

Số: /TTr-NHNN

Hà Nội, ngày tháng năm 2022

## TỜ TRÌNH

### Dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xin trình Chính phủ dự thảo Luật Phòng, chống rửa tiền (sửa đổi) như sau:

#### I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

##### 1. Những kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế

###### 1.1. Những kết quả đạt được

Ngày 07 tháng 6 năm 2005, Chính phủ ban hành Nghị định số 74/2005/NĐ-CP về phòng, chống rửa tiền (sau đây gọi là “PCRT”) là văn bản pháp lý đầu tiên đặt nền móng cho quá trình xây dựng và phát triển cơ chế PCRT ở Việt Nam. Luật Phòng, chống rửa tiền (sau đây gọi là “Luật PCRT”) được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 18/6/2012 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013 là văn bản pháp lý toàn diện quy định về PCRT theo định hướng phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế về PCRT. Từ đó đến nay, trải qua 16 năm (2005 - 2021) xây dựng và hoàn thiện cơ chế PCRT ở Việt Nam nói chung và hơn 08 năm thi hành Luật PCRT nói riêng, công tác PCRT ở Việt Nam đã đạt được những thành tựu nhất định:

*Thứ nhất*, hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về PCRT của Việt Nam đã dần được hoàn thiện. Hàng loạt các văn bản pháp luật, quy định về PCRT và liên quan đến lĩnh vực PCRT được ban hành như: Nghị định số 116/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật PCRT (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 87/2019/NĐ-CP) và Thông tư số 35/2013/TT-NHNN hướng dẫn thực hiện một số quy định về PCRT (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 31/2014/TT-NHNN và Thông tư số 20/2019/TT-NHNN) ...

*Thứ hai*, về hoàn thiện tổ chức, bộ máy, Ban chỉ đạo quốc gia về PCRT đã được thành lập với Trưởng ban là Phó Thủ tướng Chính phủ và thành viên là lãnh đạo của 16 Bộ, ngành của Việt Nam. Kể từ sau khi Luật PCRT được ban hành, hoạt động của Ban chỉ đạo tiếp tục được đẩy mạnh. Ban chỉ đạo đã tham mưu, giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, xây dựng, ban hành các kế hoạch hành động quốc gia về PCRT. Tại các Bộ, ngành có liên quan đều có các bộ phận được chỉ định là đầu mối thực hiện công tác PCRT thuộc trách nhiệm của Bộ, ngành mình. Cục PCRT thuộc Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng trực thuộc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (sau đây gọi là “Ngân hàng Nhà nước”) được thành lập và thực hiện nhiệm vụ của cơ quan phòng, chống rửa tiền. Cục PCRT có chức năng cơ bản là tiếp nhận, xử lý và chuyển giao thông tin giao dịch đáng ngờ và các báo cáo, thông tin khác liên

quan đến rửa tiền, tài trợ khủng bố, tham mưu xây dựng cơ chế, chính sách và hoạt động hợp tác quốc tế về PCRT.

*Thứ ba*, về thực hiện các biện pháp phòng ngừa rửa tiền, từ năm 2013 đến nay, Cục PCRT đã tiếp nhận hàng ngàn thông tin, báo cáo giao dịch đáng ngờ và đã phân tích, chuyển giao khối lượng thông tin lớn cho các đơn vị thuộc Bộ Công an và các cơ quan có thẩm quyền khác. Bên cạnh đó, Cục PCRT đã xây dựng được hệ thống cơ sở dữ liệu về PCRT liên quan đến các thông tin giao dịch đáng ngờ và hàng triệu giao dịch giá trị lớn từ các đối tượng báo cáo chuyên đến. Thông tin dữ liệu này góp phần hỗ trợ tích cực trong việc phân tích và xử lý giao dịch đáng ngờ cũng như phối hợp với các đơn vị công an, thuế, thanh tra trong công tác đấu tranh chống tội phạm, gian lận thuế và vi phạm pháp luật khác.

*Thứ tư*, về hợp tác quốc tế về PCRT, Luật PCRT đã tạo cơ sở pháp lý cho việc đàm phán, ký kết và thực hiện các thỏa thuận quốc tế về trao đổi thông tin liên quan đến rửa tiền giữa Ngân hàng Nhà nước và các đơn vị tình báo tài chính của nhiều quốc gia trên thế giới. Ngân hàng Nhà nước đã ký kết 09 Biên bản ghi nhớ trao đổi thông tin hợp tác với các cơ quan tình báo tài chính nước ngoài Nhật, Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia, Thái Lan, Lào, Campuchia, Nga, Bangladesh. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực PCRT đã góp phần ngăn chặn kịp thời các tội phạm rửa tiền xuyên quốc gia, qua đó, Việt Nam cũng đã học hỏi nhiều kinh nghiệm trong công tác PCRT của các quốc gia và tổ chức quốc tế. Bên cạnh đó, việc thực thi công tác PCRT đã tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân Việt Nam khi mở rộng quan hệ kinh doanh, hợp tác với các đối tác nước ngoài, đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính ngân hàng<sup>1</sup>.

Với những thành quả đạt được trong công tác PCRT như nêu trên, Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong công tác phòng, chống rửa tiền. Cơ chế phòng, chống rửa tiền ở Việt Nam đã được hình thành và phát triển, hoàn thiện với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cùng với việc hoàn thiện bộ máy gồm các cơ quan, tổ chức và đơn vị chuyên trách về phòng, chống rửa tiền.

## **1.2. Những mặt tồn tại, hạn chế**

Qua quá trình hơn 08 năm triển khai thực hiện Luật PCRT và các văn bản hướng dẫn thi hành, một số bất cập, hạn chế trong các quy định của pháp luật PCRT đã ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động PCRT, cụ thể:

*Thứ nhất*, về đối tượng áp dụng của Luật PCRT, theo quy định hiện hành, đối tượng báo cáo của Luật PCRT bao gồm 02 nhóm: (i) các tổ chức tài chính (FIs); và (ii) các tổ chức, cá nhân kinh doanh ngành nghề phi tài chính liên quan (DNFBPs). Tuy nhiên, hiện nay có một số hoạt động mới phát sinh như các hoạt động liên quan đến tài sản ảo, cung ứng dịch vụ trung gian kết nối người đi vay và người cho vay dựa trên nền tảng công nghệ... Khung pháp lý của các hoạt động này đang trong giai đoạn nghiên cứu, hoàn thiện, tuy nhiên trong trường hợp khung pháp lý về cấp phép,

---

<sup>1</sup> Trong lĩnh vực ngân hàng, một trong các điều kiện thiết yếu để các ngân hàng Việt Nam thiết lập quan hệ đối tác với các ngân hàng nước ngoài là ngân hàng phải có các chương trình PCRT được thiết lập và thực thi hiệu quả tại tổ chức.

quản lý của các hoạt động này được ban hành thì quy định tại Luật PCRT hiện nay sẽ chưa bao quát được các hoạt động mới phát sinh này. Đây là các hoạt động có tiềm ẩn rủi ro về rửa tiền do các hoạt động này hầu hết được thực hiện trực tuyến nên các bên tham gia giao dịch có tính ẩn danh cao.

*Thứ hai*, Luật PCRT hiện hành không có quy định về việc đánh giá rủi ro rửa tiền quốc gia, ngành và tại từng tổ chức; đồng thời, quy định về việc thực hiện các biện pháp PCRT trên cơ sở rủi ro của các đối tượng báo cáo tại Luật PCRT chưa đảm bảo tính đầy đủ, hợp lý. Trong khi đó đây là một trong những yêu cầu thuộc nhóm các vấn đề then chốt và cơ bản trong công tác PCRT được nêu ra tại Khuyến nghị số 1 trong Bộ 40 Khuyến nghị của Lực lượng đặc nhiệm tài chính quốc tế (FATF)<sup>2</sup> về PCRT.

*Thứ ba*, về các biện pháp PCRT áp dụng đối với đối tượng báo cáo, đối chiếu các quy định theo các yêu cầu tại Bộ 40 Khuyến nghị của FATF về các biện pháp phòng ngừa rửa tiền mà đối tượng báo cáo phải áp dụng, vẫn còn tồn tại một số lỗ hổng cơ bản như: các quy định áp dụng đối với các thỏa thuận ủy quyền hiện chưa đầy đủ và chưa rõ ràng do định nghĩa về thỏa thuận ủy quyền được nêu ra trong Luật PCRT hiện chưa phù hợp với khái niệm tương ứng về “legal arrangement” được đưa ra tại khuyến nghị của FATF; Quy định về các giao dịch liên quan tới công nghệ mới còn thiếu các quy định theo yêu cầu mới phát sinh tại 40 Khuyến nghị của FATF như yêu cầu đối tượng báo cáo phải thực hiện đánh giá rủi ro về rửa tiền trước khi đưa các sản phẩm hoặc dịch vụ ứng dụng công nghệ mới ra thực tiễn...

*Thứ tư*, các quy định về việc phân tích, xử lý thông tin giao dịch đáng ngờ của Ngân hàng Nhà nước tại Luật PCRT hiện nay chưa được rõ ràng, chưa thể hiện rõ các quy trình nghiệp vụ cơ bản trong phân tích thông tin từ việc tiếp nhận thông tin, phân tích thông tin theo các quy trình nghiệp vụ và chuyển giao thông tin về phòng, chống rửa tiền. Ngoài ra, các quy định này cũng chưa bao quát hết các nhiệm vụ trọng tâm trong hoạt động của đơn vị đầu mối thực hiện chức năng PCRT thuộc Ngân hàng Nhà nước như công tác giám sát, cảnh báo, trao đổi thông tin với các cơ quan, đơn vị trong và ngoài nước trong thực hiện công tác PCRT.

*Thứ năm*, tại Chương III Luật PCRT đã quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong PCRT. Tuy nhiên, xuất phát từ hoạt động quản lý nhà nước của các Bộ, ngành, hiện nay tại một số lĩnh vực hoạt động chưa có sự phân định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước như lĩnh vực kinh doanh kim loại quý, đá quý.

*Thứ sáu*, Luật PCRT được Quốc hội thông qua vào năm 2012. Tại thời điểm

---

<sup>2</sup>FATF là tổ chức liên chính phủ ban hành ra các chuẩn mực quốc tế về phòng, chống rửa tiền/chống tài trợ khủng bố với mục tiêu ngăn chặn các hành vi bất hợp pháp gây hại cho xã hội. Năm 2004, FATF lần đầu ban hành bộ tiêu chuẩn 40+9 Khuyến nghị bao gồm 40 Khuyến nghị về phòng, chống rửa tiền và 9 Khuyến nghị đặc biệt về phòng, chống tài trợ khủng bố; đến tháng 02/2012 FATF sửa đổi, bổ sung 40+9 Khuyến nghị thành bộ 40 Khuyến nghị mới về chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố và chống tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt. 40 Khuyến nghị hiện đang được áp dụng là bộ chuẩn mực quốc tế chung về PCRT/TTKB/VKHD. Hiện nay, hơn 200 quốc gia và vùng lãnh thổ đang cam kết thực hiện theo các khuyến nghị của FATF trong đó có Việt Nam. (Nguồn trích dẫn: website: <https://www.fatf-gafi.org/about/>)

này, các quy định của Luật PCRT được xây dựng theo hướng phù hợp, nội luật hóa các khuyến nghị của FATF được sửa đổi, bổ sung vào năm 2012 và xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phát sinh về PCRT trong giai đoạn này. Từ đó đến nay, FATF đã có 11 lần sửa đổi các khuyến nghị, dẫn đến việc một số quy định tại Luật PCRT và các văn bản hướng dẫn thi hành không còn phù hợp với 40 Khuyến nghị hiện hành của FATF, ảnh hưởng đến việc thực thi cam kết của Việt Nam trong việc thực hiện các khuyến nghị của FATF.

## **2. Cơ sở chính trị, pháp lý**

Theo tinh thần Chỉ thị số 05-CT/TW ngày 07/12/2015 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng, đề nâng cao hiệu quả công tác phát hiện, xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về phát hiện, xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng sát với thực tiễn của đất nước và phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên là một trong những giải pháp được đặt ra. Việc hoàn thiện quy định pháp luật về PCRT là một trong những yếu tố then chốt thúc đẩy công tác phòng, chống rửa tiền nói riêng và phòng, chống tham nhũng nói chung phát triển và hoàn thiện, đặc biệt trong việc điều tra, truy tố và xét xử tội phạm về rửa tiền. Theo báo cáo đánh giá rủi ro quốc gia của Việt Nam về rửa tiền, tài trợ khủng bố giai đoạn 2012 – 2017, nhóm tội phạm về tham nhũng là nhóm tội phạm nguồn của tội rửa tiền được đánh giá có nguy cơ rửa tiền từ mức “trung bình cao” đến mức “cao”. Do vậy, hiệu quả điều tra, truy tố, xét xử tội phạm rửa tiền sẽ góp phần đáng kể tăng cường hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Đồng thời, tại Kế hoạch hành động quốc gia về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố giai đoạn 2015 – 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 2112/QĐ-TTg ngày 25/11/2014 của Thủ tướng Chính phủ (điểm 1 Phần IV Kế hoạch) và Đề án “Nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm rửa tiền và tài trợ khủng bố” ban hành kèm theo Quyết định số 89/QĐ-TTg ngày 07/10/2020 của Thủ tướng Chính phủ đã giao Ngân hàng Nhà nước chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan nghiên cứu, đề xuất chỉnh sửa Luật PCRT phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

## **3. Cơ sở về pháp luật quốc tế và cam kết quốc tế**

### **3.1. Về các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên**

Việt Nam đã phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia (Công ước Palermo) vào tháng 6 năm 2012. Ngày 18/4/2013, Thủ tướng Chính Phủ đã ban hành Quyết định số 605/QĐ-TTg về Phê duyệt Kế hoạch triển khai thực hiện Công ước chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và Nghị định thư về phòng ngừa, trừng trị, trấn áp tội buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em. Tại điểm 2(a) mục II Kế hoạch triển khai thực hiện Công ước chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và Nghị định thư về phòng ngừa, trừng trị, trấn áp tội buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em ban hành kèm theo Quyết định số 605/QĐ-TTg quy định về những nhiệm vụ trọng tâm trước mắt để tổ chức thực hiện toàn diện nội dung Công ước và Nghị định thư trên phạm vi cả nước đã quy định về nhiệm vụ rà soát để hoàn thiện các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn

thi hành pháp luật về phòng, chống tội phạm cho phù hợp với Công ước và Nghị định thư, trong đó có Luật PCRT.

Bên cạnh đó, Việt Nam đã gia nhập Công ước của Liên hợp quốc về Chống buôn bán bất hợp pháp các chất ma túy và chất hướng thần (Công ước Viên 1988) vào tháng 11/1997, phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng (Công ước Merida) tháng 8/2009. Để thực hiện nghĩa vụ theo yêu cầu của các công ước này, các quốc gia thành viên, tham gia hoặc phê chuẩn công ước đều phải có các biện pháp phòng ngừa, phát hiện và ngăn chặn các hành vi buôn bán bất hợp pháp các chất ma túy và hướng thần, phạm tội có tổ chức xuyên quốc gia và hành vi tham nhũng. Để thực hiện các biện pháp này, các quy định của pháp luật về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện các hành vi rửa tiền cũng cần được áp dụng có hiệu quả để phòng ngừa, phát hiện các hành vi nêu trên.

Do vậy, việc sửa đổi Luật PCRT là một yêu cầu để thực thi có hiệu quả các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam đã gia nhập hoặc phê chuẩn.

### **3.2. Về Báo cáo đánh giá đa phương về công tác phòng, chống rửa tiền tại Việt Nam**

Báo cáo đánh giá đa phương về công tác phòng, chống rửa tiền của Việt Nam (Báo cáo) được thông qua tại Hội nghị toàn thể của FATF (tháng 3/2022). Báo cáo này đánh giá thực trạng thể chế và thực tiễn công tác phòng, chống rửa tiền tại Việt Nam, xác định các thiếu hụt cũng như khuyến nghị Việt Nam cần thiết phải thực hiện về công tác phòng, chống rửa tiền bao gồm nội dung hoàn thiện thể chế, pháp luật. Về những thiếu hụt trong quy định pháp luật về PCRT, theo Báo cáo khi đánh giá về mức độ phù hợp của hệ thống pháp luật Việt Nam so với 40 Khuyến nghị của FATF, hiện quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam vẫn còn những thiếu hụt, không đáp ứng hoặc mới đáp ứng được một phần của các yêu cầu tại 27/40 Khuyến nghị của FATF, trong đó các tồn tại, hạn chế nêu tại điểm 1.2 cũng đã được chỉ ra trong Báo cáo. Sau khi Báo cáo được thông qua (tháng 3/2022), Việt Nam có thời hạn là 01 năm để thực hiện các biện pháp nhằm khắc phục thiếu hụt nêu trong Báo cáo đánh giá. Nếu hết thời hạn này, Việt Nam chưa thực hiện các biện pháp, trong đó bao gồm cả việc ban hành các văn bản pháp luật (trong đó có Luật PCRT) cho thấy đã cải thiện các thiếu hụt trọng yếu, Chính phủ Việt Nam sẽ phải ký cam kết ở cấp Chính phủ về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện các khuyến nghị hành động của APG để khắc phục những thiếu hụt do FATF đưa ra, đồng thời Việt Nam sẽ bị xem xét đưa vào Danh sách các nước có thiếu hụt nghiêm trọng về cơ chế PCRT, tài trợ khủng bố, tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt và công bố rộng rãi để các nước trên thế giới áp dụng biện pháp rà soát tăng cường đối với luồng vốn ra, vào Việt Nam.

Theo những cơ sở nêu trên, việc ban hành Luật PCRT (sửa đổi) là phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước, nhằm khắc phục những hạn chế nội tại trong các quy định của pháp luật, đồng thời đảm bảo sự phù hợp với các yêu cầu và chuẩn mực quốc tế, qua đó nâng cao hiệu quả, hiệu lực công tác PCRT trong thời gian tới.

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG VĂN BẢN**

## 1. Mục đích

Việc xây dựng Luật PCRT (sửa đổi) nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật PCRT hiện hành như đã đề cập tại điểm 1.2 Phần I, góp phần nâng cao hiệu quả công tác PCRT; xây dựng hệ thống pháp luật về PCRT phù hợp với các yêu cầu, chuẩn mực quốc tế về PCRT mà Việt Nam có nghĩa vụ thực hiện; nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm rửa tiền nói riêng và công tác phòng, chống tội phạm nói chung.

## 2. Quan điểm xây dựng dự thảo văn bản

**2.1.** Luật cần đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và cần cụ thể hóa các chủ trương, chiến lược, kế hoạch của Chính phủ trong công tác PCRT.

**2.2.** Luật cần khắc phục các vướng mắc, bất cập hiện tại; phù hợp với chuẩn mực và thông lệ quốc tế về PCRT.

**2.3.** Luật cần phải tham khảo, cụ thể hóa các chuẩn mực quốc tế về PCRT trên cơ sở đảm bảo phù hợp với các điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của Việt Nam; tham khảo pháp luật của một số quốc gia có điều kiện kinh tế - xã hội tương đồng, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả.

## III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT PCRT (SỬA ĐỔI)

Thực hiện Nghị quyết số /2022/QH15 ngày / /2022 của Quốc hội Khóa XV về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 và Quyết định số /QĐ-TTg ngày / /2022 giao Ngân hàng Nhà nước chủ trì soạn thảo Luật PCRT (sửa đổi), Ngân hàng Nhà nước đã phối hợp với các bộ, cơ quan liên quan tổ chức xây dựng Luật PCRT (sửa đổi) theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể như sau:

**1.** Thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập Luật PCRT (sửa đổi) tại Quyết định số 960/QĐ-NHNN ngày 31 /05/2022. Theo đó, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước là Trưởng ban soạn thảo, đại diện các Bộ, cơ quan liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học là thành viên Ban soạn thảo và Tổ biên tập theo đúng quy định.

**2.** Tổ chức nghiên cứu, xây dựng dự thảo Luật PCRT (sửa đổi); thực hiện rà soát, nghiên cứu các VBQPPL có liên quan (Luật Ngân hàng Nhà nước, Luật Các tổ chức tín dụng, Bộ Luật Hình sự, Luật Phòng, chống khủng bố,...) để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật của dự thảo Luật PCRT (sửa đổi); nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số nước trong khu vực và trên thế giới.

**3.** Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo Luật theo quy định thông qua các hình thức: đăng tải dự thảo Luật lên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước để lấy ý kiến rộng rãi; gửi hồ sơ dự án Luật đề nghị tham gia ý kiến đối với cơ quan, tổ chức, đối tượng chịu sự tác động; tổ chức hội thảo để lấy ý kiến chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức có liên quan.

Nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý và hoàn thiện dự thảo Luật.

4. Dự thảo Luật PCRT (sửa đổi) đã được Bộ Tư pháp thẩm định theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Báo cáo thẩm định số /BCTĐ-BTP ngày / / 2022.

Trên cơ sở đó, Ngân hàng Nhà nước trình Chính phủ dự thảo Luật PCRT (sửa đổi).

## **IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT**

### **1. Bố cục**

Luật PCRT (sửa đổi) được bố cục gồm 5 Chương, 61 Điều:

- Chương I: Những quy định chung. Chương này gồm 8 Điều;
- Chương II: Biện pháp phòng, chống rửa tiền. Chương này gồm 4 Mục, 32 Điều;
  - + Mục 1: Nhận biết khách hàng và cập nhật thông tin khách hàng. Mục này gồm 14 Điều;
  - + Mục 2: Trách nhiệm báo cáo, cung cấp và lưu trữ thông tin và xây dựng quy định nội bộ về phòng, chống rửa tiền. Mục này gồm 10 Điều;
  - + Mục 3: Thu thập, xử lý và chuyển giao thông tin về phòng, chống rửa tiền. Mục này gồm 5 Điều;
  - + Mục 4: Áp dụng các biện pháp tạm thời và xử lý vi phạm. Mục này gồm 3 Điều;
- Chương III: Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong phòng, chống rửa tiền. Chương này gồm 15 Điều;
- Chương IV: Hợp tác quốc tế trong phòng, chống rửa tiền. Chương này gồm 3 Điều;
- Chương V: Điều khoản thi hành. Chương này gồm 3 Điều.

### **2. Nội dung cơ bản của dự thảo Luật**

#### ***a. Phạm vi điều chỉnh***

Dự thảo Luật kế thừa quy định tại Luật PCRT năm 2012, theo đó phạm vi điều chỉnh của Luật quy định về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý tổ chức, cá nhân có hành vi rửa tiền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phòng, chống rửa tiền; hợp tác quốc tế trong phòng, chống rửa tiền.

#### ***b. Đối tượng báo cáo về PCRT***

Dự thảo Luật kế thừa quy định về đối tượng báo cáo PCRT tại Luật PCRT năm 2012, bao gồm tổ chức tài chính và tổ chức, cá nhân kinh doanh ngành nghề phi tài chính có liên quan. Bên cạnh đó, để phù hợp khuyến nghị của FATF và đáp ứng kiến nghị của APG tại Báo cáo đánh giá đa phương, dự thảo Luật bổ sung một số hoạt động kinh doanh mới phát sinh có tiềm ẩn rủi ro về rửa tiền mà tổ chức thực hiện hoạt động đó phải thực hiện báo cáo gồm các tổ chức được cấp phép thực hiện

hoạt động cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán, cung cấp dịch vụ tài sản ảo, hoạt động cung ứng dịch vụ trung gian kết nối người đi vay và người cho vay dựa trên nền tảng công nghệ.

Đối với hoạt động cung cấp dịch vụ tài sản ảo, hoạt động cung ứng dịch vụ trung gian kết nối người đi vay và người cho vay dựa trên nền tảng công nghệ, đây là hai hoạt động mới và khung pháp lý điều chỉnh cho các hoạt động này hiện mới đang trong giai đoạn nghiên cứu hoàn thiện. Tuy nhiên, đây là những hoạt động có tiềm ẩn rủi ro về rửa tiền do các hoạt động này hầu hết được thực hiện trực tuyến nên các bên tham gia giao dịch có tính ẩn danh cao. Dự thảo Luật bổ sung đối tượng báo cáo là tổ chức tài chính được cấp phép thực hiện hoạt động cung cấp dịch vụ tài sản ảo (VASP), cung ứng dịch vụ trung gian kết nối người đi vay và người cho vay dựa trên nền tảng công nghệ, theo đó tạo cơ sở pháp lý để quản lý về PCRT đối với các tổ chức này ngay khi có khung pháp lý điều chỉnh. Quy định tại dự thảo Luật cũng phù hợp với xu hướng chung của pháp luật về PCRT của các quốc gia trên thế giới, ví dụ liên quan đến các VASP, có hơn 90 quốc gia đã quy định các VASP là đối tượng báo cáo tại pháp luật về PCRT trong khi các nội dung về cấp phép, quản lý được quy định tại một văn bản chuyên ngành riêng.

Về hoạt động cung cấp dịch vụ tài sản ảo, tại khuyến nghị số 15 của FATF yêu cầu các quốc gia phải: xác định và đánh giá các rủi ro rửa tiền và tài trợ khủng bố phát sinh từ các hoạt động tài sản ảo và các hoạt động của các VASP; yêu cầu các VASP thực hiện các bước thích hợp để xác định, đánh giá, quản lý và giảm thiểu rủi ro rửa tiền và tài trợ khủng bố của họ. Theo đánh giá của APG tại báo cáo đánh giá đa phương, một trong các lý do Việt Nam chưa đáp ứng được yêu cầu tại khuyến nghị 15 của FATF do: Việt Nam chưa có báo cáo đánh giá rủi ro rửa tiền/tài trợ khủng bố liên quan đến tài sản ảo; các VASP không có nghĩa vụ phải nhận diện, đánh giá, quản lý và giảm thiểu rủi ro rửa tiền/tài trợ khủng bố... Do đó việc đưa quy định đối tượng báo cáo là các VASP tại dự thảo Luật cũng nhằm đáp ứng một phần khuyến nghị của FATF và đánh giá của APG.

### ***c. Quy định về các biện pháp phòng ngừa áp dụng đối với đối tượng báo cáo và cơ quan có thẩm quyền***

- Về nhận biết khách hàng, thông tin nhận biết khách hàng, cập nhật thông tin nhận biết khách hàng, biện pháp xác minh thông tin nhận biết khách hàng: dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung quy định về thông tin nhận biết khách hàng để phù hợp với pháp luật hiện hành; sửa đổi, bổ sung quy định về thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi, theo đó đối tượng báo cáo phải xác định chủ sở hữu hưởng lợi và áp dụng các biện pháp để nhận biết, cập nhật thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi, đồng thời giao Chính phủ hướng dẫn các biện pháp xác định chủ sở hữu hưởng lợi.

- Về khách hàng là cá nhân có ảnh hưởng chính trị: dự thảo Luật bổ sung quy định về đối tượng PEP của tổ chức quốc tế, bổ sung quy định về người có liên quan với cá nhân có ảnh hưởng chính trị; quy định trách nhiệm của đối tượng báo cáo phải có các biện pháp để xác định khách hàng là cá nhân có ảnh hưởng chính trị và

áp dụng bổ sung các biện pháp bên cạnh việc nhận biết và cập nhật thông tin khách hàng thông thường.

- Về ngân hàng đại lý: dự thảo Luật bổ sung các biện pháp đối tượng báo cáo phải áp dụng khi thiết lập quan hệ ngân hàng đại lý với ngân hàng đối tác nước ngoài bao gồm: thu thập thông tin giám sát về ngân hàng đối tác của cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài, trong đó bao gồm cả thông tin việc ngân hàng đối tác có bị điều tra về rửa tiền hay các vi phạm pháp luật khác hay không; hiểu biết về các trách nhiệm phòng, chống rửa tiền của mỗi tổ chức; trong trường hợp khách hàng của ngân hàng đối tác có thể thanh toán thông qua tài khoản của ngân hàng đối tác mở tại đối tượng báo cáo, đối tượng báo cáo phải đảm bảo rằng tài khoản của ngân hàng đối tác không được phép sử dụng bởi các ngân hàng vỏ bọc.

- Quy định về các sản phẩm, dịch vụ sử dụng công nghệ mới: dự thảo Luật bổ sung quy định đối tượng báo cáo phải thực hiện đánh giá rủi ro về rửa tiền đối với tất cả các sản phẩm dịch vụ sử dụng công nghệ mới hiện có và trước khi đưa vào sử dụng hoặc kinh doanh, ban hành quy trình nội bộ áp dụng các biện pháp cần thiết để giảm thiểu rủi ro vì đây là loại hình sản phẩm, dịch vụ tiềm ẩn rủi ro về rửa tiền.

- Về nhận biết khách hàng thông qua bên thứ ba: hoạt động này được sửa đổi tên gọi từ hoạt động kinh doanh qua giới thiệu quy định tại Luật PCRT năm 2012, theo đó dự thảo Luật bổ sung các yêu cầu đối với việc nhận biết khách hàng thông qua bên thứ ba, yêu cầu đối với công ty mẹ trong trường hợp bên thứ ba là tổ chức tài chính và là công ty con của công ty mẹ là tổ chức tài chính.

- Về minh bạch thông tin của pháp nhân: dự thảo Luật bổ sung quy định yêu cầu về việc cập nhật, lưu giữ thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi của pháp nhân đối với cơ quan đăng ký kinh doanh, cấp phép thành lập, hoạt động cho pháp nhân và chính pháp nhân đó.

- Về thỏa thuận pháp lý: Dự thảo Luật sửa đổi khái niệm “thỏa thuận ủy quyền” tại Luật PCRT năm 2012 thành “thỏa thuận pháp lý, bổ sung quy định về minh bạch thông tin của thỏa thuận pháp lý, đáp ứng yêu cầu tại khuyến nghị 25 của FATF.

- Về trách nhiệm báo cáo, cung cấp và lưu giữ thông tin và xây dựng quy định nội bộ về phòng, chống rửa tiền: Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung các nội dung:

- + Sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong việc ban hành hướng dẫn, bổ sung các dấu hiệu giao dịch đáng ngờ theo các ngành, lĩnh vực có thể phát sinh trong từng thời kỳ; bổ sung quy định trách nhiệm của các tổ chức tham gia vào giao dịch chuyển tiền điện tử phải có chính sách và quy trình trên cơ sở đánh giá rủi ro của tổ chức để thực hiện, từ chối, tạm dừng, kiểm soát sau giao dịch hoặc báo cáo giao dịch đáng ngờ các giao dịch chuyển tiền điện tử không chính xác, đầy đủ các thông tin theo yêu cầu.

- Bổ sung trách nhiệm của cơ quan hải quan, bộ đội biên phòng, cảnh sát biển trong lưu trữ thông tin dữ liệu khai báo hải quan, chia sẻ thông tin, dữ liệu khai báo hải quan cho cơ quan có thẩm quyền khi có nghi ngờ liên quan đến rửa tiền, tài trợ khủng bố hoặc tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt.

+ Sửa đổi, bổ sung quy định về thời gian báo cáo giao dịch đáng ngờ: (i) tối đa hai ngày làm việc kể từ thời điểm phát sinh giao dịch; hoặc (ii) một ngày làm việc kể từ thời điểm phát hiện giao dịch đáng ngờ, khắc phục những vướng mắc của đối tượng báo cáo trong quá trình thực hiện.

- Về áp dụng các biện pháp tạm thời và xử lý vi phạm: dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung quy định về thông tin báo cáo việc thực hiện phong tỏa cho NHNNVN chỉ bao gồm các thông tin liên quan đến tội phạm hình sự.

***d) Quy định về đánh giá mức độ rủi ro về rửa tiền quốc gia, ngành, đối tượng báo cáo và áp dụng phương pháp tiếp cận trên cơ sở rủi ro trong công tác PCRT***

Để đáp ứng khuyến nghị của FATF, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá rủi ro rửa tiền quốc gia, ngành, đối tượng báo cáo; áp dụng phương pháp tiếp cận trên cơ sở rủi ro trong công tác PCRT, cụ thể:

+ Bổ sung quy định về nghĩa vụ thực hiện đánh giá rủi ro quốc gia, ngành về rửa tiền;

+ Bổ sung quy định về trách nhiệm đánh giá rủi ro về rửa tiền tại đối tượng báo cáo trên cơ sở kết quả đánh giá rủi ro về rửa tiền của quốc gia, ngành; đối tượng báo cáo phải xây dựng quy trình quản lý rủi ro nhằm giảm thiểu các rủi ro về rửa tiền đã được nhận diện, báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền kết quả đánh giá rủi ro hoặc cập nhật kết quả đánh giá rủi ro về rửa tiền và các chính sách, quy trình quản lý rủi ro.

+ Sửa đổi, bổ sung quy định về phân loại khách hàng trên cơ sở rủi ro để quy định đầy đủ hơn về yêu cầu áp dụng biện pháp nhận biết và cập nhật thông tin khách hàng theo các mức độ giảm nhẹ, trung bình hay tăng cường tương ứng với nhóm khách hàng, lĩnh vực được phân loại có rủi ro thấp, trung bình hay cao về rửa tiền.

***đ) Về chức năng, nhiệm vụ Cục PCRT và hoạt động thu thập, xử lý và chuyển giao thông tin về PCRT***

Khuyến nghị số 29 về đơn vị tình báo tài chính (FIU) của FATF yêu cầu: FIU cần phải độc lập và tự chủ trong hoạt động bằng cách: (a) có thẩm quyền và khả năng thực hiện chức năng của mình một cách tự do, bao gồm cả quyền tự chủ quyết định phân tích, yêu cầu và/hoặc chuyển giao thông tin cụ thể; (b) có quyền độc lập để chuyển tiếp hoặc chuyển giao thông tin cho các cơ quan chức năng; (c) khi FIU được thành lập như là một đơn vị trong một cơ quan hiện có thì các chức năng cơ bản của FIU cần phải được tách biệt rõ ràng với các chức năng của cơ quan khác này. Theo đánh giá của APG tại báo cáo đánh giá đa phương, Cục PCRT hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu về tính độc lập và tự chủ tại Khuyến nghị số 29 của FATF.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật Thỏa thuận quốc tế năm 2020, nếu không phải là Tổng cục, cục thuộc bộ, cơ quan ngang bộ sẽ không có thẩm quyền ký kết MOU. Với mô hình tổ chức hiện nay là Cục PCRT là đơn vị

thuộc CQTTGSNH trực thuộc NHNN sẽ không phải là chủ thể ký kết MOU. Điều này chưa đảm bảo được tính độc lập của FIU theo khuyến nghị của FATF.

Để nâng cao năng lực của cơ quan đầu mối về PCRT của Việt Nam, đáp ứng khuyến nghị của FATF và đánh giá của APG, dự thảo Luật bổ sung quy định Cục PCRT là đơn vị thuộc Ngân hàng Nhà nước thực hiện chức năng phòng, chống rửa tiền, thu thập, phân tích và chuyển giao thông tin về PCRT, giám sát PCRT và chuyển giao thông tin giám sát về PCRT, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động PCRT của Ngân hàng Nhà nước. Bên cạnh đó, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung quy định về thu thập, xử lý và chuyển giao thông tin về phòng, chống rửa tiền, trong đó quy định trách nhiệm của Cục PCRT trong việc thu thập, xử lý, chuyển giao thông tin về PCRT.

***e) Quy định về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong PCRT***

Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của bộ, ngành, trong đó bổ sung trách nhiệm trong việc thực hiện đánh giá rủi ro quốc gia, rủi ro ngành về PCRT thuộc lĩnh vực quản lý; bổ sung trách nhiệm của các Bộ, ngành trong quản lý về phòng, chống rửa tiền với các tổ chức, cá nhân kinh doanh kim loại quý, đá quý, những lĩnh vực mới phát sinh đối tượng báo cáo, bảo đảm phù hợp với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành và tính thống nhất với quy định pháp luật liên quan.

**V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN**

(Sẽ bổ sung sau khi có ý kiến của các Bộ, ngành).

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống rửa tiền, Ngân hàng Nhà nước kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

***Nơi nhận:***

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Thành viên Chính phủ;
- Văn phòng Chính phủ;
- Thống đốc NHNN (để b/c);
- Phó Thống đốc Phạm Tiến Dũng;
- Lưu: VP, PC.NTLTra.

**KT. THỐNG ĐỐC  
PHÓ THỐNG ĐỐC**

**Phạm Tiến Dũng**