) đã xây dựng và đưa vào sử dụng các khu nhà cho công nhân, song lại chưa thu hút được người vào ở. Một lý do thường gặp đó là trong khu nhà ở công nhân, tuy giá thuê nhà rẻ so với giá thuê nhà trọ, giá điện nước ổn định, nhưng do bố trí mỗi phòng có tới 10-15 người, khu phụ lại quá chật hẹp, bất tiện. Mặt khác, nhiều công nhân chưa tiếp cận được nhà ở xã hội còn bởi tiêu chí tiếp cận nhà ở xã hội rất khắt khe, trong khi mức thu

<sup>8</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới (2018): *Dự thảo Chiến lược và Định hướng chiến lược thu hút FDI 2018-2030*; Baochinphu.vn (2020), *Continue to implement 73 housing projects for workers*, <http://baochinphu.vn/Tra-loi-cong-dan/Tiep-tuc-trien-khai-73-du-an-nha-o-cho-cong-nhan/388222.vgp>.

<sup>9</sup> Đỗ Ngọc Hà, Nguyễn Tuấn Anh (2020), *Dịch vụ xã hội cơ bản cho thanh niên công nhân và những vấn đề đặt ra trong quản lý xã hội tại các khu công nghiệp, khu chế xuất ở Việt Nam*. Học viện Thanh niên; Ban Nữ công, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (2014), *Chăm sóc con công nhân lao động trong độ tuổi nhà trẻ, mẫu giáo tại các khu công nghiệp - thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam.

<sup>10</sup> Điều 6, Nghị định số 100/2015/ ND-CP.



nhập của đa số công nhân rất thấp nên không thể thuê, mua được nhà ở xã hội<sup>11</sup>.

- Kết quả có tới 55% người lao động tại các KCN tập trung trong cả nước phải chọn phương thức thuê trọ. Nhiều lao động nữ tại các KCN (như tỉnh Hưng Yên, Bắc Giang, Thái Nguyên...) phải sống trong những khu nhà thuê trọ với hạ tầng quá tải, xuống cấp. Nhà thuê trọ do người dân tự xây có đặc điểm bất tuân theo quy hoạch, chất lượng kém, các tiện ích và điều kiện sống tối giản, không đảm bảo an ninh, an toàn, lại phải chi trả các dịch vụ đắt đỏ (về giá điện, nước... đều là giá cao). Ngoài ra, đang có những rào cản lớn trong việc tiếp cận và sử dụng các dịch vụ về nhà ở, y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, giao thông công cộng, điện nước sinh hoạt... đối với người lao động nhập cư ở KCN hiện nay, gây ảnh hưởng tiêu cực tới sức khỏe, đời sống, tinh thần và năng suất lao động<sup>12</sup>.

Một số địa bàn xung quanh các KCN đang quá tải về đáp ứng hạ tầng, hệ thống an sinh xã hội, nhất là trường học từ mầm non đến trung học và cơ sở khám, chữa bệnh. Số học sinh các cấp từ mẫu giáo đến trung học đều vượt chuẩn, thậm chí có nơi phải bố trí học 3 ca. Các dịch vụ thiết yếu phục vụ công nhân như chợ, siêu thị, khu vui chơi giải trí... chủ yếu mang tính tự phát, chưa được đầu tư theo quy hoạch, chưa gắn với địa bàn và đáp ứng nhu cầu thực tế của người lao động. Sự thiếu hụt các dịch vụ cho người lao động, các bảo đảm phúc lợi xã hội, nhà ở cho công nhân, dịch vụ đào tạo, thiếu các hoạt động vui chơi giải trí, trường mẫu giáo cho con em công nhân... dẫn đến tình trạng nhiều KCN chưa thu hút và bảo đảm ổn định người lao động vào làm việc.

- Công tác quản lý nhà nước về nhà ở cho người lao động trong KCN còn nhiều bất cập, đây là một trong những nguyên nhân căn cốt của tình hình hiện nay. Chính quyền các cấp và cơ quan chuyên trách tại nhiều địa phương chưa quán triệt đầy đủ quan điểm, nhận thức, vận dụng các cơ chế chính sách về giải quyết nhà ở cho người lao động tại các KCN. Còn những hạn chế, bất cập rõ ràng trong công tác quy hoạch và tổ chức thực hiện phát triển kết cấu hạ tầng xã hội đồng bộ KCN, có các công trình nhà ở, trường học, cơ sở y tế, khu vui chơi giải trí...

- Đặc biệt, trong thời gian xảy ra đại dịch Covid-19, trên cả nước xuất hiện làn sóng người lao động tìm về quê do lo sợ dịch bệnh quay trở lại, nhiều KCN lâm vào thiếu hụt lao động trầm trọng. Điều này cho thấy người lao động vẫn chưa an cư, gây tác động xấu đến hiệu quả kinh tế - xã hội nói chung. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là do chính quyền các địa phương và các KCN chưa thực sự quan tâm đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội đồng bộ, có nhà ở công nhân, nên không đảm bảo được việc thực hiện 3 tại chỗ (ăn, nghỉ, làm việc) tại KCN; Dẫn đến việc sản xuất kinh doanh ở các KCN gặp khó khăn, làm đứt gãy chuỗi cung ứng sản xuất, thiếu hụt lực lượng lao động.

### 3. Một số giải pháp phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ trong các khu công nghiệp

*Thứ nhất*, ban hành các chính sách ưu đãi, thu hút nhà đầu tư đủ năng lực tham gia đầu tư xây dựng quỹ nhà ở xã hội nói chung và nhà ở cho công nhân KCN nói riêng, tạo điều kiện cho nhà đầu tư tiếp cận nguồn tín dụng giá rẻ để triển khai các dự án nhà ở. Có cơ chế hỗ trợ đầu tư trong và ngoài hàng rào KCN, cơ chế

<sup>11</sup> Liên đoàn Lao động tỉnh Hưng Yên: *Số liệu điều tra về nhà trọ và số lao động thuê trọ*, năm 2021; Tổng cục Thống kê, *Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019*.

<sup>12</sup> Nguyễn Bích Lâm (2021), *Việt Nam cần làm gì để tiếp tục dẫn đầu cuộc đua giành FDI?*, doanhnhansaigon.vn; Nguyễn Thường Lạng (2022), *Báo cáo chuyên đề Nghiên cứu đề xuất giải pháp hoàn thiện kết cấu hạ tầng xã hội đồng bộ đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững các KCN tỉnh Hưng Yên*, Đề tài KHCN cấp Tỉnh Hưng Yên.

giao đất và xác định giá trị quyền sử dụng đất phù hợp để giảm giá nhà ở cho người lao động có thể thuê, mua. Tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp trong công tác bồi thường giải phóng mặt bằng, bàn giao quỹ đất sạch để thực hiện các dự án nhà ở xã hội, có thể nghiên cứu lập dự án giải phóng mặt bằng riêng.

*Thứ hai*, cần nghiên cứu, ban hành bộ tiêu chuẩn nhà ở xã hội cho người lao động trong các KCN, đồng thời thiết kế các mẫu nhà ở tiêu chuẩn, với kết cấu và công năng được tối ưu hóa, tiêu chuẩn hóa, dễ điều chỉnh, dễ thi công, dễ vận dụng cho các địa phương, các vùng miền, các KCN cụ thể. Nhà ở cho công nhân KCN đảm bảo kết cấu bền chắc, đơn giản, thuận tiện cho cuộc sống sinh hoạt, phù hợp sức khỏe, đời sống và thân thiện môi trường, sử dụng công nghệ và vật liệu xây dựng phổ biến, với chi phí và giá thành hạ, để phù hợp với nhu cầu sống và khả năng chi trả của người lao động thu nhập thấp tại KCN.

*Thứ ba*, các địa phương xây dựng quy hoạch và quản lý thực hiện quy hoạch KCN và quy hoạch nhà ở cho KCN, trong đó có quy hoạch quỹ đất xây dựng nhà ở cho công nhân. Quy định các dự án phát triển KCN gắn với nhà ở và cơ sở hạ tầng xã hội đồng bộ, bảo đảm gắn kết giữa hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội của KCN, gắn kết giữa hạ tầng bên trong và bên ngoài hàng rào KCN (như kết nối nhà ở, giao thông, thương mại, chợ, giáo dục, nhà trẻ, y tế, thiết chế văn hóa thể thao, điện, nước sạch...) nhằm đáp ứng các nhu cầu thiết yếu, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho công nhân KCN. Kiên quyết thu hồi các dự án xây dựng nhà ở xã hội chậm triển khai, hoặc triển khai không đúng quy hoạch, rà soát tổng thể các dự án để bổ sung, điều chỉnh quy hoạch nhà ở xã hội cho phù hợp với tình hình thực tế của địa phương và các giai đoạn phát triển đất nước.

*Thứ tư*, khuyến khích thu hút cộng đồng dân cư địa phương, thu hút các tổ chức, các doanh

NGHIỆP TRONG NƯỚC VÀ NƯỚC NGOÀI tham gia phát triển nhà ở cho người lao động, xã hội hóa nguồn lực và xã hội hóa đầu tư phát triển nhà ở xã hội. Hỗ trợ tiếp cận lãi suất vay vốn tín dụng để xây dựng nhà ở, giảm thuế đất và thuế kinh doanh nhà ở cho người lao động KCN. Địa phương có trách nhiệm phối hợp triển khai xây dựng các công trình hạ tầng cần thiết để kết nối với khu nhà ở cho người lao động và các kết cấu hạ tầng xã hội của KCN. Thành lập Quỹ nhà ở xã hội nhằm hỗ trợ cho người lao động làm việc trong các KCN về tiền thuê, mua nhà, cho các dự án phát triển nhà ở xã hội trong KCN. Quỹ này được hình thành trên cơ sở đóng góp từ Chính phủ, ngân sách địa phương, các doanh nghiệp và các tổ chức xã hội.

*Thứ năm*, thuận lợi hóa, đơn giản hóa các quy định và thủ tục hành chính đối với người lao động nhập cư tại KCN và địa phương, như giúp đỡ đăng ký thường trú, các thủ tục thuê, mua nhà; quyền tham gia công đoàn, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp; quyền tự do đi lại, sinh hoạt văn hóa, chăm sóc y tế và bảo vệ sức khỏe; quyền được học tập cho con cái và bản thân người lao động.

*Thứ sáu*, cơ quan chức năng cần điều tra, nghiên cứu nhu cầu nhà ở của người lao động, đồng thời hoàn thiện thể chế chính sách phát triển phân khúc thị trường nhà ở xã hội cho người có thu nhập thấp tại KCN. Nắm vững đặc trưng về hình thức sở hữu, yêu cầu về số lượng và chất lượng, phương thức tiếp cận và khả năng chi trả nhà ở của người lao động. Phối hợp tốt giữa các chủ thể liên quan: doanh nghiệp phát triển nhà, doanh nghiệp sử dụng lao động, chính quyền và các KCN; Phối hợp tốt giữa các yếu tố: thực hiện luật pháp, cơ chế chính sách về nhà ở, công tác kiểm tra, giám sát, quản lý nhà nước nhằm đảm bảo ổn định, phát triển phân khúc thị trường nhà ở cho người lao động KCN ■

# MỘT SỐ HẠN CHẾ, BẤT CẬP TRONG BỘ LUẬT TỔ TỤNG HÌNH SỰ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Ngô Văn Vịnh

*TS. Phó Trưởng Khoa Luật, Học viện Chính trị Công an nhân dân.*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Bộ luật Tố tụng hình sự;  
tố tụng hình sự.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/06/2022  
Biên tập : 22/08/2022  
Duyệt bài : 24/08/2022

## Article Infomation:

*Keywords:* The Criminal Procedure Code; criminal proceedings.

## Article History:

Received : 20 Jun 2022  
Edited : 22 Aug. 2022  
Approved : 24 Aug. 2022

## Tóm tắt:

Trong bài viết này, tác giả tập trung làm rõ các hạn chế, bất cập ở một số quy định (về cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng; về các biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế; về khởi tố, điều tra vụ án hình sự và quyết định việc truy tố) trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2021 (Bộ luật Tố tụng hình sự) và đề xuất hướng hoàn thiện các quy định này để bảo đảm kỹ thuật lập pháp, sự phù hợp, thống nhất của hệ thống pháp luật cũng như thực tiễn công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm.

## Abstract:

Under this article, the author focuses on clarifications of shortcomings and inadequacies in a number of provisions (on agencies and competent persons of conduct for legal proceedings; on preventive measures, coercive measures; on initiation of legal proceedings; on prosecution, investigation of criminal cases and decision on prosecution) in the Criminal Procedure Code of 2015, which has been amended and supplemented with a number of articles in 2021 (the Criminal Procedure Code) and proposes a number of recommendations for improvements so that it is to ensure legislative technique, the suitability and consistency of the legal system as well as the practice of crime prevention.

## 1. Các hạn chế, bất cập trong Bộ luật Tố tụng hình sự

### 1.1. Về cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng

Một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền

tiến hành tố tụng còn chưa đầy đủ, do đó chưa bảo đảm cơ sở pháp lý vững chắc cho các chủ thể này trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Cụ thể:

*Thứ nhất*, các điểm a khoản 2 Điều 36<sup>1</sup>, điểm b khoản 2 Điều 39<sup>2</sup>, điểm b khoản 3

<sup>1</sup> “Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố; quyết định khởi tố, không khởi tố, bổ sung hoặc thay đổi quyết định khởi tố vụ án; quyết định khởi tố, bổ sung hoặc thay đổi quyết định khởi tố bị can; quyết định nhập hoặc tách vụ án; quyết định ủy thác điều tra”.

<sup>2</sup> “Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố; quyết định khởi tố, không khởi tố, thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án; quyết định khởi tố, thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố bị can”.

Điều 39<sup>3</sup>, điểm b khoản 2 Điều 40<sup>4</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra, cấp trưởng, cấp phó các cơ quan của Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Kiểm ngư, các cơ quan khác của Công an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra có thẩm quyền quyết định phục hồi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố trong khi Điều 149<sup>5</sup> của Bộ luật lại có quy định về thẩm quyền này.

*Thứ hai*, theo khoản 1 Điều 457<sup>6</sup> và Điều 458<sup>7</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án có thẩm quyền quyết định áp dụng thủ tục rút gọn và hủy bỏ quyết định áp dụng thủ tục rút gọn. Trong khi nhiệm vụ, quyền hạn này được Bộ luật Tố tụng hình sự quy định cụ thể cho Viện trưởng Viện kiểm sát tại điểm 1 khoản 2 Điều 41<sup>8</sup> và Chánh án Tòa án tại điểm c khoản 2 Điều 44<sup>9</sup> thì khoản 2 Điều 36 của Bộ luật Tố tụng hình sự lại không quy định nhiệm vụ, quyền hạn này cho Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra.

## **1.2. Về các biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế**

*Thứ nhất*, đối với biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp: Việc quy định về người chứng kiến khi tiến hành giữ người trên tàu bay, tàu biển (trường hợp tàu bay, tàu biển đã rời khỏi sân bay, bến cảng) chưa hợp lý, bởi lẽ theo quy định hiện hành thì người chứng kiến trong trường hợp này là đại diện chính quyền xã, phường, thị trấn nơi tiến hành giữ người.

*Thứ hai*, đối với biện pháp bắt người đang bị truy nã: Các khoản 2, 3 Điều 114 Bộ luật Tố tụng hình sự chỉ quy định về các thủ tục đối với Cơ quan điều tra nhận người bị bắt mà không quy định các thủ tục đối với Cơ quan điều tra trực tiếp bắt người đang bị truy nã.

*Thứ ba*, đối với biện pháp bắt bị can, bị cáo để tạm giam:

- Điều 113 Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định trực tiếp về căn cứ áp dụng biện pháp bắt bị can, bị cáo để tạm giam, do đó không tạo đầy đủ cơ sở pháp lý cho việc áp dụng biện pháp này.

<sup>3</sup> “Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố; quyết định khởi tố, không khởi tố, thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án”.

<sup>4</sup> “Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết nguồn tin về tội phạm; quyết định khởi tố, không khởi tố, thay đổi hoặc bổ sung quyết định khởi tố vụ án”.

<sup>5</sup> “1. Khi lý do tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố không còn, Cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra ra quyết định phục hồi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố”.

<sup>6</sup> “Trong thời hạn 24 giờ kể từ khi vụ án có đủ điều kiện quy định tại Điều 456 của Bộ luật này, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án phải ra quyết định áp dụng thủ tục rút gọn...”.

<sup>7</sup> “Trong quá trình áp dụng thủ tục rút gọn, nếu một trong các điều kiện quy định tại các điểm b, c và d khoản 1 Điều 456 của Bộ luật này không còn hoặc vụ án thuộc trường hợp tạm đình chỉ điều tra, tạm đình chỉ vụ án hoặc trả hồ sơ để điều tra bổ sung theo quy định của Bộ luật này thì Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án ra quyết định hủy bỏ quyết định áp dụng thủ tục rút gọn và giải quyết vụ án theo thủ tục chung quy định tại Bộ luật này”.

<sup>8</sup> “Quyết định áp dụng thủ tục rút gọn hoặc hủy bỏ quyết định áp dụng thủ tục rút gọn”.

<sup>9</sup> “Quyết định áp dụng thủ tục rút gọn hoặc hủy bỏ quyết định áp dụng thủ tục rút gọn”.

- Theo điểm a khoản 1 Điều 113<sup>10</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự thì lệnh bắt bị can, bị cáo để tạm giam của Cơ quan điều tra phải được Viện kiểm sát cùng cấp phê chuẩn trước khi thi hành. Tuy nhiên, Bộ luật lại không quy định thời hạn Viện kiểm sát xem xét phê chuẩn là bao lâu. Thông tư liên tịch số 04/2018/TTLT-VKSNDTC-BCA-BQP, ngày 19/10/2018 quy định về phối hợp giữa Cơ quan điều tra và Viện kiểm sát trong việc thực hiện một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự cũng không hướng dẫn về vấn đề này.

*Thứ tư*, đối với biện pháp tạm giữ: Các biện pháp ngăn chặn như giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam đều “cách ly” người bị áp dụng với xã hội trong một khoảng thời gian nhất định. Do đó, cần thiết phải thông báo về việc áp dụng các biện pháp đó cho các cá nhân, tổ chức, đơn vị có liên quan. Vì vậy, Bộ luật Tố tụng hình sự quy định sau khi áp dụng biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giam thì người ra quyết định áp dụng đều phải thông báo ngay cho gia đình, chính quyền xã, phường, thị trấn nơi người đó cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc, học tập biết. Tuy nhiên, sau khi ra quyết định tạm giữ, Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định việc thông báo này.

*Thứ năm*, đối với biện pháp dẫn giải: Theo điểm a khoản 2 Điều 127 Bộ luật Tố tụng hình sự, dẫn giải có thể áp dụng đối với: “Người

làm chứng trong trường hợp họ không có mặt theo giấy triệu tập mà không vì lý do bất khả kháng hoặc không do trở ngại khách quan”. Tuy nhiên, theo điểm a khoản 4 Điều 66 Bộ luật Tố tụng hình sự, người làm chứng có nghĩa vụ: “Có mặt theo giấy triệu tập của cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng. Trường hợp cố ý vắng mặt mà không vì lý do bất khả kháng hoặc không do trở ngại khách quan và việc vắng mặt của họ gây trở ngại cho việc giải quyết nguồn tin về tội phạm, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử thì có thể bị dẫn giải”. Như vậy, có thể thấy, sự thiếu thống nhất trong quy định về trường hợp (căn cứ) áp dụng biện pháp dẫn giải đối với người làm chứng.

### 1.3. Về khởi tố, điều tra vụ án hình sự và quyết định việc truy tố

*Thứ nhất*, đối với việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố:

Khoản 5 Điều 144<sup>11</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự đã bổ sung trách nhiệm của việc cố ý tố giác, báo tin về tội phạm sai sự thật. Tuy nhiên, việc chỉ quy định trách nhiệm của “người nào”, tức là của cá nhân như trên là chưa đầy đủ.

Về cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố được quy định tại khoản 2 Điều 145<sup>12</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự. Trên cơ sở quy định trên của Bộ luật Tố tụng hình sự, khoản 1 Điều 5 Thông tư liên tịch số 01/2017/TTLT-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT-VKSNDTC

<sup>10</sup> “Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra các cấp. Trường hợp này, lệnh bắt phải được Viện kiểm sát cùng cấp phê chuẩn trước khi thi hành”.

<sup>11</sup> “Người nào cố ý tố giác, báo tin về tội phạm sai sự thật thì tùy tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của luật”.

<sup>12</sup> “2. Cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố gồm:

a) Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố;

b) Cơ quan, tổ chức khác tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm”.



ngày 29/12/2017 quy định việc phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền trong việc thực hiện một số quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố<sup>13</sup> đã quy định cụ thể các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm. Với quy định này, cơ quan, tổ chức khác có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm có phạm vi rất rộng, bao gồm: Công an xã, phường, thị trấn, Đoàn Công an, Trạm Công an; Tòa án các cấp; Cơ quan báo chí và các cơ quan, tổ chức khác. Như vậy, cơ quan, tổ chức khác có trách nhiệm tiếp nhận không chỉ tố giác về tội phạm của cá nhân mà còn cả tin báo về tội phạm của cơ quan, tổ chức khác. Có thể thấy quy định này chưa hợp lý; bởi lẽ, các cơ quan, tổ chức đều có quyền và nghĩa vụ báo tin về tội phạm như nhau. Hơn nữa, nếu theo quy định này sẽ dẫn đến tình trạng đùn đẩy việc báo tin giữa các cơ quan, tổ chức cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm.

*Thứ hai*, đối với việc thực hiện các biện pháp điều tra:

- *Đối với biện pháp hỏi cung bị can*: Bị can có thể được tại ngoại hoặc bị quản lý tại các cơ sở giam giữ. Tuy nhiên, Điều 182 Bộ luật Tố tụng hình sự mới chỉ quy định về việc triệu tập bị can đang tại ngoại. Vậy đối với bị can đang bị quản lý tại cơ sở giam giữ thì việc triệu tập ra sao? Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định vấn đề này.

- *Đối với biện pháp lấy lời khai của người làm chứng*:

Theo điểm a khoản 3 Điều 185 Bộ luật Tố tụng hình sự: “Giấy triệu tập được giao trực tiếp cho người làm chứng hoặc thông qua chính quyền xã, phường, thị trấn nơi người làm chứng cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người làm chứng làm việc, học tập. Trong mọi trường hợp, việc giao giấy triệu tập phải được ký nhận...”. Có thể thấy, quy định này còn mang tính chung chung và chưa đầy đủ, chẳng hạn như sau khi người làm chứng ký nhận thì việc chuyển phần giấy triệu tập có ký nhận của người làm chứng được thực hiện như thế nào? Nếu người làm chứng không ký nhận thì xử lý ra sao? Hay nếu người làm chứng vắng mặt thì giao giấy triệu tập cho ai...

Khoản 3 Điều 183 Bộ luật Tố tụng hình sự quy định: “Điều tra viên, Cán bộ điều tra, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên bức cung, dùng nhục hình đối với bị can thì phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự”. Tuy nhiên, đối với lấy lời khai người làm chứng, Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định về vấn đề này.

- *Đối với biện pháp khám xét*: Theo quy định tại khoản 1 Điều 193<sup>14</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự thì lệnh khám xét của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra các cấp phải được Viện kiểm sát có thẩm quyền phê chuẩn trước khi thi hành. Trong thực tiễn sẽ xảy ra những trường hợp Viện kiểm sát phê chuẩn chậm trễ lệnh khám xét của Cơ quan

<sup>13</sup> Đã được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư liên tịch số 01/2021/TTLT-BCA-BQP-BTC-BNN&PTNT-VKSNDTC, ngày 29/11/2021.

<sup>14</sup> “Những người có thẩm quyền quy định tại khoản 1 Điều 113 của Bộ luật này có quyền ra lệnh khám xét. Lệnh khám xét của những người được quy định tại khoản 2 Điều 35 và điểm a khoản 1 Điều 113 của Bộ luật này phải được Viện kiểm sát có thẩm quyền phê chuẩn trước khi thi hành”.

điều tra dẫn đến việc đối tượng đã kịp thời tẩu tán công cụ, phương tiện phạm tội, tài liệu, đồ vật, tài sản do phạm tội mà có hoặc đồ vật, dữ liệu điện tử, tài liệu khác có liên quan đến vụ án gây khó khăn cho quá trình điều tra vụ án, nhưng lại rất khó quy trách nhiệm cho Viện kiểm sát vì Bộ luật Tố tụng hình sự không quy định cụ thể thời gian phê chuẩn lệnh khám xét là bao lâu.

- Về thực hiện biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt: Đối với thẩm quyền của Viện kiểm sát trong việc yêu cầu Cơ quan điều tra thực hiện các biện pháp này, khoản 1 Điều 225<sup>15</sup> Bộ luật Tố tụng hình sự quy định chỉ có Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự cấp quân khu có quyền yêu cầu. Trong khi đối với Cơ quan điều tra, Bộ luật quy định Thủ trưởng Cơ quan điều tra cấp tỉnh, Thủ trưởng Cơ quan điều tra quân sự cấp quân khu trở lên tự mình hoặc theo yêu cầu để quyết định áp dụng các biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt.

## 2. Kiến nghị hoàn thiện

**Một là**, sửa đổi, bổ sung quy định về các cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng.

Bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra, cấp trưởng, cấp phó các cơ quan của Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, Kiểm ngư, các cơ quan khác của Công

an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. Cụ thể:

+ Bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn quyết định phục hồi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố vào các điểm a khoản 2 Điều 36; điểm b khoản 2 Điều 39; điểm b khoản 3 Điều 39; điểm b khoản 2 Điều 40 Bộ luật Tố tụng hình sự;

+ Để bảo đảm sự thống nhất giữa quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra tại Điều 36 Bộ luật Tố tụng hình sự với quy định riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan điều tra tại các Điều 457 và 458 của Bộ luật Tố tụng hình sự cũng như thống nhất với cách quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng Viện kiểm sát và Chánh án Tòa án như đã nêu ở trên, cần bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn quyết định áp dụng thủ tục rút gọn và hủy bỏ quyết định áp dụng thủ tục rút gọn tại khoản 2 Điều 36 Bộ luật Tố tụng hình sự.

**Hai là**, sửa đổi, bổ sung các quy định về những biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế.

- **Đối với biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp**: Cần quy định người chứng kiến khi tiến hành giữ người trên tàu bay, tàu biển (trường hợp tàu bay, tàu biển đã rời khỏi sân bay, bến cảng) là hành khách trên tàu bay, tàu biển đó. Cụ thể khoản 3 Điều 110 Bộ luật Tố tụng hình sự cần được sửa lại như sau:

<sup>15</sup> “Thủ trưởng Cơ quan điều tra cấp tỉnh, Thủ trưởng Cơ quan điều tra quân sự cấp quân khu trở lên tự mình hoặc theo yêu cầu của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự cấp quân khu có quyền ra quyết định áp dụng biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt. Trường hợp vụ án do Cơ quan điều tra cấp huyện, Cơ quan điều tra quân sự khu vực thụ lý, điều tra thì Thủ trưởng Cơ quan điều tra cấp huyện, Thủ trưởng Cơ quan điều tra quân sự khu vực đề nghị Thủ trưởng Cơ quan điều tra cấp tỉnh, Thủ trưởng Cơ quan điều tra quân sự cấp quân khu xem xét, quyết định áp dụng”.

“Lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp phải ghi rõ họ tên, địa chỉ của người bị giữ, lý do giữ người quy định tại khoản 1 Điều này và các nội dung quy định tại khoản 2 Điều 132 của Bộ luật này. Việc thi hành lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp phải theo đúng quy định tại khoản 2 Điều 113 của Bộ luật này. Đối với trường hợp giữ người trên tàu bay, tàu biển phải có hành khách trên tàu bay, tàu biển đó chứng kiến”.

- *Đối với bắt người đang bị truy nã:* Thay thế cụm từ “Cơ quan điều tra nhận người bị bắt” trong các khoản 2, 3 Điều 114 Bộ luật Tố tụng hình sự bằng cụm từ “Cơ quan điều tra bắt hoặc nhận người bị bắt”.

- *Đối với biện pháp bắt bị can, bị cáo để tạm giam:*

Để có đầy đủ cơ sở pháp lý cho việc áp dụng biện pháp này cũng như bảo đảm sự thống nhất trong quy định về biện pháp bắt người khác (các trường hợp bắt khác đều được quy định rõ về căn cứ áp dụng) cần quy định rõ căn cứ áp dụng biện pháp bắt bị can, bị cáo để tạm giam trong Điều 113 Bộ luật Tố tụng hình sự (dẫn chiếu theo căn cứ tạm giam quy định tại Điều 119 Bộ luật Tố tụng hình sự).

Bổ sung quy định rõ thời hạn Viện kiểm sát phê chuẩn lệnh bắt người của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra (có thể là 12h kể từ khi nhận được hồ sơ đề nghị xét phê chuẩn của Cơ quan điều tra).

- *Đối với biện pháp tạm giữ:* Trên cơ sở Điều 116 Bộ luật TTHS hiện hành quy định về thông báo về việc giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt người, cần bổ sung thêm khoản 5 vào Điều 117 Bộ luật Tố tụng hình sự, với nội dung cụ thể như sau:

“5. Sau khi tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ phải thông báo ngay cho gia đình người bị tạm giữ, chính quyền xã, phường, thị trấn nơi người đó cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc, học tập biết; trường hợp người bị tạm giữ là công dân nước ngoài thì phải thông báo cho cơ quan ngoại giao của Việt Nam để thông báo cho cơ quan đại diện ngoại giao của nước có công dân bị tạm giữ.

Nếu việc thông báo cản trở truy bắt đối tượng khác hoặc cản trở điều tra thì sau khi cản trở đó không còn, người ra quyết định tạm giữ phải thông báo ngay”.

- *Đối với biện pháp dẫn giải:* Để đảm bảo tính thống nhất, điểm a khoản 2 Điều 127 Bộ luật TTHS hiện hành cần phải được sửa lại như sau:

“Người làm chứng trong trường hợp họ không có mặt theo giấy triệu tập mà không vì lý do bất khả kháng hoặc không do trở ngại khách quan và việc vắng mặt của họ gây trở ngại cho việc giải quyết nguồn tin về tội phạm, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử”.

**Ba là,** sửa đổi, bổ sung các quy định về khởi tố, điều tra vụ án hình sự và quyết định việc truy tố.

- *Sửa đổi, bổ sung các quy định về tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố.*

Để chặt chẽ hơn cần bổ sung cả trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc cố ý tố giác, báo tin về tội phạm sai sự thật tại khoản 5 Điều 144 Bộ luật Tố tụng hình sự như sau:

“Cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân nào cố ý tố giác, báo tin về tội phạm sai sự thật thì tùy tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của luật”.

Về trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố, cần quy định rõ theo hướng: Công an xã, phường, thị trấn, Đoàn Công an, Trạm Công an; Tòa án các cấp; cơ quan báo chí có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm; các cơ quan, tổ chức khác chỉ có trách nhiệm tiếp nhận tố giác, tin báo về tội phạm của cá nhân.

- *Sửa đổi, bổ sung các quy định về thực hiện các biện pháp điều tra.*

*Đối với biện pháp hỏi cung bị can:* Hiện nay, Điều 20 Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015 có quy định về việc trích xuất người bị tạm giữ, người bị tạm giam để phục vụ cho hoạt động điều tra nói chung và hỏi cung bị can nói riêng. Do đó, để đảm bảo tính thống nhất và chặt chẽ, cần bổ sung trong Điều 182 Bộ luật Tố tụng hình sự nội dung:

*“Việc triệu tập bị can đang bị quản lý tại cơ sở giam giữ được thực hiện theo quy định của Luật Thi hành tạm giam, tạm giữ”.*

*Đối với biện pháp lấy lời khai của người làm chứng:* Sửa đổi điểm a, khoản 3 Điều 185 Bộ luật Tố tụng hình sự theo hướng giống với việc triệu tập bị can, cụ thể như sau:

“3. Việc giao giấy triệu tập được thực hiện như sau:

a) Giấy triệu tập được giao trực tiếp cho người làm chứng hoặc thông qua chính quyền xã, phường, thị trấn nơi người làm chứng cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người làm chứng làm việc, học tập. Việc giao nhận giấy triệu tập được tiến hành theo quy định tại khoản 2 Điều 182 của Bộ luật này. Chính quyền xã, phường, thị trấn nơi người làm chứng cư trú hoặc cơ quan, tổ chức nơi người làm chứng làm việc, học tập có trách nhiệm tạo điều kiện cho người làm chứng thực hiện nghĩa vụ”.

Để đảm bảo tính thống nhất trong pháp luật TTHS cũng như giữa pháp luật TTHS với pháp luật hình sự, cần bổ sung khoản 6 vào Điều 186 Bộ luật Tố tụng hình sự với nội dung như sau:

“6. Điều tra viên, Cán bộ điều tra, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên bức cung, dùng nhục hình đối với người làm chứng thì phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự”.

*Đối với biện pháp khám xét:* Hiện nay, thời hạn xét phê chuẩn của Viện kiểm sát đối với một số trường hợp như xét phê chuẩn lệnh bắt người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, xét phê chuẩn gia hạn tạm giữ... đều là 12h kể từ khi nhận được hồ sơ đề nghị xét phê chuẩn, do đó cần quy định thời hạn để Viện kiểm sát xét phê chuẩn lệnh khám xét của Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng Cơ quan điều tra cũng là 12h kể từ khi Viện kiểm sát nhận được hồ sơ đề nghị xét phê chuẩn lệnh khám xét.

*Đối với biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt:*

Đối với thẩm quyền của Viện kiểm sát trong việc yêu cầu cơ quan điều tra thực hiện các biện pháp này, cần bổ sung quy định quyền yêu cầu của Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao cho phù hợp với thẩm quyền ban hành quyết định áp dụng của cơ quan điều tra cấp Trung ương. Cụ thể, khoản 1 Điều 225 Bộ luật Tố tụng hình sự cần được sửa đổi, bổ sung như sau:

“1. Thủ trưởng Cơ quan điều tra cấp tỉnh, Thủ trưởng Cơ quan điều tra quân sự cấp quân khu trở lên tự mình hoặc theo yêu cầu của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự cấp quân khu trở lên có quyền ra quyết định áp dụng biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt...” ■

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG, CHỐNG BỆNH KHÔNG LÂY NHIỄM

**Nguyễn Thúy Hà**

*ThS. Phó Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Pháp luật về Kinh tế - Xã hội, Viện Nghiên cứu lập pháp*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Bệnh không lây nhiễm, bệnh mãn tính, phòng bệnh.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/08/2022

Biên tập : 08/09/2022

Duyệt bài : 10/09/2022

## Article Information:

*Keywords:* Noncommunicable disease; chronic disease; disease prevention.

## Article History:

Received : 20 Aug. 2022

Edited : 08 Sep. 2022

Approved : 10 Sep. 2022

## Tóm tắt:

Bệnh không lây nhiễm đã trở thành thách thức lớn đe dọa sức khỏe và sự phát triển kinh tế-xã hội của nhân loại trong thế kỷ 21. Vì vậy, việc nghiên cứu hoàn thiện chính sách pháp luật y tế để phòng ngừa hiệu quả căn bệnh nguy hiểm này càng trở nên cấp thiết. Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày định nghĩa “bệnh không lây nhiễm” và các yếu tố nguy cơ; phân tích, đánh giá pháp luật về bệnh không lây nhiễm và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

## Abstract:

Noncommunicable diseases become a major challenging threats to the health and socio-economic developments of mankind in the 21st century. Therefore, it is important to study and improve the health policies and legal regulations for effective prevention manner. Within the scope of this article, the author provides presentation of the definition of “non-communicable diseases” and the risky factors; and analysis of and assessments of the law on non-communicable diseases and also a number of recommendations for further improvements.

Sức khỏe là mối quan tâm hàng đầu của mỗi cá nhân và cộng đồng. Đặc biệt, với sự xuất hiện của đại dịch Covid-19 thì hầu như mọi nỗ lực của con người đều hướng về phòng bệnh. Phòng bệnh bao gồm hai nội dung cơ bản là phòng bệnh lây nhiễm và bệnh không lây nhiễm. Trong khi tình hình dịch bệnh truyền nhiễm vẫn diễn biến phức tạp, thì các bệnh

không lây nhiễm lại chính là nguyên nhân hàng đầu đối với bệnh tật và tử vong. Theo số liệu thống kê của Tổ chức Y tế thế giới (WHO), Việt Nam có gánh nặng bệnh tật do bệnh không lây nhiễm chiếm 70% tổng gánh nặng bệnh tật, số ca tử vong do các bệnh không lây nhiễm ước tính lên tới 77%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> WHO, *Hồ sơ quốc gia BKLN (NCD Country Profiles 2018)*, Geneva, WHO, tr. 218.



### 1. Bệnh không lây nhiễm và các yếu tố nguy cơ

Các bệnh không lây nhiễm (*Noncommunicable diseases-NCDs*), theo định nghĩa của WHO, là những căn bệnh không nhiễm trùng hoặc không lây truyền giữa người với người. Hầu hết bệnh không lây nhiễm là bệnh mãn tính, diễn tiến chậm, có thời gian ủ bệnh kéo dài và có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của người bệnh trong một thời gian dài, thậm chí suốt cuộc đời<sup>2</sup>.

Có nhiều loại bệnh không lây nhiễm. Tuy nhiên, hiện có 04 nhóm bệnh không lây nhiễm nguy hiểm và phổ biến được thế giới và Việt Nam đặc biệt quan tâm, đó là các nhóm bệnh: (1) Tim mạch (nhồi máu cơ tim, tai biến mạch máu não, tăng huyết áp...); (2) Đái tháo đường (chủ yếu là type 2); (3) Các thể ung thư; và (4) Bệnh hô hấp mạn tính (phổi tắc nghẽn mạn tính, hen phế quản...).

Đây là nhóm bệnh có tỷ lệ mắc cao, là nguyên nhân chủ yếu gây tàn tật và tử vong ở người trưởng thành; đồng thời có chung một số yếu tố nguy cơ có thể phòng, tránh được. Ngoài ra, rối loạn tâm thần và bệnh lý thần kinh cũng được xếp vào nhóm bệnh không lây nhiễm đáng lưu ý do có sự gia tăng nhanh chóng<sup>3</sup>.

Bệnh không lây nhiễm thường không xác định được nguyên nhân cụ thể, mà chỉ có một nhóm yếu tố nguy cơ làm bệnh phát triển:

- Yếu tố nguy cơ về hành vi: (1) Hút thuốc,

bao gồm cả hút thuốc thụ động; (2) Sử dụng rượu, bia; (3) Dinh dưỡng không hợp lý (chế độ dinh dưỡng không cân đối, ăn thiếu rau/ trái cây, tiêu thụ nhiều muối, đường và chất béo; và (4) Thiếu hoạt động thể lực.

- Các yếu tố sinh lý/chuyển hóa: Tăng huyết áp, thừa cân béo phì, tăng đường máu và rối loạn mỡ máu.

- Các yếu tố kinh tế - xã hội tác động đến sức khỏe như nghèo đói, thiếu kiến thức, già hóa, đô thị hóa và toàn cầu hóa... Đây là nguyên nhân sâu xa, gốc rễ liên quan đến sự gia tăng các yếu tố nguy cơ.

Theo WHO, 80% bệnh tim mạch, đột quỵ, đái tháo đường type 2 và 40% ung thư có thể phòng tránh được bằng thực hiện dinh dưỡng hợp lý, không sử dụng thuốc lá, rượu bia, vận động thể lực thường xuyên<sup>4</sup>.

Chính vì vậy, phòng, chống bệnh không lây nhiễm cần phải sử dụng các giải pháp về chính sách, luật pháp, kinh tế, văn hóa-xã hội để kiểm soát thuốc lá, rượu bia, bảo đảm chất lượng thực phẩm, tăng cường dinh dưỡng và hoạt động thể lực<sup>5</sup>. Trong đó, giải pháp cơ bản nhất là sử dụng công cụ pháp luật. Cần rà soát và hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm kiểm soát yếu tố nguy cơ và thúc đẩy các yếu tố tăng cường sức khỏe để phòng, chống bệnh không lây nhiễm.

### 2. Pháp luật về phòng, chống bệnh không lây nhiễm

Hệ thống pháp luật y tế hiện hành của Việt

<sup>2</sup> WHO (2021), *Bệnh không lây nhiễm: Các dữ liệu cơ bản*, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>.

<sup>3</sup> UN (2018), Tuyên bố chính trị của cuộc họp cấp cao lần thứ 3 của Đại hội đồng Liên hợp quốc (LHQ) về ngăn ngừa và kiểm soát BKLN: Nghị quyết được thông qua bởi Đại hội đồng LHQ.

<sup>4</sup> WHO (2005), *Preventing Chronic Disease: a vital investment*, 2005, World Health Organization: Geneva.

<sup>5</sup> Việt Nam xây dựng Chiến lược quốc gia phòng, chống BKLN, website Cục Y tế dự phòng-Bộ Y tế, 4/1/2015.

Nam bao gồm 10 đạo luật, có thể chia thành 04 lĩnh vực cơ bản sau đây:

- Lĩnh vực khám bệnh, chữa bệnh và phục hồi chức năng: gồm 03 đạo luật: Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân năm 1989; Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009; Luật Hiến, lấy, ghép mô và bộ phận cơ thể người và hiến, lấy xác năm 2006;

- Lĩnh vực tài chính y tế: Luật Bảo hiểm y tế năm 2014.

- Lĩnh vực thuốc và trang thiết bị y tế: Luật Dược năm 2016.

- Lĩnh vực phòng bệnh bao gồm 05 luật: Trong đó, 02 đạo luật về bệnh lây nhiễm là Luật Phòng, chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS) năm 2020 và Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Có 03 đạo luật có liên quan đến bệnh không lây nhiễm (BKNL) là: Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia năm 2019, Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013 và Luật An toàn thực phẩm năm 2010.

Một số đạo luật có liên quan mà không thuộc pháp luật y tế như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thể dục thể thao, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật...

Bên cạnh đó, hệ thống các văn bản dưới luật điều chỉnh lĩnh vực dự phòng BKNL vô cùng phong phú. Tiêu biểu phải kể đến Quyết định số 376/QĐ-TTg ngày 20/3/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống bệnh ung thư, tim mạch, đái tháo đường, bệnh phổi tắc nghẽn mạn tính, hen phế quản và các bệnh không lây nhiễm khác, giai đoạn 2015-2025; Quyết định số

1092/QĐ-TTg ngày 02/9/2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình Sức khỏe Việt Nam; Quyết định số 02/QĐ-TTg ngày 5/1/2022 phê duyệt Chiến lược quốc gia về dinh dưỡng giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến năm 2045; Quyết định số 155/QĐ-TTg ngày 29/1/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch quốc gia phòng, chống BKNL và rối loạn sức khỏe tâm thần giai đoạn 2022-2025, với mục tiêu tăng cường kiểm soát các yếu tố nguy cơ gây bệnh, đẩy mạnh các biện pháp dự phòng, phát hiện sớm và quản lý điều trị để hạn chế sự gia tăng tỷ lệ người tiền bệnh, mắc bệnh, tàn tật và tử vong sớm.

Như vậy, trong hệ thống pháp luật về phòng, chống BKNL, các văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, có ý nghĩa định hướng đồng bộ, thống nhất và toàn diện về công tác y tế là các đạo luật: Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân quy định về công tác phòng bệnh; Luật Khám bệnh, chữa bệnh quy định về tổ chức y tế và nhân lực y tế; Luật Bảo hiểm y tế quy định về chế độ tài chính y tế; Luật Dược quy định chính sách về thuốc phòng bệnh và chữa bệnh... Tuy nhiên, pháp luật trong lĩnh vực này cơ bản và chủ yếu nhất tập trung tại 03 đạo luật sau đây:

***Một là Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia.***

Sử dụng rượu bia là một trong những yếu tố nguy cơ lớn làm gia tăng tỷ lệ mắc bệnh và tử vong do ung thư nói riêng và các BKNL nói chung. Do những ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng nên rượu, bia là loại hàng hóa được hầu hết các quốc gia đưa vào kiểm soát chặt chẽ và không khuyến khích tiêu dùng.

Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2019 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2020. Việc ban hành luật được kỳ vọng làm thay đổi những thói quen sử dụng rượu, bia không phù hợp đã tồn tại từ lâu trong đời sống xã hội, nhằm bảo vệ sức khỏe người dân, phòng nguy cơ BKLN và tai nạn thương tích.

Luật quy định 13 hành vi bị nghiêm cấm; trong đó, đáng chú ý nhất là cấm lái xe khi vừa uống rượu bia. Luật cũng nghiêm cấm: Xúi giục, kích động, lôi kéo, ép buộc người khác uống rượu, bia; người chưa đủ 18 tuổi uống rượu, bia; quảng cáo rượu từ 15 độ cồn; cung cấp thông tin không chính xác, sai sự thật về ảnh hưởng của rượu, bia đối với sức khỏe... Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia ra đời đã đáp ứng yêu cầu cấp thiết trong phòng, chống các yếu tố nguy cơ của BKLN. Tuy nhiên, đây cũng là đạo luật khó trong tổ chức thực hiện, vì liên quan đến thói quen lâu đời của người dân.

Một trong những điểm thách thức lớn nhất trong thi hành pháp luật chính là hành vi sử dụng rượu bia của người dân với tỷ lệ còn rất cao<sup>6</sup>. Bởi vậy, vấn đề được ưu tiên để giảm tác hại của rượu bia là giáo dục và truyền thông nhằm giảm tính sẵn có của rượu bia, phòng ngừa giới trẻ tiếp cận với rượu bia. Đây cũng là một thách thức vô cùng khó khăn trong thực thi pháp luật. Theo bà Trần Thị Trang, Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Y tế thì Việt Nam chưa hạn chế điểm bán để hạn chế tính sẵn có của

rượu bia<sup>7</sup>. Các quy định của Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia về quảng cáo mới điều chỉnh ở mức độ nhất định nên việc tiếp cận rượu bia vẫn còn quá dễ dàng.

### *Hai là Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá.*

Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá được Quốc hội ban hành năm 2012, có hiệu lực từ 01/05/2013. Khói thuốc lá là yếu tố góp phần rất lớn gây ra các BKLN như tim mạch, đột quỵ, nhồi máu cơ tim, ung thư, tắc nghẽn mãn tính.

Việt Nam đã gia nhập Công ước Khung về kiểm soát thuốc lá của WHO từ năm 2003. Bởi vậy, Luật quy định các chính sách kiểm soát thuốc lá cơ bản phù hợp với khuyến cáo Công ước khung về kiểm soát thuốc lá tại Việt Nam như quy định cấm hoàn toàn quảng cáo và tiếp thị thuốc lá, in cảnh báo sức khỏe bằng hình ảnh, cấm hút thuốc nơi làm việc và nơi công cộng khác,... Luật quy định việc thành lập Quỹ Phòng, chống tác hại thuốc lá, tạo nguồn lực quan trọng và bền vững để duy trì các hoạt động này.

Kể từ khi ban hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá đến nay, nhận thức của người dân về tác hại của thuốc lá được nâng lên rõ rệt. Tuy vậy, ý thức tuân thủ pháp luật về phòng, chống tác hại thuốc lá của người dân vẫn chưa cao.

Theo thống kê WHO, Việt Nam là 1 trong 15 nước có tỷ lệ hút thuốc lá nhiều nhất trên

<sup>6</sup> “Khoảng 80% người sử dụng rượu bia trong 30 ngày qua”. Nguồn: Phát biểu của PGS.TS. Trần Thanh Hương tại Hội thảo Cung cấp thông tin báo chí về phòng, chống tác hại của rượu, bia và ung thư, ngày 19/4/2017, tại Cục Y tế dự phòng, Bộ Y tế.

<sup>7</sup> Tlđđ.

thế giới<sup>8</sup>. Với 17 triệu người hút thuốc lá ở Việt Nam, mỗi năm có 23.000 người mắc ung thư phổi, có 20.000 người tử vong. Ngoài ra, hút thuốc lá thụ động nhiều khi còn nguy hiểm hơn hút trực tiếp. Người hút thuốc thụ động, đặc biệt phụ nữ mang bầu, trẻ em phải hứng chịu nguy cơ rất lớn. Đây là những con số đáng báo động đối với sức khỏe cộng đồng<sup>9</sup>.

Việc triển khai luật đối mặt với nhiều khó khăn do người dân chưa có ý thức đầy đủ về tác hại của thuốc lá; các hãng sản xuất và phân phối thuốc lá tìm mọi cách để quảng cáo sản phẩm tới người tiêu dùng. Tình trạng vi phạm quy định cấm hút thuốc lá tại nơi công cộng vẫn còn diễn ra. Tỷ lệ tiếp xúc thụ động với khói thuốc còn cao tại một số địa điểm như nhà hàng, quán bar... Khả năng tiếp cận với các sản phẩm thuốc lá dễ dàng, thuốc lá được bày bán ở khắp nơi, giá thuốc lá rẻ. Số liệu thống kê năm 2019 của Bộ Y tế cho thấy, sau 6 năm triển khai Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá, tỷ lệ người hút thuốc lá mới chỉ giảm được 2%. Việc tuyên truyền về tác hại của thuốc lá cũng đạt tỷ lệ thấp, riêng TP. Hồ Chí Minh chỉ mới có 54% số lượng người biết về điều này<sup>10</sup>.

Câu hỏi đặt ra là làm sao để giảm tải bớt gánh nặng bệnh tật cho xã hội về các căn bệnh liên quan đến thuốc lá? Làm sao để những người xung quanh người hút thuốc không còn phải chịu đựng khói thuốc thụ động? Trước thực

trạng mỗi ngày có 15,6 triệu người Việt Nam hút thuốc, nếu người hút thuốc không có khả năng bỏ thuốc, đâu là giải pháp cho họ?<sup>11</sup> Bởi vậy, cần chú trọng tới các giải pháp đảm bảo tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tính phù hợp và tính khả thi của các quy định của pháp luật.

### ***Ba là Luật An toàn thực phẩm.***

Dinh dưỡng hợp lý và thực phẩm lành mạnh là ưu tiên hàng đầu trong dự phòng kiểm soát BKLN<sup>12</sup>. Trong đó, an toàn thực phẩm nhằm bảo đảm để thực phẩm không gây hại đến sức khỏe, tính mạng con người. Luật An toàn thực phẩm (ATTP) được Quốc hội thông qua ngày 17/06/2010 và có hiệu lực từ 01/07/2011. Luật quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân trong bảo đảm ATTP; điều kiện bảo đảm an toàn đối với thực phẩm, sản xuất, kinh doanh thực phẩm và nhập, xuất khẩu thực phẩm; quảng cáo, ghi nhãn; kiểm nghiệm thực phẩm; phân tích nguy cơ đối với ATTP; phòng ngừa, ngăn chặn và khắc phục sự cố ATTP; thông tin, giáo dục, truyền thông về ATTP; trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP.

Việc phòng, chống các BKLN đòi hỏi yêu cầu cao về các điều kiện tiêu chuẩn và chất lượng của thực phẩm. Trung tâm Nghiên cứu phát triển quốc tế (IDRC) cho biết, dinh dưỡng không hợp lý, thiếu lành mạnh là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm gia tăng các BKLN: 19% ca tử vong do BKLN

<sup>8</sup> Trích số liệu đưa ra tại Hội nghị tập huấn nâng cao năng lực truyền thông về phòng, chống tác hại thuốc lá, do Bộ Thông tin và Truyền thông phối hợp với Quỹ phòng chống tác hại của thuốc lá, Bộ Y tế tổ chức ngày 29/10/2020 tại TP. Hồ Chí Minh. Nguồn: Lê Vũ-Lê Thuận (2020), *Hội nghị tập huấn nâng cao năng lực truyền thông về phòng, chống tác hại thuốc lá*, Báo Dân tộc và phát triển, ngày 29/10/2020.

<sup>9</sup> *Làm thế nào giảm thiểu tác hại của khói thuốc lá*, Tọa đàm do Báo Tuổi trẻ tổ chức, ngày 29/5/2020.

<sup>10</sup> Xuân Phú (2019), *Vì môi trường sống không khói thuốc lá*, Báo Nhân dân điện tử.

<sup>11</sup> Hồng Hà (2019), *Hạn chế tác hại của thuốc lá, bằng cách nào?*, Tuổi trẻ online.

<sup>12</sup> Trích của phát biểu Thứ trưởng Bộ Y tế Nguyễn Trường Sơn, tại Hội thảo quốc tế về kiểm soát chế độ ăn uống liên quan đến BKLN tại châu Á, Hà Nội, ngày 19-21/11/2018.

năm 2017<sup>13</sup> trên toàn cầu liên quan đến chế độ dinh dưỡng.

Thực phẩm bản là tác nhân chính dẫn đến ngộ độc thực phẩm và các căn bệnh đặc biệt nguy hiểm từ tiêu chảy cấp đến ung thư. Trung bình, mỗi năm nước ta có khoảng 25-700 ca ngộ độc thực phẩm, từ 7.000 đến 10.000 người nhập viện và từ 100 đến 200 người tử vong. Việt Nam dành 0,22% GDP hàng năm chi trả cho 06 căn bệnh ung thư mà nguyên nhân chính là do thực phẩm bản<sup>14</sup>.

Vì vậy, vấn đề bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng càng trở nên bức thiết hơn bao giờ hết. Yêu cầu đặt ra là phải rà soát, đề xuất cơ chế, chính sách cho người dân và doanh nghiệp liên kết chuỗi cung ứng thực phẩm an toàn, vì quyền lợi người tiêu dùng. Tăng cường hoạt động giáo dục truyền thông để trau dồi kiến thức cho người dân tự bảo vệ mình, bảo vệ gia đình và bảo vệ cộng đồng.

Có thể thấy rằng, lĩnh vực y tế dự phòng còn đối mặt với những khó khăn, thách thức nhất định. Vẫn còn những khoảng trống trong pháp luật về phòng, chống BKLN, cụ thể là: Các quy định của pháp luật chưa chú trọng tổng thể tới công tác phòng bệnh, chưa đề xuất cơ chế đầu tư, chi trả cho y tế dự phòng nhằm khắc phục việc khó khăn và thiếu thốn về nguồn lực trong lĩnh vực này. Vẫn còn thiếu các quy định về đảm bảo dinh dưỡng cộng đồng, chính sách tăng cường vận động thể lực cho người dân.

WHO khuyến nghị các quốc gia cần củng cố hệ thống pháp luật để bảo đảm thực thi các chính sách phòng ngừa và kiểm soát BKLN. Ngoài kiểm soát nghiêm ngặt rượu bia và thuốc lá, WHO khẳng định cần loại bỏ chất béo chuyển hóa công nghiệp thông qua luật cấm sử dụng chúng trong sản xuất thực phẩm; ban hành chiến lược giảm tiêu thụ muối; đánh thuế đồ uống có đường ở mức đủ cao để khuyến khích người dân giảm tiêu thụ đường; hạn chế tiếp thị thực phẩm có nhiều muối, chất béo và/hoặc đường cho trẻ em; quy định ghi nhãn dinh dưỡng trên bao bì sản phẩm, tăng cường hoạt động thể chất bằng các biện pháp can thiệp ở cấp độ cá nhân, gia đình, cộng đồng và quốc gia/địa phương...

### 3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

#### 3.1. Về phòng, chống tác hại của thuốc lá

- **Bổ sung quy định về thuốc lá điện tử và thuốc lá hun nóng:** Để ngăn ngừa tác hại của thuốc lá, thế giới hiện phổ biến hai dòng sản phẩm thay thế thuốc lá là: Thuốc lá điện tử và thuốc lá hun nóng<sup>15</sup>. Tuy nhiên, các sản phẩm này vẫn đang gây tranh cãi. Các nhà khoa học Nhật Bản đã công bố một nghiên cứu cho biết thuốc lá điện tử có chứa các chất gây ung thư như formaldehyde và acetaldehyde. Trong đó, formaldehyde được tìm thấy trong thuốc lá điện tử cao gấp 10 lần so với các loại thuốc lá thông thường<sup>16</sup>. Các chuyên gia xác định, hệ thống hun nóng thuốc lá chỉ là cách gọi khác của thuốc lá điện tử và có tác hại tương tự thuốc lá thông thường.

<sup>13</sup> Minh Thanh (2019), *Dinh dưỡng không hợp lý, làm gia tăng nguy cơ mắc bệnh của người Việt*, Vietnamnet.

<sup>14</sup> Tô Uyên (2018), *Số liệu thống kê thực phẩm bản trên thị trường hiện nay*, trang điện tử ATVSTP, <http://atvstp.org.vn>.

<sup>15</sup> Sản phẩm hun nóng thuốc lá không đốt cháy của Philip Morris, tập đoàn sản xuất thuốc lá doanh thu hơn 70 tỷ USD, được bán tại Hoa Kỳ vì ít tạp chất độc hại hơn thuốc lá điều thông thường.

<sup>16</sup> Phạm Thị Hồng Đào (2016), *Pháp luật về phòng, chống tác hại của thuốc lá và kiến nghị hoàn thiện*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2046>.



WHO đã kêu gọi chính phủ các nước cấm bán thuốc lá điện tử cho trẻ vị thành niên và cảnh báo sản phẩm này gây ra “mối đe dọa nghiêm trọng” đối với giới trẻ và thế hệ tương lai. Bởi vậy, cần bổ sung các quy định về thuốc lá điện tử và thuốc lá hun nóng, tạo cơ sở pháp lý minh bạch cho việc lưu hành và sử dụng các sản phẩm này.

**- Bổ sung quy định cấm toàn bộ mọi hình thức quảng cáo thuốc lá:** Điều 25 của Luật Phòng chống tác hại thuốc lá quy định mỗi đại lý, mỗi điểm bán thuốc không được bày bán quá một bao, một tút thuốc. Tuy nhiên, theo khuyến nghị của Công ước Khung về kiểm soát thuốc lá (FCTC), các bên tham gia cần thực hiện cấm toàn bộ mọi hình thức quảng cáo, khuyến mại, tài trợ thuốc lá. Bởi vậy, quy định tại Điều 25 cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng cấm toàn bộ mọi hình thức quảng cáo thuốc lá để bảo vệ sức khỏe người dân và chăm lo sức khỏe cộng đồng.

### 3.2. Về phòng, chống tác hại của rượu, bia

**- Bổ sung quy định hạn chế quảng cáo rượu, bia trên không gian mạng:** Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia bỏ ngỏ quy định về quảng cáo rượu, bia trên không gian mạng. Trong khi trên thế giới, có 89 quốc gia có quy định kiểm soát, trong đó 28 quốc gia cấm toàn bộ quảng cáo trên Internet và mạng xã hội. Quy định này áp dụng cả với bia, rượu vang và rượu mạnh (Na Uy, Malaysia, Nga, Thổ Nhĩ Kỳ, Lào...) để giảm tiếp cận của giới trẻ đối với sản phẩm này<sup>17</sup>.

**- Xây dựng lộ trình tăng thuế tiêu thụ đặc biệt với sản phẩm rượu bia:** Hiện nay, thuế

đối với rượu bia ở Việt Nam chiếm khoảng 30% giá bán lẻ, trong khi ở nhiều quốc gia khác, mức thuế dao động từ 40% đến 85% giá bán lẻ. Các nghiên cứu cho thấy thuế đối với bia ở Việt Nam chỉ bằng 1/2 thuế đối với bia ở Úc, New Zealand và Thái Lan<sup>18</sup>. WHO khuyến nghị Việt Nam nên giảm khả năng chi trả của người mua rượu, bia bằng cách tăng thuế tiêu thụ đặc biệt.

### 3.3. Về dinh dưỡng trong phòng, chống bệnh không lây nhiễm

**- Bổ sung quy định cảnh báo đối với thực phẩm có nguy cơ gây bệnh:** Sửa đổi, bổ sung Luật An toàn thực phẩm nhằm cải thiện môi trường thực phẩm và hành vi lựa chọn thực phẩm, tiến tới kiểm soát nguy cơ gây ra các BKLN liên quan đến chế độ ăn uống. Bổ sung các quy định về việc cảnh báo những ảnh hưởng đến sức khỏe đối với các thực phẩm chế biến sẵn, nước ngọt, phụ gia thực phẩm, đặc biệt là các sản phẩm dành cho trẻ em.

Bổ sung các quy định về ghi nhãn chi tiết đối với thực phẩm bao gói sẵn để có những điều chỉnh phù hợp với điều kiện thực tế và chuẩn quốc tế.

Nhằm giảm sử dụng nước ngọt, thực phẩm chế biến sẵn và một số sản phẩm khác có nguy cơ gây BKLN, cần có các quy định về kiểm soát quảng cáo và các chính sách thuế đối với các sản phẩm này, theo khuyến nghị của WHO.

**- Bổ sung các chính sách khuyến khích sản xuất, cung cấp và tiêu thụ thực phẩm an toàn, dinh dưỡng có lợi cho sức khỏe:**

<sup>17</sup> Trần Nguyên (2019), *Thách thức để triển khai Luật Phòng, chống tác hại rượu, bia trong cuộc sống*, Báo Nhân dân điện tử.

<sup>18</sup> Lê Nga (2019), *WHO: Thuế rượu bia ở Việt Nam quá thấp*, Vnexpress.

Bổ sung vào Luật ATTP các quy định khuyến khích doanh nghiệp tăng cường công nghệ sản xuất xanh và đạo đức kinh doanh; quy chuẩn và minh bạch hóa các chỉ tiêu chất lượng; phát triển các dịch vụ hậu mãi thân thiện, tiện lợi, chất lượng cao. Quy định các chính sách khuyến khích phát triển hệ thống thực phẩm an toàn và dinh dưỡng, chế độ ăn lành mạnh, đồng thời hạn chế các tác động tiêu cực đến sức khỏe con người.

Rà soát và bổ sung các quy định về quản lý nhập khẩu hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật, các phụ gia thực phẩm, các loại thực phẩm không đảm bảo vệ sinh, chống di nhập các loại sinh vật lạ lây lan mầm bệnh, làm biến đổi gen.

### 3.4. Về tăng cường vận động thể lực để nâng cao sức khỏe

- **Xây dựng các quy định khuyến khích hoạt động thể chất:** WHO khuyến nghị các quốc gia giảm tỷ lệ người dân thiếu vận động thể lực bằng các biện pháp can thiệp ở cấp độ cá nhân, gia đình, cộng đồng và quốc gia. Quy định các chính sách cung cấp, tạo điều kiện cho người dân tiếp cận, sử dụng không gian công cộng, cơ sở luyện tập thể dục, thể thao. Quy định việc phát triển giao thông công cộng, giao thông phi cơ giới để khuyến khích, thúc đẩy người dân sử dụng nhằm tăng cường vận động thể lực.

- **Xây dựng Đề án tăng cường vận động thể lực** cho người dân ở cộng đồng để nâng cao sức khỏe, phòng, chống bệnh tật; tổ chức các chương trình, mô hình vận động thể lực, luyện tập thể dục, thể thao phù hợp tại cộng đồng dân cư và tại nơi làm việc.

### 3.5. Về chính sách cung cấp các dịch vụ

*dự phòng, phát hiện sớm, quản lý, điều trị, chăm sóc người bệnh không lây nhiễm, rối loạn sức khỏe tâm thần*

- **Sửa đổi Luật Bảo hiểm y tế:** quy định bổ sung một số dịch vụ về chăm sóc sức khỏe ban đầu tại tuyến y tế cơ sở, khám sàng lọc, phát hiện sớm một số bệnh tật được quỹ BHYT chi trả. Việc thực hiện chính sách này được đề xuất trên cơ sở người tham gia BHYT được quyền mua thêm các gói BHYT bổ sung để chi trả cho phần cùng chi trả chi phí khám chữa bệnh. Bổ sung các loại hình cung ứng dịch vụ y tế được tham gia vào cung ứng dịch vụ khám chữa bệnh BHYT như: Nhà thuốc; trung tâm chẩn đoán hình ảnh; trung tâm xét nghiệm,...

- **Thiết lập cơ sở pháp lý về chăm sóc sức khỏe tâm thần** để cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe tâm thần ở tất cả các tuyến bệnh viện, đặc biệt là đối với y tế cơ sở, nhằm kịp thời dự phòng, phát hiện sớm, điều trị, chăm sóc người có biểu hiện rối loạn sức khỏe tâm thần.

Phòng bệnh hơn chữa bệnh là quan điểm xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta trong sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân. Pháp luật về phòng, chống BKLN phải được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện phù hợp với thực tiễn và điều kiện kinh tế-xã hội của Việt Nam. Các quy định của pháp luật vừa phải mang tính khả thi trong bối cảnh mô hình bệnh tật có nhiều thay đổi; vừa phải tìm ra những giải pháp tối ưu cho sự nghiệp sức khỏe toàn dân, tôn trọng quyền lợi của người dân, bảo đảm thực hiện đầy đủ các cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế trong lĩnh vực quyền con người, quyền về sức khỏe ■

# TỘI RỬA TIỀN TRONG PHÁP LUẬT HÌNH SỰ ANH

## Bùi Hữu Toàn

TS. Học viện Ngân hàng

### Thông tin bài viết:

**Từ khóa:** Rửa tiền, tội rửa tiền, tài sản do phạm tội mà có, pháp luật hình sự.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/06/2022

Biên tập : 12/08/2022

Duyệt bài : 14/08/2022

### Article Information:

**Keywords:** Money laundering; money laundering offence; property obtained by crime; criminal law.

### Article History:

Received : 10 Jun 2022

Edited : 12 Aug. 2022

Approved : 14 Aug. 2022

### Tóm tắt:

Trong bài viết này, tác giả trình bày, phân tích các quy định của pháp luật hình sự Anh về tội rửa tiền, chỉ ra những điểm hợp lý, những kinh nghiệm có giá trị, và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về tội rửa tiền.

### Abstract:

Within this article, the author provides presentations and analysis of the provisions of the criminal law on money laundering by the United Kingdom, gives out reasonable provisions, valuable lessons learnt, and also a number of recommendations for further improvements of the legal regulations on money laundering of Vietnam.

## 1. Tình hình rửa tiền ở Anh

“Rửa tiền” ngày càng trở nên tinh vi và phức tạp, đặc biệt là khi có sự hỗ trợ của công nghệ, đã buộc nhiều nước trên thế giới phải thường xuyên sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật. Ban đầu, các quy định về phòng, chống rửa tiền được quy định tản mạn trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Anh. Ví dụ, Luật Tư pháp hình sự năm 1988 (the Criminal Justice Act 1988) quy định về các tội phạm về rửa tiền. Tuy nhiên, đạo luật này không quy

định về thu nhập phát sinh từ buôn bán, vận chuyển ma túy. Thu nhập phát sinh từ hành vi buôn bán ma túy được quy định trong Luật Buôn bán, vận chuyển ma túy năm 1994 (the Drug Trafficking Act 1994). Đến năm 2002, Luật Thu nhập do phạm tội mà có năm 2002 (Proceeds of Crime Act 2002 (POCA 2002)) được ban hành đã thống nhất các quy định về tội phạm rửa tiền. Từ lúc được ban hành cho đến nay, POCA 2002 đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần để đáp ứng nhu cầu của thực tiễn. Ví

dụ, ban đầu POCA 2002 không có cơ chế phạm tội hai lần (double criminality defence). Nhưng sau đó, POCA 2002 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật Tội phạm nghiêm trọng có tổ chức và cảnh sát năm 2005, bổ sung quy định về cơ chế phạm tội hai lần. Cơ chế này xuất phát từ thực tiễn một hành vi hợp pháp ở một nước khác nhưng lại có khả năng không hợp pháp theo pháp luật của Anh. Để nâng cao hiệu quả trong việc kiểm soát hành vi rửa tiền và tài trợ khủng bố, Luật về tội phạm tài chính năm 2017 đã được ban hành, bổ sung thêm Điều 339ZB-339ZG vào POCA 2002. Theo đó, các ngân hàng và các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chịu sự kiểm soát đối với hành vi rửa tiền có thể tự nguyện chia sẻ thông tin cho nhau khi nghi ngờ có người thực hiện hành vi rửa tiền hoặc tài trợ khủng bố, hoặc khi phát hiện ra dấu hiệu của tài sản của khủng bố hay việc dịch chuyển hoặc sử dụng tài sản này.

Có thể nói, các quy định về phòng, chống rửa tiền của Anh tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, việc đấu tranh phòng, chống tội rửa tiền không phải là công việc dễ dàng. Bởi vì, hành vi rửa tiền được thực hiện rất tinh vi và xảo quyệt. Về cơ bản, quy trình rửa tiền được thực hiện qua ba công đoạn:

*Công đoạn thứ nhất:* Tài sản được chuyển từ nơi có được vào hệ thống tài chính hợp pháp. Ở công đoạn này, người phạm tội sẽ tìm các cách thức tinh vi để đưa tiền “bẩn” vào hệ thống tài chính mà không gây ra sự chú ý. Ví dụ: khoản tiền có thể được phân bổ ra cho nhiều người để thực hiện giao dịch chuyển tiền vào tài khoản ngân hàng. Cũng có trường hợp, người phạm tội sử dụng tiền mặt do phạm tội mà có để mua tài sản, sau đó tài sản này được bán đi để lấy tiền (rất có thể người phạm tội sẽ không tham gia vào các giao dịch này mà để người thứ ba đứng tên tham gia giao dịch).

*Công đoạn thứ hai:* người phạm tội tìm mọi cách thức tinh vi để gây khó khăn cho việc tìm ra nguồn gốc của tài sản. Người phạm tội sẽ tổ chức thực hiện nhiều lớp giao dịch nhằm xóa mờ nguồn gốc của tài sản. Các giao dịch chuyển tiền ngân hàng được sử dụng phổ biến. Theo cách thức này, tiền được chuyển đi chuyển lại qua hàng loạt các tài khoản khác nhau để che đậy bản chất thực cũng như người sở hữu hưởng lợi của tài sản. Việc tìm ra nguồn gốc của tài sản và chủ sở hữu hưởng lợi của tài sản sẽ càng khó hơn khi người phạm tội tổ chức sử dụng các giao dịch chuyển tiền xuyên biên giới. Người phạm tội cũng có thể sử dụng các giao dịch xuất nhập khẩu để che giấu nguồn gốc của tài sản. Bên cạnh đó, ngân hàng nước ngoài, cổ phiếu, trái phiếu, chứng khoán phái sinh,... cũng là những công cụ được các tổ chức tội phạm sử dụng để che đậy nguồn gốc bất hợp pháp của tài sản.

*Công đoạn 3:* người phạm tội sẽ đưa tài sản vào sử dụng trong nền kinh tế một cách hợp pháp. Một cách phổ biến để đưa tài sản vào nền kinh tế một cách hợp pháp là hoạt động đầu tư và kinh doanh. Thông thường, các đối tượng sẽ ưu tiên thành lập các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân độc lập để triển khai các dự án đầu tư, kinh doanh. Bởi vì, các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân có quyền sở hữu tài sản, được độc lập tham gia các giao dịch, có hệ thống sổ sách kế toán,... Vì vậy, việc thành lập các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân sẽ giúp cho việc che đậy nguồn gốc tội phạm của tài sản dễ dàng hơn và ngược lại gây khó khăn cho công tác điều tra. Để ngăn ngừa tình trạng này, Anh đã thực hiện nhiều giải pháp trong đó có giải pháp buộc người sở hữu từ 25% vốn góp của công ty phải đăng ký với cơ quan đăng ký doanh nghiệp.

Sự phát triển của thị trường bất động sản ở Anh cũng là môi trường thuận lợi cho hoạt động rửa tiền và gây khó khăn cho công tác điều tra hành vi rửa tiền. Thị trường bất động sản ở Anh hấp dẫn giới tội phạm vì tỷ suất lợi nhuận cao bởi phí cho thuê cũng như sự gia tăng giá trị của bất động sản. Hơn nữa, các quy định chặt chẽ bảo vệ chủ sở hữu tài sản cũng giúp cho giới tội phạm tránh được sự điều tra của các cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, giới tội phạm sử dụng các giao dịch thương mại của các doanh nghiệp để rửa tiền. Với cách thức này, giới tội phạm lợi dụng tư cách pháp nhân và chế độ trách nhiệm hữu hạn khi sử dụng các công ty để ngụy trang tài sản và quyền sở hữu cũng như lẩn tránh trách nhiệm pháp lý. Thông qua các giao dịch thương mại của các công ty, đồng tiền được “làm sạch” và đưa vào nền kinh tế. Trong các giao dịch thương mại, các đối tượng sử dụng các thủ thuật như ghi tăng hoặc giảm giá trị hàng hoá, dịch vụ so với thực tế và xuất nhiều hoá đơn cho một hàng hoá, dịch vụ (mỗi giao dịch sẽ có một lần xuất hoá đơn); ghi tăng hoặc giảm số lượng, và mô tả sai sự thật về hàng hoá, dịch vụ. Ngoài ra, các giao dịch liên quan đến dịch vụ và thông tin càng làm cho việc điều tra, phát hiện hành vi rửa tiền khó khăn. Ngày nay, sự phát triển của công nghệ (tiền số, thương mại điện tử,...) càng làm cho hoạt động rửa tiền thuận lợi hơn và công tác điều tra hành vi rửa tiền gặp nhiều khó khăn.

## 2. Một số quy định của pháp luật hình sự Anh về tội rửa tiền

### 2.1. Khái niệm “Tội rửa tiền” và tài sản do phạm tội mà có

**Khái niệm “Tội rửa tiền”:** Tội rửa tiền được định nghĩa tại các Điều 327, 328 và 329

của POCA 2002. Theo các quy định này, hành vi rửa tiền bao gồm:

(1) Che giấu, ngụy trang, chuyển đổi, chuyển giao tài sản do phạm tội mà có; hoặc di dời tài sản do phạm tội mà có ra khỏi lãnh thổ Anh, xứ Wales, Scotland hoặc Bắc Ai len;

(2) Xác lập hoặc tham gia các giao dịch đầu tư, giữ lại, sử dụng hoặc kiểm soát tài sản do phạm tội mà có; và

(3) Đầu tư, sử dụng và chiếm hữu tài sản do phạm tội mà có.

**Tài sản do phạm tội mà có:** Pháp luật của Anh giải thích rõ thế nào là tài sản do phạm tội mà có. Theo đó, tài sản do phạm tội mà có được hiểu là:

“Tài sản được coi là tài sản do phạm tội mà có nếu:

(1) Tài sản này là khoản lợi của một người có được từ hành vi phạm tội hoặc là kết quả của khoản lợi này; và

(2) Bị can/bị cáo biết hoặc có nghi ngờ rằng tài sản là hoặc là kết quả của khoản lợi này.”<sup>1</sup>

Tài sản phải là tài sản do phạm tội mà có tại thời điểm thực hiện hành vi rửa tiền, nếu không hành vi này không được coi là hành vi rửa tiền. Các quy định từ khoản (5) đến (10) của Điều 340 POCA 2002 tiếp tục giải thích rõ hơn về tài sản do phạm tội mà có như sau:

(1) Một người được coi là có khoản lợi từ hành vi phạm tội nếu người này có được tài sản là kết quả của hoặc có liên quan đến hành vi phạm tội;

(2) Nếu một người có được một khoản lợi về tài sản (a pecuniary advantage) phát sinh từ hoặc liên quan đến hành vi phạm tội, người này được coi là nhận được một khoản tiền phát sinh từ/hoặc liên quan đến hành vi phạm tội có giá trị tương đương với giá trị của khoản lợi đó.

<sup>1</sup> Điều 340(3) của POCA 2002.



Ngoài ra, POCA 2002 cũng giải thích rằng, một người được coi là có được tài sản khi mà người này có được các quyền, lợi ích trên tài sản đó.

Hiện nay, ở Việt Nam, Nghị quyết số 03/2019/NQ-HĐTP ngày 24/5/2019 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn Điều 324 Bộ luật Hình sự<sup>2</sup> về tội rửa tiền (Nghị quyết số 03) đưa ra khái niệm về tiền, tài sản do phạm tội mà có như sau: “Tiền, tài sản do phạm tội mà có là tiền, tài sản có được từ hành vi phạm tội”. Về cơ bản, cả pháp luật Anh và pháp luật Việt Nam đều giải thích rõ tài sản do phạm tội mà có là tài sản có được từ hành vi phạm tội. Tuy nhiên, khái niệm tài sản trong POCA 2002 rộng hơn khái niệm tài sản do phạm tội mà có trong Bộ luật Hình sự và Nghị quyết số 03. Tài sản được giải thích trong Nghị quyết số 03 như sau:

“1. Tiền bao gồm Việt Nam đồng, ngoại tệ; có thể là tiền mặt hoặc tiền trong tài khoản.

2. Tài sản bao gồm vật, giấy tờ có giá, các quyền tài sản theo quy định của Bộ luật Dân sự, có thể tồn tại dưới hình thức vật chất hoặc phi vật chất; động sản hoặc bất động sản; hữu hình hoặc vô hình; các chứng từ hoặc công cụ pháp lý chứng minh quyền sở hữu hoặc lợi ích đối với tài sản đó”.

Khái niệm tài sản được nêu trong Nghị quyết số 03 đề cập đến tài sản truyền thống; nhưng chưa đề cập đến những “tài sản phi truyền thống” (những lợi ích có giá trị kinh tế nhưng chưa được ghi nhận là tài sản trong Bộ luật Dân sự). Ví dụ: quyền sử dụng miễn phí dịch vụ làm đẹp trong 03 năm, quyền sử dụng phòng gym trong 03 năm liên tiếp. Ví

dụ khác, chủ đầu tư một dự án bất động sản cam kết sẽ tặng cho một cán bộ nhà nước một căn hộ sau khi dự án hoàn thành, như vậy vị cán bộ này có một khoản lợi là được tặng một căn hộ ngoại giao sau khi dự án hoàn thành (khoản lợi này chưa được thừa nhận là tài sản theo pháp luật hình sự Việt Nam). Hoặc cán bộ nhà nước được doanh nghiệp hứa tặng 10.000 cổ phần. Như vậy, trong ví dụ này, cán bộ có được một khoản lợi là trong tương lai gần sẽ được doanh nghiệp tặng 10.000 cổ phần. Khoản lợi này cũng không được pháp luật dân sự Việt Nam coi là tài sản. Tiền mã hoá và nhiều tài sản mã hoá khác (ví dụ bitcoin, NFT,...) chưa được công nhận là tài sản theo pháp luật dân sự của Việt Nam. Tuy nhiên, đây là các khoản lợi về tài sản có giá trị rất lớn.

Trong khi đó, pháp luật hình sự Anh lại tiếp cận tài sản do phạm tội mà có là một khoản lợi hoặc kết quả của khoản lợi có được từ hành vi phạm tội nguồn. Với cách tiếp cận, tài sản là một khoản lợi, Tòa án Anh dễ dàng giải thích tài sản do phạm tội mà có trong những trường hợp đặc thù. Ví dụ, trong vụ R v K, Tòa án Anh kết luận rằng, một người gian lận thuế có được một khoản lợi về tài sản từ hành vi phạm tội này. Khoản lợi này tương ứng với số tiền thuế mà người này gian lận<sup>3</sup>.

Rõ ràng, trong thời đại số, khi mà có rất nhiều khoản lợi về tài sản được hình thành nhưng không nằm trong khái niệm tài sản truyền thống, thì việc giải thích tài sản do phạm tội mà có là một khoản lợi hoặc kết quả của khoản lợi có được từ hành vi phạm tội nguồn là cách tiếp cận hợp lý. Cách tiếp cận này sẽ

<sup>2</sup> Bộ luật Hình sự năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2017.

<sup>3</sup> Arun Srivastava, Mark Simpson & Nina Moffatt (Editors) (2019), *International Guide to Money Laundering Law and Practice*, Bloomsbury Professional, p. 70.

không bị lạc hậu so với sự vận động không ngừng của thực tiễn sinh động.

## 2.2. Hành vi rửa tiền được thực hiện bởi người thứ ba<sup>4</sup>

Điều 328(1) POCA 2002 quy định hành vi của một người thứ ba (như ngân hàng, tổ chức tài chính,...) xác lập hoặc tham gia giao dịch mà người này biết hoặc nghi ngờ là được tiến hành để người khác thu tóm, giữ lại, sử dụng hoặc kiểm soát tài sản do phạm tội mà có. Trong vụ *K Ltd v National Westminster Bank plc*, Tòa án Anh phân tích rằng:

“Không nghi ngờ gì nữa, nếu một cán bộ ngân hàng biết hoặc nghi ngờ rằng khoản tiền trong tài khoản của khách hàng là tài sản do phạm tội mà có, mà không báo cáo hoặc không được sự phê chuẩn (khi đã báo cáo), mà vẫn tiếp tục thực hiện việc thanh toán séc cho khách hàng để chuyển khoản tiền đó vào tài khoản của người khác, trong trường hợp này, cán bộ ngân hàng đã hỗ trợ việc sử dụng hoặc kiểm soát tài sản do phạm tội mà có và như vậy hành vi cấu thành tội phạm được quy định tại Điều 328 của Luật năm 2002”<sup>5</sup>.

Tuy nhiên, trong vụ *Bowman v Fels*, Tòa phúc thẩm kết luận rằng việc luật sư thực hiện những hành vi để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của khách hàng không phải là hành vi tham gia giao dịch liên quan đến tài sản do phạm tội mà có<sup>6</sup>.

Điều 329 của POCA 2002 quy định hành vi thu tóm, sử dụng hoặc chiếm hữu tài sản do phạm tội mà có. Như vậy, hành vi của người phạm tội thu tóm, sử dụng và chiếm hữu

khoản tiền có được từ hành vi phạm tội của mình cũng được coi là hành vi rửa tiền. Tuy nhiên, trong trường hợp thương nhân được thanh toán bằng tiền do phạm tội mà có cho hàng hoá hoặc dịch vụ tiêu dùng thông thường mặc dù thương nhân này biết hoặc nghi ngờ khoản tiền này do phạm tội mà có, thì hành vi này của thương nhân không được coi là phạm tội rửa tiền<sup>7</sup>.

Vấn đề phức tạp trong các vụ án về tội rửa tiền được thực hiện bởi người thứ ba, đó là như thế nào được coi là “biết” hay “nghi ngờ”. Biết ở đây được hiểu là trên thực tế biết rằng một cái gì đó là sự thật. Tuy nhiên, để biết rằng một cái gì đó là sự thật là một vấn đề không dễ dàng, tòa án sẽ phải căn cứ vào các chứng cứ và hoàn cảnh khách quan của vụ việc để đưa ra kết luận. Trong khi đó giải thích thế nào là “nghi ngờ” thì lại có vẻ dễ dàng hơn so với giải thích thế nào là “biết”. Trong vụ *R v Sally Lane and John Letts*, Tòa án tối cao của Anh nhận định:

“Một sự thật rõ ràng rằng vì lý do hợp lý và khách quan cho sự nghi ngờ là đầy đủ, bị cáo/bị can có thể phạm tội mặc dù thực tế không biết hoặc trên thực tế không nghi ngờ rằng tiền sẽ được sử dụng cho khủng bố... Cần phải tập trung vào các thông tin mà bị can/bị cáo có được để xác định xem có lý do hợp lý và khách quan cho sự nghi ngờ hay không. Nếu khi bị can/bị cáo có được thông tin, bị can/bị cáo sẽ (không phải là có thể hay có khả năng) nghi ngờ rằng tiền có khả năng được sử dụng cho khủng bố”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Người thứ ba được hiểu là người không thực hiện tội phạm nguồn hoặc không có liên quan đến tội phạm nguồn.

<sup>5</sup> *K Ltd v National Westminster Bank Plc & Ors* [2006] EWCA Civ 1039 (19 July 2006), para. 9.

<sup>6</sup> *Bowman v Fels* [2005] EWCA Civ 226 (08 March 2005).

<sup>7</sup> Arun Srivastava, Mark Simpson, Nina Moffatt (ed, 2019), *International Guide to Money Laundering Law and Practice*, Bloomsbury Professional, pp. 72-73.

<sup>8</sup> *Lane & Anor, R. v* [2018] UKSC 36 (11 July 2018), para. 24.

## KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Một điều đáng lưu ý là thông tin mà căn cứ vào đó chủ thể có cơ sở hợp lý để nghi ngờ là thông tin người này có được trong khi thực hiện công việc thuộc lĩnh vực chịu sự kiểm soát đối với hoạt động rửa tiền (ví dụ: lĩnh vực ngân hàng, tài chính, chứng khoán,...). Trong trường hợp này, bị can/bị cáo phải xác định được người bị nghi ngờ có hành vi rửa tiền hoặc là nơi của tài sản do phạm tội mà có, hoặc tin rằng hoặc đủ cơ sở hợp lý để bị can/bị cáo tin rằng thông tin sẽ hỗ trợ trong việc xác định người bị nghi ngờ có hành vi rửa tiền hoặc là nơi của tài sản do phạm tội mà có.<sup>9</sup>

Pháp luật hình sự của Việt Nam cũng giải thích thế nào là “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có”. Khoản 4 Điều 2 Nghị quyết số 03 giải thích như sau:

*“Biết hay có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có là một trong các trường hợp sau đây:*

a) Người phạm tội trực tiếp biết được tiền, tài sản do người khác phạm tội mà có (ví dụ: người phạm tội được người thực hiện hành vi phạm tội nguồn cho biết là tiền, tài sản do họ phạm tội mà có);

b) Qua các phương tiện thông tin đại chúng, người phạm tội biết được người khác thực hiện hành vi phạm tội nguồn (ví dụ: hành vi phạm tội của người thực hiện tội phạm nguồn đã được báo, đài phát thanh, truyền hình đưa tin);

c) Bằng nhận thức thông thường, người phạm tội có thể biết được tiền, tài sản do người khác phạm tội mà có (ví dụ: biết chồng là nhân viên của cơ quan nhà nước có mức lương là 08 triệu đồng/tháng và không có nguồn thu nhập khác nhưng A vẫn nhận của chồng số tiền 10 tỷ

đồng để góp vốn vào doanh nghiệp mà không hỏi rõ về nguồn tiền);

d) Theo quy định của pháp luật, người phạm tội buộc phải biết nguồn gốc tiền, tài sản do người khác phạm tội mà có (ví dụ: A mua xe ô tô của B không có giấy tờ với giá bằng một phần mười trị giá của chiếc xe đó”).

Nghị quyết số 03 sử dụng phương pháp liệt kê các trường hợp được coi là “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có”. Cách tiếp cận này có điểm hợp lý là rõ ràng, cụ thể. Tuy nhiên, điểm hạn chế là không thể lường hết được các trường hợp khách quan trong cuộc sống. Ví dụ, mặc dù thông tin chưa được công khai trên phương tiện thông tin đại chúng, nhưng theo thông tin nội bộ của ngân hàng, nhân viên ngân hàng có cơ sở để biết được khoản tiền có trong một tài khoản là số tiền do phạm tội mà có. Thông tin nội bộ của ngân hàng là thông tin có được từ nguồn đáng tin cậy (ví dụ: báo cáo của chi nhánh ở nước ngoài của ngân hàng về việc khoản tiền trong tài khoản là khoản tiền có được do thực hiện tội phạm nguồn ở nước ngoài - báo cáo này được dựa trên nguồn thông tin tin cậy và hợp pháp ở nơi xảy ra tội phạm nguồn). Như vậy, trong trường hợp này, nhân viên ngân hàng đủ cơ sở để biết rằng số tiền trong tài khoản này là do phạm tội mà có. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào khoản 4 Điều 2 Nghị quyết số 03 thì nếu như nhân viên ngân hàng vẫn cho thực hiện giao dịch chuyển số tiền này đi thì có khả năng không bị truy cứu trách nhiệm hình sự, vì không thuộc trường hợp “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có”. Trong khi đó, cách giải thích của pháp luật hình sự Anh là theo phương pháp trừu tượng. Phương pháp trừu tượng có nhược

<sup>9</sup> Điều 104 Luật tội phạm nghiêm trọng có tổ chức và cảnh sát năm 2005.

điểm là không rõ ràng và cần sự giải thích của tòa án theo từng hoàn cảnh cụ thể. Tuy nhiên, phương pháp này lại có khả năng thích ứng với sự thay đổi không ngừng của cuộc sống khách quan.

### 2.3. Cơ chế báo cáo và chấp thuận giao dịch

Khi thực hiện các giao dịch mà người tham gia giao dịch có nghi ngờ đây là tài sản do phạm tội mà có, thì người tham gia giao dịch phải có ứng xử như thế nào và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ứng xử như thế nào? Pháp luật của Anh thiết lập cơ chế báo cáo và chấp thuận. Theo cơ chế này, để tránh bị truy cứu trách nhiệm hình sự về tội rửa tiền, người thực hiện hoặc tham gia một trong các hành vi hoặc giao dịch thuộc ngoại diên của hành vi rửa tiền phải báo cáo về giao dịch với cơ quan có thẩm quyền (Cơ quan điều tra tội phạm quốc gia - NCA) hoặc cơ quan có thẩm quyền khác theo quy định của pháp luật. Đồng thời, đương sự cũng đề nghị cơ quan có thẩm quyền chấp thuận giao dịch. Điều 335(5) của POCA 2002 quy định trong thời hạn 07 ngày làm việc NCA phải trả lời đề nghị của đương sự. Nếu cơ quan có thẩm quyền không chấp thuận giao dịch thì trong thời hạn 31 ngày làm việc, giao dịch không được thực hiện. Đồng thời, cơ quan có thẩm quyền có thêm 40 ngày làm việc để xác định có chấp thuận giao dịch hay không. Những thời hạn này giúp cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành điều tra các vấn đề mà đương sự báo cáo và đề nghị. Nếu xét thấy cần tiến hành điều tra hình sự, cơ quan có thẩm quyền sẽ phải gửi kiến nghị đến tòa án để tòa án ra một lệnh cấm giao dịch các tài sản của bị can.

Như vậy, cơ chế này giúp cho chủ thể tham gia giao dịch tránh khỏi thế khó khăn. Bởi lẽ, trong trường hợp một người có nghi ngờ có dấu hiệu rửa tiền nhưng không chắc chắn. Nếu họ tiếp tục tham gia và thực hiện giao dịch thì họ có thể phạm tội rửa tiền. Vì vậy, việc báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ giúp ngăn ngừa được hành vi rửa tiền (nếu có) cũng như giúp giao dịch được tiếp tục xác lập và thực hiện (nếu không có dấu hiệu rửa tiền).

Dưới góc độ nghĩa vụ báo cáo, khái niệm “nghi ngờ” được giải thích rộng hơn so với khái niệm “nghi ngờ” trong cấu thành tội rửa tiền. Trong vụ R v Da Silva, Tòa án phúc thẩm đã giải thích “nghi ngờ” như sau: “Yếu tố căn bản của từ “nghi ngờ” (động từ) và các từ liên quan, trong ngữ cảnh này, là Bị đơn phải nghĩ rằng có khả năng, ở mức cao tương tự, rằng tình tiết liên quan tồn tại. Chỉ cảm giác không rõ ràng về sự lo lắng là không đủ. Tuy nhiên, luật không buộc sự nghi ngờ phải có căn cứ “rõ ràng” hay “chắc chắn” hoặc dựa vào một tình tiết cụ thể hoặc dựa trên “cơ sở hợp lý”<sup>10</sup>.

Trong vụ K Ltd v National Westminster Bank plc<sup>11</sup>, ngân hàng đã từ chối không thực hiện lệnh chuyển tiền của khách hàng vì có nghi ngờ về dấu hiệu chuyển tiền. Về vấn đề này, Tòa án đã nhận định như sau:

“(1) Nghi ngờ là vấn đề chủ quan. Không có bất kỳ một quy định nào của pháp luật bắt buộc phải có cơ sở hợp lý cho sự nghi ngờ. Nhân viên ngân hàng liên quan có thể nghi ngờ hoặc không. Nếu người này nghi ngờ thì người này phải (trực tiếp hoặc thông qua một người có thẩm quyền của ngân hàng) báo cáo với cơ quan có thẩm quyền”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Da Silva, R. v [2006] EWCA Crim 1654 (11 July 2006), para. 16.

<sup>11</sup> Squirrell Ltd v National Westminster Bank Plc [2005] EWHC 664 (Ch) (22 April 2005).

<sup>12</sup> K Ltd v National Westminster Bank Plc & Ors [2006] EWCA Civ 1039 (19 July 2006), para. 21.

Trong vụ *Squirrell v National Westminster Bank plc*, một khách hàng đề nghị huỷ phong tỏa tài khoản tại ngân hàng (tài khoản này bị phong tỏa do ngân hàng nghi ngờ rằng tài khoản có chứa nguồn thu do phạm tội mà có). Tòa án đã bác yêu cầu của khách hàng của ngân hàng vì khi ngân hàng nghi ngờ rằng tài khoản có chứa nguồn thu do phạm tội mà có thì ngân hàng phải báo cáo với cơ quan có thẩm quyền, không thực hiện giao dịch trên tài sản hoặc thông báo cho người thứ ba làm ảnh hưởng đến hoạt động điều tra của cơ quan có thẩm quyền. Vì vậy, hành vi của ngân hàng phong tỏa tài khoản của khách hàng là phù hợp với quy định của pháp luật.

Các quy định trên giúp cho việc kiểm soát hành vi rửa tiền tương đối hiệu quả ở Anh. Bởi vì, để tránh bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nhân viên ngân hàng hoặc nhân viên của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chịu sự kiểm soát đối với hành vi rửa tiền phải báo cáo với cán bộ có thẩm quyền của ngân hàng hoặc doanh nghiệp đó hoặc báo cáo với Cơ quan điều tra tội phạm quốc gia khi có nghi ngờ có dấu hiệu rửa tiền<sup>13</sup>. Theo Điều 338(2A) của POCA 2002, việc báo cáo có thể được thực hiện khi đang thực hiện hành vi bị cấm miễn là người có liên quan đã bắt đầu thực hiện hành vi tại thời điểm mà người này không biết hoặc nghi ngờ rằng đây là hành vi bị cấm. Trong trường hợp này, việc báo cáo phải được thực hiện bởi chính người có liên quan này và phải thực hiện sớm nhất có thể ngay sau khi phát hiện ra hoặc nghi ngờ đây là hành vi bị cấm.

Theo pháp luật của Anh, việc báo cáo và nhận được sự phê chuẩn chỉ giúp cho người có liên quan tránh bị truy cứu trách nhiệm hình

sự đối với tội rửa tiền. Tuy nhiên, cơ chế này không bảo vệ doanh nghiệp khỏi các yêu cầu dân sự; vì vậy, nếu sau khi có được sự phê chuẩn, doanh nghiệp chuyển tài sản bị nghi ngờ là tài sản do phạm tội mà có thì doanh nghiệp có thể phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho chủ sở hữu hợp pháp của tài sản.

Pháp luật Việt Nam chưa có cơ chế báo cáo và chấp thuận. Hiện nay, Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 có quy định về cơ chế báo cáo giao dịch đáng ngờ. Nhưng theo tinh thần của khoản 3 và 4 Điều 4 và Điều 22 Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 thì chỉ có các tổ chức tài chính, các cá nhân, tổ chức kinh doanh trong các lĩnh vực: kinh doanh trò chơi có thưởng, casino; kinh doanh dịch vụ quản lý bất động sản, môi giới bất động sản; sàn giao dịch bất động sản; kinh doanh kim loại quý và đá quý; cung ứng dịch vụ công chứng, kế toán; dịch vụ pháp lý của luật sư, tổ chức hành nghề luật sư; dịch vụ ủy thác đầu tư; dịch vụ thành lập, quản lý, điều hành doanh nghiệp; dịch vụ cung cấp giám đốc, thư ký giám đốc của doanh nghiệp cho bên thứ ba. Như vậy, đối với các cá nhân, tổ chức khác thì không thực hiện báo cáo theo Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012. Vậy, nếu khi có cơ sở hợp lý để nghi ngờ rằng giao dịch được thực hiện để rửa tiền thì cá nhân, tổ chức không thuộc trường hợp được quy định trong Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 sẽ phải báo cáo theo thủ tục nào? Phải chăng các chủ thể này sẽ thực hiện theo thủ tục tin báo, tố giác tội phạm? Với quy trình, thủ tục tin báo, tố giác tội phạm khá phức tạp và mất nhiều thời gian, sau khi quy trình giải quyết tin báo, tố giác tội phạm được giải quyết và có kết luận là không có dấu hiệu phạm tội rửa tiền thì

<sup>13</sup> Arun Srivastava, Mark Simpson, Nina Moffatt (ed, 2019), *International Guide to Money Laundering Law and Practice*, Bloomsbury Professional, pp. 76-77.



có khả năng giao dịch sẽ không thể được thực hiện được nữa và lợi ích của các bên không bảo đảm. Vì vậy, cơ chế báo cáo và phê chuẩn theo pháp luật hình sự Anh tỏ ra hiệu quả trong kiểm soát hành vi rửa tiền cũng như bảo đảm cho giao dịch có thể được thực hiện bình thường nếu cơ quan có thẩm quyền kết luận là không có dấu hiệu rửa tiền và phê chuẩn giao dịch.

#### 2.4. Cơ chế phạm tội hai lần

POCA 2002 (đã được sửa đổi theo Luật Tội phạm nghiêm trọng có tổ chức và cảnh sát năm 2005) đã thiết lập một cơ chế phạm tội hai lần (double criminality defence) để giải quyết tình huống hành vi cơ sở hợp pháp ở lãnh thổ bên ngoài Anh quốc nhưng lại trái pháp luật hình sự ở Anh Quốc. Như vậy, bị can/bị cáo có thể căn cứ vào cơ chế này để biện hộ cho mình. Theo đó, bị can/bị cáo có thể lập luận rằng: (i) người này biết hoặc có cơ sở hợp lý để tin rằng hành vi phạm tội được thực hiện ở bên ngoài Anh quốc; và (ii) hành vi này không trái pháp luật hình sự của nước nơi mà hành vi phát sinh. Tuy nhiên, POCA 2002 cũng quy định rằng cơ chế phạm tội hai lần chỉ được áp dụng đối với tội phạm có mức phạt tù tối đa là 01 năm, các tội phạm được quy định tại Điều 23 hoặc 25 của Luật Dịch vụ và thị trường tài chính năm 2000, tội phạm theo Luật Trò chơi năm 1968 và các tội phạm được quy định trong Luật Xổ số và giải trí năm 1976; đối với tội phạm nghiêm trọng hơn thì cơ chế này không áp dụng (ví dụ các tội tham nhũng hoặc trốn thuế). Như vậy, cơ chế phạm tội hai lần chỉ được áp dụng đối với tội phạm nguồn là tội phạm ít nghiêm trọng (theo pháp luật của Anh).

Đây là một cơ chế hiệu quả bảo vệ các tổ chức tài chính và nhân viên của các tổ chức này trước nguy cơ bị truy cứu trách nhiệm hình sự khi liên quan đến các giao dịch về tài sản có nguồn gốc từ một hành vi được coi là phạm tội

ở Anh nhưng không phải là hành vi phạm tội ở quốc gia hoặc vùng lãnh thổ khác. Như vậy, nhân viên tổ chức tài chính hoặc nhân viên của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chịu sự kiểm soát đối với hành vi rửa tiền không phạm tội rửa tiền nếu người này chứng minh được rằng hành vi cơ sở được thực hiện ngoài nước Anh và không phải là tội phạm theo luật của vùng lãnh thổ mà hành vi phát sinh.

Ở nước ta, khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 03 có quy định: “Cũng được coi là tội phạm nguồn đối với hành vi phạm tội thực hiện ngoài lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, do công dân nước ngoài, pháp nhân thương mại nước ngoài thực hiện mà theo quy định của Bộ luật Hình sự Việt Nam, pháp luật của quốc gia, vùng lãnh thổ sở tại quy định là tội phạm”.

Quy định này cũng đã ghi nhận cơ chế phạm tội hai lần. Cơ chế này góp phần quan trọng trong việc giải quyết các vụ án rửa tiền xuyên biên giới mà tội phạm nguồn được thực hiện ở nước ngoài. Tuy nhiên, với cách hành văn tại khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 03 thì sẽ dẫn đến những cách hiểu như sau:

*Cách hiểu thứ nhất:* Hành vi xảy ra ở nước ngoài chỉ được coi là tội phạm nguồn khi cả Bộ luật Hình sự của Việt Nam và pháp luật của vùng lãnh thổ nơi hành vi xảy ra đều quy định hành vi này là tội phạm. Cách hiểu như này sẽ tạo cơ hội cho đối tượng phạm tội lẩn tránh pháp luật. Nếu như một hành vi ở nước A được coi là tội phạm nhưng ở Việt Nam không được coi là tội phạm thì các băng, nhóm tội phạm của nước A sẽ tìm cách chuyển tài sản có nguồn gốc từ hành vi phạm tội này sang Việt Nam. Như vậy, theo pháp luật Việt Nam, tài sản này không phải là tài sản do phạm tội mà có.

*Cách hiểu thứ hai:* Hành vi xảy ra ở nước ngoài được coi là tội phạm nguồn nếu Bộ luật

Hình sự của Việt Nam hoặc pháp luật của vùng lãnh thổ nơi hành vi xảy ra quy định hành vi này là tội phạm. Cách hiểu này góp phần ngăn ngừa hiện tượng lẫn tránh pháp luật. Giả sử một hành vi nếu được thực hiện ở Việt Nam thì được coi là tội phạm nhưng thực hiện ở nước A thì không được coi là tội phạm. Nếu như không áp dụng theo cách hiểu thứ hai, các đối tượng sẽ sang nước A để thực hiện hành vi phạm tội (ở nước A hành vi này không phạm tội) sau đó chuyển tài sản do thực hiện hành vi này về Việt Nam. Cách hiểu thứ hai sẽ phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam là nền kinh tế đang phát triển - thể chế kinh tế và pháp luật vẫn đang tiếp tục được hoàn thiện. Cách hiểu thứ hai cũng sẽ thể hiện sự cương quyết của Việt Nam trong phòng, chống tội phạm xuyên biên giới cũng như phòng, chống rửa tiền.

### 3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về tội rửa tiền

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện khái niệm tài sản do phạm tội mà có cho phù hợp với sự phát triển sinh động của đời sống kinh tế - xã hội, đặc biệt trong thời đại kinh tế số. Do đó, tác giả kiến nghị bổ sung thêm khái niệm “khoản lợi về tài sản do phạm tội mà có” vào trong Nghị quyết số 03. Đồng thời, “khoản lợi về tài sản” cần được giải thích là bất kỳ khoản lợi nào có thể định giá được bằng tiền hoặc quy đổi thành tiền hoặc tài sản khác.

*Thứ hai*, khái niệm “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có” cần được xây dựng bằng cách kết hợp giữa phương pháp liệt kê và phương pháp trừu tượng. Theo đó, “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có” là trường hợp có cơ sở hợp lý để biết hoặc nghi ngờ rằng tiền, tài sản, khoản lợi về tài sản do phạm tội mà có; sau đó đưa ra ví dụ để minh họa cho khái niệm trên bằng cách liệt kê các trường hợp phổ biến như theo

quy định từ điểm (a) đến điểm (d) khoản 4 Điều 2 Nghị quyết số 03.

*Thứ ba*, cần thiết lập cơ chế báo cáo và phê chuẩn để vừa ngăn ngừa hiệu quả tội rửa tiền cũng như vừa bảo đảm các giao dịch được diễn ra thuận lợi trong đời sống xã hội. Theo đó, khi “biết hoặc có cơ sở để biết là do người khác phạm tội mà có”, chủ thể phải báo cáo và xin phê chuẩn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (ngân hàng nhà nước chi nhánh cấp tỉnh). Để bảo đảm giao dịch hợp pháp được thực hiện thuận lợi, nhanh chóng mà không bị trì trệ thì cơ quan nhà có thẩm quyền phải phê chuẩn giao dịch trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ báo cáo. Trong trường hợp cần thêm thời gian để điều tra, cơ quan nhà nước có thẩm quyền được gia hạn thời gian điều tra không quá 30 ngày làm việc. Việc gia hạn này phải được quyết định bằng văn bản và phải được giải thích rõ căn cứ, lý do. Nếu sau 30 ngày làm việc mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền không có ý kiến chính thức bằng văn bản thì các bên liên quan được mặc nhiên suy đoán là giao dịch được phê chuẩn. Nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét rằng có dấu hiệu rửa tiền thì sẽ ra quyết định không phê chuẩn giao dịch và tiến hành cách thủ tục pháp lý để xử lý hành vi rửa tiền theo quy định của pháp luật.

*Thứ tư*, cần sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 03/2019/NQ-HĐTP theo hướng dấu “,” sẽ được thay bằng từ “hoặc”.

“Cũng được coi là tội phạm nguồn đối với hành vi phạm tội thực hiện ngoài lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, do công dân nước ngoài **hoặc** pháp nhân thương mại nước ngoài thực hiện mà theo quy định của Bộ luật Hình sự Việt Nam **hoặc** pháp luật của quốc gia **hoặc** vùng lãnh thổ sở tại quy định là tội phạm” ■





