QUY ĐỊNH VỀ PHÒNG, CHỐNG RỬA TIỀN CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH THÀNH LẬP TRUNG TÂM TÀI CHÍNH QUỐC TẾ

ThS NGUYỄN TRUNG DƯƠNG
Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ntduong@hcmulaw.edu.vn
ThS TRẦN TÚ XUÂN
Đại học Stockholm, Thuỵ Điển
Stockholm University, Sweden
Email: trantuxuan98@gmail.com

Tóm tắt

Trong bối cảnh Việt Nam đặt mục tiêu xây dựng trung tâm tài chính quốc tế tại TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, việc thiết lập một khung pháp lý minh bạch, hiệu quả và phù hợp với chuẩn mực quốc tế về phòng, chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố là yêu cầu cấp thiết. Bài viết này phân tích kinh nghiệm của Liên minh châu Âu trong việc xây dựng hệ thống pháp lý toàn diện về phòng chống rửa tiền, bao gồm Chỉ thị phòng chống rửa tiền (Anti-Money Laundering Directives, AMLDs), Quy định phòng chống rửa tiền (Anti-Money Laundering Regulation, AMLR), Cơ quan chống rửa tiền châu Âu (Anti-Money Laundering Agency, AMLA) và các quy định bổ trợ liên quan đến tài sản mã hóa, chủ sở hữu hưởng lợi, và giám sát tập trung. Từ đó, bài viết đề xuất các khuyến nghị nhằm xây dựng một khung pháp lý phù hợp với bối cảnh Việt Nam để đảm bảo tính minh bạch, nâng cao uy tín của trung tâm tài chính quốc tế và ngăn ngừa các rủi ro rửa tiền.

Từ khóa: *trung tâm tài chính quốc tế, AML, EU, FATF, Việt Nam, AMLA, AMLR, MiCA*

Abstract

In the context of Vietnam's goal of establishing international financial centers (IFCs) in Ho Chi Minh City and Da Nang, the establishment of a transparent, effective, and internationally compliant legal framework for anti-money laundering (AML) and counter-terrorism financing (CFT) is a pressing requirement. This article analyzes the European Union's experience in building a comprehensive legal system for anti-money laundering (AML), including the Anti-Money Laundering Directives (AMLDs), the European Anti-Money Laundering Agency (AMLA), and related supplementary regulations concerning crypto-assets, beneficial owners, and centralized supervision. Based on this analysis, the article proposes recommendations for developing a legal framework suitable for the Vietnamese context to ensure transparency, enhance the credibility of IFCs, and prevent money laundering risks.

Keywords: *International Financial Center, AML, EU, FATF, Vietnam, AMLA, AMLR, MiCA*
DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.820
Ngày nhận bài: 15/01/2026 **Ngày duyệt đăng: 02/7/2026**

Trong những năm gần đây, nhờ tiến bộ vượt bậc về công nghệ và sự hội nhập sâu rộng của thị trường tài chính, các giao dịch thương mại và tài chính đã trở nên nhanh chóng, thuận tiện và chi phí thấp hơn. Hệ thống tài chính toàn cầu hiện nay vận hành gần như liên tục 24 giờ mỗi ngày.[1] Tuy nhiên, song song với những lợi ích này, mối lo ngại về việc hệ thống tài chính – đặc biệt là các ngân hàng – bị lợi dụng cho mục đích rửa tiền ngày càng gia tăng. Theo thống kê của Văn phòng Liên hợp quốc về ma túy và tội phạm (*the United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC),[2] mỗi năm, số tiền được

1 Bonnie Buchanan, "Money laundering - A global obstacle", *Research in International Business and Finance*, Vol. 18(1), 2004, tr. 115. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2004.02.001

2 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Money laundering", *United Nations Office on Drugs and Crime*, 2025, https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html, truy cập ngày 27/08/2025.

rửa trên toàn cầu ước tính dao động từ 800 tỷ USD đến 2 nghìn tỷ USD, với một phần đáng kể luân chuyển qua hệ thống tài chính quốc tế.

Trong bối cảnh đó, các trung tâm tài chính quốc tế (TTTCQT), với những cơ chế pháp lý đặc thù và ưu đãi chính sách, vừa đóng vai trò là cửa ngõ quan trọng cho việc huy động, luân chuyển và phân bổ nguồn vốn toàn cầu, vừa tiềm ẩn nguy cơ trở thành "điểm nóng" cho các hoạt động rửa tiền và tài trợ khủng bố. Nguyên nhân xuất phát từ tính tự do của dòng vốn, sự tham gia của các quỹ đầu tư nước ngoài trong các giao dịch xuyên biên giới phức tạp và có giá trị lớn. Chính vì vậy, việc xây dựng một khung pháp lý chặt chẽ, minh bạch và phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về phòng, chống rửa tiền (*Anti-Money Laundering*, AML) và chống tài trợ khủng bố (*Counter-Terrorist Financing*, CFT) trở thành điều kiện tiên quyết để bảo đảm tính ổn định, uy tín và sức cạnh tranh của các TTTCQT. Đây cũng là một trong những ưu tiên hàng đầu của Chính phủ Việt Nam trong lộ trình thiết lập và xây dựng khung pháp lý cho TTTCQT.[3]

Ở góc độ so sánh, Liên minh châu Âu (*European Union*, EU) hiện được đánh giá là một trong những khu vực tiên phong trong việc thiết lập cơ chế pháp lý về AML hiệu quả, đồng thời vẫn duy trì được sự linh hoạt của hệ thống tài chính. Thành công này được minh chứng thông qua các TTTCQT tiêu biểu ở Paris, Luxembourg hay Dublin, nơi khung pháp lý minh bạch đã trở thành yếu tố cốt lõi để thu hút dòng vốn quốc tế, đồng thời giảm thiểu rủi ro hệ thống tài chính bị lợi dụng cho mục đích rửa tiền hay tài trợ khủng bố.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm từ khung pháp lý cũng như mô hình phòng, chống rửa tiền của EU mang ý nghĩa thực tiễn và cấp thiết đối với Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh Chính phủ đang định hướng xây dựng TTTCQT với tiêu chuẩn minh bạch và bền vững. Trên cơ sở đó, bài viết này sẽ: (i) Phân tích khái quát về rửa tiền và tác động tiêu cực của nó đối với hệ thống tài chính toàn cầu và các TTTCQT; (ii) Trình bày khung pháp lý của EU về AML, đồng thời đánh giá các chiến lược và cách tiếp cận mà EU đã triển khai để đối phó với tội phạm rửa tiền và tài trợ khủng bốl (iii) Đề xuất một số bài học và khuyến nghị quan trọng rút ra từ kinh nghiệm của EU nhằm xây dựng khung pháp lý hiệu quả cho TTTCQT tại Việt Nam.

1. Khái quát về rửa tiền và thách thức đối với trung tâm tài chính quốc tế

Rửa tiền là hiện tượng pháp lý và kinh tế phức tạp, xuất hiện song hành với sự phát triển của các hoạt động tội phạm có tổ chức, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính minh bạch, ổn định của hệ thống tài chính – ngân hàng và trật tự xã hội.[4]

3 Thanh Hải, "Thành lập Trung tâm tài chính quốc tế: Cần đảm bảo an toàn tài chính, tránh lợi dụng pháp luật để thực hiện các hành vi rửa tiền, tài trợ khủng bố", *Tạp chí Thị trường Tài chính Tiền tệ*, 2025, https://thitruongtaichinhtiente.vn/thanh-lap-trung-tam-tai-chinh-quoc-te-can-dam-bao-an-toan-tai-chinh-tranh-loi-dung-phap-luat-de-thuc-hien-cac-hanh-vi-rua-tien-tai-tro-khung-bo-67106.html, truy cập ngày 25/08/2025.

4 Lê Xuân Tùng, Trần Thị Thu Ngân, "Phòng, chống rửa tiền trong giao dịch tiền mã hóa - Kinh nghiệm của Liên minh châu Âu và khuyến nghị cho Việt Nam", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 2(439), 2025, tr. 46.

Theo Lực lượng Đặc nhiệm tài chính (*Financial Action Task Force*, FATF),[5] rửa tiền là quá trình xử lý tiền hoặc tài sản có được từ các hoạt động phạm tội nhằm che giấu hoặc nguỵ tạo nguồn gốc bất hợp pháp của chúng, khiến chúng xuất hiện như những khoản tiền hợp pháp.[6] Tội phạm rửa tiền có thể thực hiện qua nhiều phương thức khác nhau, trong đó có ba cách phổ biến: (i) rửa tiền thông qua hệ thống tài chính (*financial system*); (ii) rửa tiền bằng cách di chuyển tiền mặt qua biên giới (*physical movement of money*); (iii) rửa tiền thông qua các hoạt động thương mại (*trade-based money laundering*).[7]

Trong ba phương thức trên, rửa tiền qua hệ thống tài chính được coi là hình thức phổ biến và nguy hiểm nhất do khối lượng tiền khổng lồ được luân chuyển thông qua hệ thống ngân hàng, tổ chức tín dụng và các công ty dịch vụ tài chính. Hoạt động này gây ra nhiều rủi ro tiềm tàng cho toàn bộ hệ thống tài chính, bao gồm: (i) rủi ro uy tín (*reputation risk*), làm giảm niềm tin của nhà đầu tư và đối tác quốc tế; (ii) rủi ro thanh khoản (*liquidity risk*), dẫn tới dòng vốn rút ra đột ngột, gây mất ổn định thị trường; (iii) rủi ro pháp lý (*legal liability*), tổ chức tài chính có thể đối mặt với các khoản phạt, kiện tụng hoặc hạn chế hoạt động nếu vi phạm quy định AML.

Những rủi ro này thường có tính dây chuyền, ảnh hưởng đến ổn định kinh tế vĩ mô và niềm tin vào TTTCQT. Chính vì vậy, hình thức này trở thành trọng tâm của các cơ quan quản lý toàn cầu và quốc gia trong việc thiết lập khung pháp lý AML. Hiện nay, tội phạm rửa tiền ngày càng tận dụng sự khác biệt trong khung pháp lý AML giữa các quốc gia để thực hiện các hoạt động xuyên biên giới. Các đối tượng này liên tục phát triển những kỹ thuật và mô hình rửa tiền tinh vi nhằm lẩn tránh sự giám sát của pháp luật. Khi các cơ quan quản lý phát hiện một phương thức, tội phạm nhanh chóng chuyển sang các kỹ thuật mới.

Mặc dù mỗi vụ rửa tiền có thể khác nhau về quy mô, đối tượng và công cụ, nhưng nhìn chung, quá trình rửa tiền thường diễn ra qua ba giai đoạn chính.[8] Trong cả ba giai đoạn này, các ngân hàng và tổ chức tài chính thường bị tội phạm lợi dụng như công cụ trung gian để che giấu nguồn gốc bất hợp pháp của tài sản:

- Đưa tiền vào hệ thống (Placement)

Đây là giai đoạn đầu tiên, khi tiền bất hợp pháp được đưa vào hệ thống tài chính với mục đích tránh sự phát hiện của cơ quan quản lý và ngân hàng. Một

5 The Financial Action Task Force serves as the global watchdog for money laundering and terrorist financing. It establishes international standards to prevent these illegal activities and mitigate their detrimental impact on society. (Tạm dịch: Lực lượng Đặc nhiệm Tài chính (FATF) là cơ quan giám sát toàn cầu về chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố. Tổ chức liên chính phủ này thiết lập các tiêu chuẩn quốc tế nhằm ngăn chặn những hành vi bất hợp pháp nêu trên cũng như những tác hại mà chúng gây ra cho xã hội. Xem: FATF/OECD, "FATF Members", *The Financial Action Task Force*, https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html, truy cập ngày 27/12/2024.

6 Paul Allan Schott, *Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, 2nd edn, World Bank Publications, Washington, D.C., 2006, tr. 3.

7 Financial Action Task Force (FATF), "Trade-based money laundering", *Financial Action Task Force*, 2006, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Trade-basedmoneylaundering.html, truy cập ngày 27/12/2024.

8 Ola M. Tucker, *The flow of illicit funds: A case study approach to anti-money laundering compliance*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2022, tr. 24.

số kỹ thuật phổ biến gồm: (i) sử dụng "*smurfing*" – chia nhỏ khoản tiền lớn thành nhiều giao dịch nhỏ để tránh ngưỡng báo cáo; (ii) thành lập các công ty "bình phong" để tạo bề ngoài hợp pháp cho dòng tiền; (iii) gửi tiền thông qua mạng lưới đại lý hoặc dịch vụ kiều hối để che giấu dấu vết.

- Che giấu và phân tán (Layering)

Sau khi tiền đã được đưa vào hệ thống, tội phạm thực hiện nhiều giao dịch phức tạp để xóa bỏ dấu vết nguồn gốc ban đầu. Các phương pháp điển hình bao gồm: (i) chuyển tiền ra nước ngoài thông qua hợp đồng vay vốn giả lập hoặc hóa đơn thanh toán cho hàng hóa không tồn tại; (ii) đầu tư vào chứng khoán, trái phiếu, quỹ đầu tư để tăng số lượng giao dịch trung gian; (iii) chuyển đổi tiền sang tài sản số.

- Hòa nhập vào nền kinh tế hợp pháp (Integration)

Giai đoạn cuối cùng nhằm hợp pháp hóa dòng tiền đã được "làm sạch", biến chúng thành tài sản hợp pháp. Một số cách thức thường gặp: (i) đầu tư bất động sản; (ii) mua chứng khoán hoặc cổ phần doanh nghiệp; hoặc (iii) chi tiêu xa xỉ. Đặc biệt, với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ tài chính (*fintech*), các nền tảng thanh toán xuyên biên giới và tài sản kỹ thuật số, quy mô và tốc độ rửa tiền ngày càng tăng, đặt ra thách thức to lớn cho các TTTCQT.

2. Tổng quan về khung pháp lý và thực tiễn phòng, chống rửa tiền của Liên minh châu Âu

EU hiện là nền kinh tế lớn thứ hai thế giới, với quy mô dân số khoảng 440 triệu người tiêu dùng. Trọng tâm của kinh tế EU là thị trường chung (*single market*)[9] – nơi bảo đảm tự do lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ, con người và vốn. Tuy nhiên, chính sự tự do lưu chuyển vốn này, trong khi thúc đẩy hội nhập kinh tế, cũng làm gia tăng rủi ro bị lợi dụng cho các hoạt động rửa tiền.

Theo số liệu của Europol, tổng giá trị các giao dịch tài chính đáng ngờ trong EU đạt mức hàng trăm tỷ euro, tương đương khoảng 1,3% GDP EU (năm 2014).[10] Đáng chú ý, gần 70% các mạng lưới tội phạm tại EU sử dụng kỹ thuật rửa tiền cơ bản, trong khi khoảng 30% còn lại dựa vào hệ thống ngân hàng ngầm hoặc các mạng lưới rửa tiền chuyên nghiệp.[11] Những số liệu này nhấn mạnh, rửa tiền là một trong những mối đe dọa tội phạm nghiêm trọng nhất đối với sự ổn định và tính minh bạch của hệ thống tài chính EU. Các cuộc điều tra cho thấy nhiều ngân hàng không tuân thủ các yêu cầu cơ bản về AML, bao gồm: không thực hiện đầy đủ đánh giá rủi ro; không thực hiện đầy đủ quy trình thẩm định khách hàng (*customer due diligence*, CDD); hoặc không báo cáo kịp thời giao dịch đáng ngờ cho đơn vị tình báo tài chính (*financial intelligence unit,* FIU).[12] Những hạn chế này bộc lộ ba vấn đề nghiêm trọng trong hệ thống AML của EU trước đây: (i) Thiếu cơ chế giám sát thống nhất ở cấp độ EU; (ii) thiếu cơ chế phối hợp cung cấp thông

9 Sideek Mohamed Seyad, "EU legal armory to combat financial crimes", *Kilaw Journal*, Vol. 8 (Special Supplement – Part 2, Issue 9), 2020, tr. 86.

10 European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), "From suspicion to action: Converting financial intelligence into greater operational impact", *Europol*, 2017, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ql-01-17-932-en-c_pf_final.pdf, truy cập ngày 25/08/2025.

11 European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), *European financial and economic crime threat assessment 2023: The other side of the coin*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

12 Sideek Mohamed Seyad, *tlđd*, 2020, tr. 124-125.

tin giữa các cơ quan giám sát quốc gia; (iii) mô hình giám sát phân tán, khiến việc phát hiện và xử lý vi phạm chậm trễ. Một số vụ án lớn diễn ra tại Danske Bank là ngân hàng lớn nhất tại Đan Mạch năm 2018 với 200 tỷ USD bị nghi rửa tiền,[13] hay vụ án tại Deutsche Bank của Đức[14] cho thấy ngay cả những hệ thống pháp luật tiên tiến cũng có thể bị lợi dụng. Những vụ việc này đã thúc đẩy EU sửa đổi pháp luật, đặc biệt thông qua AMLD5 và AMLD6, cũng như kế hoạch thành lập Cơ quan chống rửa tiền châu Âu (*Anti-Money Laundering Authority,* AMLA).

Theo đó, nhằm bảo vệ hệ thống tài chính EU trước những thách thức ngày càng gia tăng từ các hoạt động rửa tiền xuyên biên giới, EU đã quyết định tăng cường đáng kể các biện pháp phòng, chống rửa tiền bằng việc ban hành Gói Quy định phòng, chống rửa tiền năm 2024 (*AML Package 2024*). Đáng chú ý, Gói Quy định phòng, chống rửa tiền năm 2024 thể hiện bước chuyển chiến lược trong cách tiếp cận của EU: thay vì chỉ dựa trên các chỉ thị (*Directive*) phân tán, EU đã đặt trọng tâm vào việc hài hòa hóa quy định trong toàn khối, kết hợp với tính linh hoạt cần thiết để phù hợp với đặc thù của từng quốc gia thành viên. Mục tiêu là xây dựng một khung pháp lý thống nhất, minh bạch và hiệu quả nhằm đối phó với các thủ đoạn rửa tiền ngày càng tinh vi. Theo đó, EU đã siết chặt nghĩa vụ tuân thủ đối với tất cả các đối tượng báo cáo (*obliged entities*), bao gồm ngân hàng, công ty chứng khoán, quỹ đầu tư, sàn giao dịch tiền mã hóa, nền tảng "*crowdfunding*" và nhiều tổ chức phi tài chính khác. Các nghĩa vụ này tuân thủ chặt chẽ khuyến nghị của FATF và tập trung vào các nguyên tắc sau:

2.1. Yêu cầu quy trình thẩm định khách hàng chặt chẽ

Các đối tượng báo cáo phải áp dụng các biện pháp CDD trong các trường hợp sau:[15] (i) khi thiết lập mối quan hệ kinh doanh với khách hàng mới; (ii) khi có dấu hiệu nghi ngờ liên quan đến hoạt động rửa tiền hoặc tài trợ khủng bố, bất kể có bất kỳ miễn trừ hoặc ngưỡng giá trị nào; (iii) khi phát hiện sự sai lệch hoặc thiếu chính xác trong thông tin định danh khách hàng đã thu thập trước đó; (iv) khi không chắc chắn về tính hợp pháp của người đại diện, tức nghi ngờ về việc liệu người đang giao dịch có phải khách hàng thực sự hoặc đại diện được ủy quyền hay không; (v) đối với các giao dịch không thường xuyên (*occasional transactions*), CDD bắt buộc áp dụng nếu giá trị giao dịch vượt quá 10.000 EUR; (v) trong một số trường hợp rủi ro cao, CDD còn áp dụng với giao dịch giá trị thấp hơn, bao gồm: chuyển tiền điện tử có giá trị từ 1.000 EUR trở lên; hay giao dịch tiền mặt có giá trị trên 3.000 EUR.

Để đảm bảo xác minh đầy đủ danh tính khách hàng và chủ sở hữu hưởng lợi (*beneficial owners*), các đối tượng báo cáo phải triển khai tối thiểu năm yếu tố cốt lõi sau: (i) thu thập đầy đủ thông tin định danh khách hàng, chủ sở hữu hưởng lợi và cấu trúc sở hữu của tổ chức/doanh nghiệp; (ii) đánh giá mục đích và bản chất quan hệ kinh doanh; (iii) kiểm tra danh sách trừng phạt tài chính (*financial sanctions screening*); (iv) giám sát liên tục (*ongoing monitoring*); (v) xác

13 Elisabetta Bjerregaard, Tom Kirchmaier, "The Danske Bank money laundering scandal: A case study", *SSRN Electronic Journal*, 2019, tr. 4. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.3446636

14 Michelle Chan, "Case study: Deutsche Bank money laundering scheme", *Seven Pillars Institute*, 2017, https://sevenpillarsinstitute.org/case-study-deutsche-bank-money-laundering-scheme/, truy cập ngày 25/08/2025.

15 Article 19 of Regulation 2024/1624.

định khách hàng có ảnh hưởng chính trị (*politically exposed person,* PEP). Đáng chú ý, dựa trên phương pháp tiếp cận dựa trên rủi ro, các biện pháp thẩm định nâng cao sẽ được áp dụng trong các trường hợp được xác định có rủi ro rửa tiền hoặc tài trợ khủng bố cao hơn.[16]

2.2. Quản lý tiền mặt và giao dịch có giá trị lớn

EU áp dụng các biện pháp hạn chế việc sử dụng tiền mặt nhằm phòng, chống rửa tiền.[17] Quy định AMLR mới ban hành đặt mức trần 10.000 EUR cho các khoản thanh toán bằng tiền mặt trên toàn EU (các khoản thanh toán vượt mức này bị cấm). Các nước thành viên có thể quy định ngưỡng thấp hơn tùy theo bối cảnh rủi ro. Bên cạnh đó, các tổ chức tài chính phải báo cáo các giao dịch lớn vượt ngưỡng quy định; ví dụ, chuyển tiền điện tử trên 1.000 EUR hoặc giao dịch hàng hóa bằng tiền mặt trên 10.000 EUR đều cần thực hiện CDD và báo cáo.

2.3. Quản lý tài sản mã hóa và nhà cung cấp dịch vụ tài sản mã hóa (crypto-assets service providers, CASPs)

EU là một trong những khu vực dẫn đầu trong việc xây dựng khung pháp lý cho tài sản ảo và tiền mã hóa gắn liền với yêu cầu chống rửa tiền. Theo đó, vào năm 2023, EU đã thông qua bộ khung pháp lý toàn diện đầu tiên về thị trường tài sản mã hóa - Quy định 2023/1114 (*Markets in Crypto-assets regulation*, MiCA). MiCA yêu cầu mọi nhà cung cấp dịch vụ tài sản mã hóa muốn hoạt động trong EU phải được cấp phép, tuân thủ các nghĩa vụ về quản trị rủi ro, bảo vệ khách hàng và, dĩ nhiên, tuân thủ các quy định AML/CFT tương ứng. Song song với đó, EU cũng sửa đổi Quy định về chuyển tiền (*Transfer of funds Regulation*, *"Travel Rule"*) để mở rộng phạm vi điều chỉnh đối với các giao dịch chuyển tài sản mã hóa. Theo đó, mọi giao dịch chuyển tài sản mã hóa đều phải kèm thông tin định danh về người gửi và người nhận, tương tự như chuyển tiền ngân hàng. Điều này đảm bảo tính truy xuất của các giao dịch, khắc phục tính ẩn danh mà tội phạm thường lợi dụng.

2.4. Báo cáo về các giao dịch đáng ngờ[18]

Các chủ thể có nghĩa vụ phải hợp tác đầy đủ với FIU bằng cách kịp thời: (i) báo cáo cho FIU khi họ biết, nghi ngờ hoặc có căn cứ hợp lý để nghi ngờ rằng các khoản tiền hoặc hoạt động, bất kể số tiền liên quan là bao nhiêu, là tiền thu được từ hoạt động tội phạm hoặc liên quan đến tài trợ khủng bố hoặc hoạt động tội phạm và bằng cách đáp ứng yêu cầu của FIU về việc cung cấp thêm thông tin trong những trường hợp như vậy; (ii) cung cấp cho FIU, theo yêu cầu của FIU, tất cả thông tin cần thiết, bao gồm thông tin về hồ sơ giao dịch, trong thời hạn quy định. Đáng chú ý, các nghĩa vụ này cũng áp dụng cho các giao dịch đã được thực hiện và các tình huống mà CDD không thể thực hiện.

2.5. Thiết lập cơ chế giám sát tập trung thông qua AMLA

Một cải cách nổi bật trong kinh nghiệm EU là việc thành lập AMLA – cơ quan độc lập ở cấp EU có thẩm quyền giám sát AML trên phạm vi toàn khối.

16 Article 34-46 of Regulation 2024/1624.
17 Article 74 of Regulation 2024/1624.
18 Article 69 of Regulation 2024/1624.

AMLA được thành lập theo Chỉ thị 2024/1620/EU và đặt trụ sở tại Frankfurt (Đức). Từ năm 2028, AMLA sẽ trực tiếp giám sát khoảng 40 tổ chức tài chính lớn có rủi ro rửa tiền cao nhất trong EU. Cơ quan này có quyền thanh tra, điều tra và áp dụng chế tài đối với các thực thể thuộc diện giám sát trực tiếp. Bên cạnh đó, AMLA đóng vai trò điều phối mạng lưới các cơ quan AML quốc gia: hỗ trợ và giám sát gián tiếp hoạt động của các cơ quan này, ban hành hướng dẫn thống nhất, và đặc biệt là làm đầu mối phối hợp phân tích đối với các vụ án rửa tiền xuyên biên giới. Trước đây, EU chủ yếu dựa vào sự phối hợp giữa các FIU quốc gia và vai trò điều phối của cơ quan Ngân hàng châu Âu (*European Banking Authority*, EBA). Tuy nhiên, các vụ bê bối rửa tiền lớn (như vụ Danske Bank)[19] cho thấy sự thiếu hiệu quả khi giám sát phân tán. Việc thành lập AMLA đã đánh dấu bước tiến lớn trong việc EU chuyển sang giám sát tập trung vào một số lĩnh vực trọng yếu.

2.6. Hợp tác và chia sẻ thông tin

EU rất chú trọng cơ chế hợp tác nội khối và với bên ngoài nhằm chống rửa tiền hiệu quả. Ở cấp độ EU, từ năm 2016 đã có mạng lưới FIU của các nước EU kết nối với nhau (FIU.net) đặt dưới sự hỗ trợ của Europol, cho phép chia sẻ thông tin tình báo tài chính nhanh chóng. AMLD5 và các văn bản sau đó yêu cầu tăng cường trao đổi thông tin giữa cơ quan AML và cơ quan giám sát ngân hàng, chứng khoán (nhất là sau các vụ ngân hàng vi phạm AML).[20] Với việc thành lập AMLA, EU sẽ có trung tâm phân tích và điều phối thông tin AML chung, hỗ trợ điều tra các vụ án xuyên quốc gia. EU cũng áp dụng các biện pháp đối ngoại mạnh mẽ, như liệt kê các nước không tuân thủ vào danh sách đen/rủi ro cao để yêu cầu toàn bộ hệ thống tài chính EU giám sát chặt chẽ giao dịch liên quan đến các nước này (ví dụ khi Việt Nam bị FATF đưa vào "danh sách xám" năm 2023, EU cũng đưa Việt Nam vào danh sách quốc gia chịu giám sát).

Kinh nghiệm EU cho thấy một cơ chế AML hoàn chỉnh cần nhiều yếu tố cốt lõi: luật pháp chi tiết, cập nhật; thể chế giám sát mạnh; cơ sở hạ tầng dữ liệu (đăng ký, hệ thống báo cáo) minh bạch; hợp tác quốc tế. Những biện pháp và nguyên tắc mà EU đang thực hiện có ý nghĩa thực tiễn đối với Việt Nam trong giai đoạn đang thiết lập và xây dựng TTTCTG hiện nay.

3. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Trong thời gian vừa qua, Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong việc hoàn thiện hành lang pháp lý cũng như cơ chế phòng, chống rửa tiền, tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số bất cập nhất định khiến cho việc thực thi chưa thật sự đạt được hiệu quả. Hiện nay, Luật số 14/2022/QH15 về Phòng, chống rửa tiền đóng vai trò là nền tảng cho hệ thống phòng, chống rửa tiền, với mục tiêu nhằm tăng cường tuân thủ chuẩn mực FATF cũng như phòng ngừa những nguy cơ tiềm ẩn về rửa tiền. Tuy nhiên, việc Việt Nam bị FATF đưa vào "danh

19 Danske Bank, "Resolution in terms of the Estonia matter", *Danske Bank*, 2022, https://danskebank.com/about-us/corporate-governance/resolution-in-terms-of-the-estonia-matter, truy cập ngày 25/08/2025.

20 European Commission, "Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at EU level", *European Commission*, 2024, https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-eu-level_en, truy cập ngày 25/08/2025.

sách xám" vào tháng 6/2023 cho thấy hiệu quả AML thực tế của ta còn hạn chế. Theo đó, dựa trên kinh nghiệm của EU trong quá trình xây dựng và gia cố khung pháp luật liên quan đến rửa tiền, Việt Nam có thể tham khảo một số nội dung sau nhằm khắc phục những hạn chế của khung pháp lý hiện nay về rửa tiền, cũng như xây dựng cơ chế phù hợp đối với TTTCTT.

3.1. Xây dựng khung pháp lý toàn diện và tiệm cận chuẩn EU/FATF cho trung tâm tài chính quốc tế

Với mục tiêu thu hút vốn đầu tư quốc tế, phát triển dịch vụ tài chính cao cấp và hiện đại, kết nối thị trường tài chính Việt Nam với toàn cầu, tạo nền tảng tăng trưởng kinh tế - xã hội bền vững, nâng cao vai trò và vị thế quốc gia trên trường quốc tế; đồng thời thúc đẩy tài chính xanh và thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 222/2025/QH15. Nghị quyết này là căn cứ pháp lý quan trọng cho việc hình thành và phát triển TTTCQT tại Việt Nam với những cơ chế, chính sách đặc thù.[21] Tuy nhiên, để có thể hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc xây dựng và vận hành TTTCQT một cách hiệu quả, Chính phủ cần khẩn trương ban hành nghị định điều chỉnh riêng về thực thể pháp lý đặc biệt này.[22] Nghị định không chỉ là sự cụ thể hóa các nội dung mang tính chất nguyên tắc được ghi nhận tại Nghị quyết số 222/2025/QH15 mà còn phải quy định chi tiết các nội dung đặc thù áp dụng cho TTTCQT, trong đó có nội dung về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố.

Nghị quyết số 222/2025/QH15 đã ghi nhận "thành viên và các tổ chức, cá nhân hoạt động tại TTTCQT có nghĩa vụ tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật Việt Nam về phòng, chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố, chống tài trợ phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt."[23] Theo đó, các quy định của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022 sẽ được áp dụng trong trường hợp này. Tuy nhiên, TTTCQT là một thực thể pháp lý đặc thù với những giao dịch tài chính có khối lượng và giá trị lớn, quy mô quốc tế; nếu không có các quy định chặt chẽ hơn về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố, đây có thể là nơi các đối tượng tận dụng để thực hiện hành vi phạm tội. Qua nghiên cứu kinh nghiệm điều chỉnh của EU, nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị cụ thể:

- Hạ ngưỡng báo cáo giao dịch đáng ngờ và giao dịch lớn trong hoạt động của TTTCQT. Việc quy định đầy đủ các đối tượng phải báo cáo về PCRT có ý nghĩa rất quan trọng và cần thiết, nhằm ràng buộc trách nhiệm của các đối tượng này trong việc thực hiện các biện pháp PCRT và các biện pháp khác được quy định trong Luật.[24] Hiện nay, theo Luật Phòng chống rửa tiền (PCRT) năm 2022, giao dịch đáng ngờ và giao dịch lớn phải báo cáo không có

21 Khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 222/2025/QH15.

22 Hiện nay, Bộ Tài chính đang trong quá trình xây dựng dự thảo nghị định này. Dự thảo Nghị định về thành lập TTTCQT gồm 5 chương và 27 điều. Bên cạnh những quy định chung, Bộ Tài chính đề xuất những quy định cụ thể về thành viên, nhà đầu tư chiến lược và các chủ thể khác trong TTTCQT; tài chính của TTTCQT; quản lý nhà nước về TTTCQT…

23 Khoản 1 Điều 12 Nghị quyết số 222/2025/QH15.

24 Nguyễn Hoà Bình, "Những nội dung cơ bản của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022", *Tạp chí Toà án nhân dân*, 2023, https://tapchitoaan.vn/index.php/nhung-noi-dung-co-ban-cua-luat-phong-chong-rua-tien-nam-20228914.html, truy cập ngày 25/08/2025.

ngưỡng giá trị cụ thể mà được xác định dựa trên các dấu hiệu bất thường theo quy định của luật này[25] hoặc có cơ sở hợp lý để nghi ngờ tài sản trong giao dịch có nguồn gốc từ hoạt động tội phạm hoặc liên quan đến rửa tiền. Thủ tướng Chính phủ đã quy định giao dịch có giá trị lớn phải báo cáo là từ 400 triệu đồng trở lên.[26] Tuy nhiên, theo quan điểm của nhóm tác giả, ngưỡng này vẫn còn tương đối cao. Do đó, với tính chất đặc thù của TTTCQT, pháp luật có thể xem xét quy định một mức thấp hơn nhằm bảo đảm an toàn cho các hoạt động tài chính được thực hiện tại đây. Theo kinh nghiệm của EU, mức này có thể là 1.000 USD trở lên.

- Bổ sung yêu cầu báo cáo giao dịch bằng tiền mặt (nếu có) với ngưỡng rất thấp hoặc cấm giao dịch tiền mặt trên một mức trần, nhằm khuyến khích thanh toán điện tử có thể truy vết;

- Yêu cầu tất cả tổ chức hoạt động trong TTTCQT phải tuân thủ nghiêm ngặt Luật PCRT năm 2022 và các văn bản hướng dẫn – kể cả nếu đó là chi nhánh ngân hàng nước ngoài hay công ty nước ngoài trong TTTCQT;

- Quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của Cơ quan điều hành TTTCQT trong công tác AML, như quyền yêu cầu báo cáo, thanh tra, xử phạt vi phạm AML trong TTTCQT. Những nội dung này sẽ tạo lập một hành lang pháp lý vững chắc ngay từ đầu, thể hiện cam kết của Việt Nam về một TTTCQT "sạch" và minh bạch.

3.2. Thiết lập cơ chế giám sát và thực thi chuyên trách tại trung tâm tài chính quốc tế

Học hỏi mô hình AMLA của EU, Việt Nam nên cân nhắc thành lập một Ban Giám sát AML chuyên trách. Ban này tập trung nhân sự đã qua đào tạo về AML, ứng dụng công nghệ phân tích dữ liệu giao dịch theo thời gian thực, chịu trách nhiệm giám sát liên tục các hoạt động tài chính trong TTTCQT để kịp thời phát hiện các dấu hiệu bất thường. Ban cũng làm đầu mối tiếp nhận báo cáo giao dịch đáng ngờ (*Suspicious Transaction Report*, STR) từ các tổ chức tài chính hoạt động tại TTTCQT, phân tích sơ bộ, phối hợp điều tra, cũng như chuyển giao các vụ án có dấu hiệu phức tạp cho Cục PCRT. Cơ chế giám sát tập trung này giúp cơ quan có thẩm quyền nhanh chóng nắm bắt thông tin, giải quyết vấn đề, đồng thời, đảm bảo tốc độ xử lý giao dịch của TTTCQT.

3.3. Tăng cường minh bạch và kiểm soát sở hữu hưởng lợi trong trung tâm tài chính quốc tế

Với việc luật đã quy định doanh nghiệp phải khai báo chủ sở hữu hưởng lợi từ 2025, Cơ quan điều hành TTTCQT cần phối hợp chặt chẽ với cơ quan đăng ký kinh doanh địa phương (TP. Hồ Chí Minh hoặc Đà Nẵng – nơi đặt TTTCQT) để xây dựng cơ sở dữ liệu về chủ sở hữu hưởng lợi của mọi doanh nghiệp hoạt động trong TTTCQT cũng như tại Việt Nam. Nên yêu cầu các doanh nghiệp, trước khi được cấp phép vào TTTCQT phải cung cấp thông tin chi tiết về cơ cấu sở hữu, người hưởng lợi cuối cùng và cập nhật định kỳ. Cơ

25 Điều 25 Điều 26 Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022.

26 Điều 3 Quyết định số 11/2023/QĐ-TTg ngày 27/4/2023 của Thủ tướng Chính phủ quy định mức giao dịch có giá trị lớn phải báo cáo.

quan điều hành cần có quyền xác minh thông tin được cung cấp, ví dụ, yêu cầu chứng thực từ công ty mẹ ở nước ngoài. Đồng thời, mọi thay đổi về chủ sở hữu hưởng lợi phải được báo cáo kịp thời. Học theo AMLD6 của EU, Việt Nam có thể xem xét việc kết nối cơ sở dữ liệu này với cơ quan thuế, hải quan và các ngân hàng trong TTTCQT để tăng khả năng giám sát.

3.4. Quản lý chặt chẽ dòng vốn ra/vào và giao dịch xuyên biên giới

Nghị quyết số 222/2025/QH15 cho phép trong TTTCQT có cơ chế ngoại hối rất thông thoáng. Theo đó, quy định cho phép chuyển ngoại tệ tự do giữa TTTCQT với nước ngoài, và giữa các thành viên với nhau. Điều này có thể bị lợi dụng để chuyển tài sản bất hợp pháp ra nước ngoài hoặc ngược lại. Do đó, Việt Nam nên áp dụng một số biện pháp như: (i) theo dõi có điều kiện các luồng chuyển tiền lớn từ TTTCQT ra nước ngoài, ví dụ, thiết lập một ngưỡng giao dịch mà nếu trên mức đó thì cần báo cáo bổ sung về mục đích chuyển tiền, người thụ hưởng ở nước ngoài,...; (ii) phối hợp với cơ quan chức năng nước ngoài, đồng thời gia tăng giám sát giao dịch đối với những nước rủi ro cao; (iii) quy định rõ cấm dòng vốn từ trong nước chảy vào TTTCQT (trừ trường hợp được phép) như dự thảo Nghị định đã nêu, điều này hạn chế những nhà đầu tư hay doanh nghiệp Việt Nam dùng TTTCQT để "lách" quy định trong nước. Theo đó, dù TTTCQT hướng đến tự do dòng vốn, nhưng tự do phải trong tầm kiểm soát. EU cũng cân bằng giữa tự do lưu chuyển vốn và các quy định AML chung để tránh nội khối bị lợi dụng làm nơi chuyển tiền phi pháp.

3.5. Hoàn thiện quy định và giám sát đối với tài sản mã hóa trong trung tâm tài chính quốc tế

Cần có khung pháp lý hoàn thiện và phù hợp đối với các loại hình tài chính mới như tài sản kỹ thuật số, *fintech*. Theo đó, để triển khai hiệu quả Luật Công nghiệp công nghệ số năm 2025,[27] Việt Nam cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn về cấp phép, quản lý CASP. Tại TTTCQT, chỉ cho phép những CASP đã được cấp phép hoạt động; mọi giao dịch tài sản ảo qua TTTCQT đều phải tuân thủ quy tắc "*travel rule*". Như đã trình bày, quy tắc này yêu cầu các nhà cung cấp dịch vụ tài sản mã hóa và các tổ chức tài chính có liên quan đến việc chuyển giao tài sản mã hóa phải thu thập và chia sẻ thông tin của người gửi và người nhận trước hoặc trong quá trình thực hiện giao dịch. Quy tắc bảo đảm rằng dữ liệu cá nhân "đi kèm" cùng với giao dịch tiền mã hóa hoặc giao dịch bằng tiền pháp định, qua đó nâng cao tính minh bạch và khả năng truy vết. Nếu như trước đây quy tắc này chỉ áp dụng đối với lĩnh vực tài chính truyền thống, thì nay phạm vi điều chỉnh đã được mở rộng sang các giao dịch tiền mã hóa, buộc các nhà cung cấp dịch vụ tài sản mã hóa trên toàn thế giới phải áp dụng các biện pháp tuân thủ nghiêm ngặt. Theo đó, để nội luật hóa Khuyến nghị 15 và 16 của FATF, pháp luật Việt Nam cần quy định yêu cầu thu thập, xác minh và chia sẻ thông tin định danh của người gửi và người nhận đối với mọi giao dịch tài sản mã hóa có giá trị từ 1.000 USD/EUR trở lên. Đây là ngưỡng mặc định theo thông lệ quốc tế (tương tự Điều 69 Quy định

27 Luật Công nghiệp công nghệ số năm 2025 có hiệu lực từ ngày 01/01/2026.

EU 2024/1624 và Quy tắc Travel Rule của FATF). Đối với các giao dịch được đánh giá là có rủi ro cao (ví dụ: giao dịch với ví không lưu ký, giao dịch với quốc gia/khu vực rủi ro cao, giao dịch có cấu trúc bất thường), nghĩa vụ thu thập và xác minh thông tin không bị giới hạn bởi ngưỡng giá trị – tức là phải thực hiện CDD tăng cường bất kể giá trị giao dịch. Cách tiếp cận này phản ánh đúng tinh thần quản lý rủi ro theo FATF: ngưỡng chỉ là điểm khởi đầu, không phải là giới hạn tuyệt đối của nghĩa vụ tuân thủ. Ngoài ra, cơ quan giám sát TTTCQT nên đầu tư công nghệ phân tích chuỗi khối (*blockchain analytics*) để giám sát các luồng giao dịch đáng ngờ.

3.6. Nâng cao năng lực thực thi và hợp tác quốc tế

Cuối cùng, yếu tố con người và hợp tác quốc tế là then chốt. Việt Nam cần đào tạo chuyên sâu cho cán bộ quản lý, thanh tra tại TTTCQT về AML. Cần xây dựng quy trình phối hợp giữa Cơ quan quản lý TTTCQT với Cục PCRT, cơ quan công an và viện kiểm sát trong việc truy vết, phát hiện, điều tra và xử lý các vụ án liên quan đến rửa tiền. Hơn nữa, Việt Nam cũng cần thiết lập đầu mối thông tin, liên lạc với các tổ chức quốc tế cũng như FIU nước ngoài để mở rộng mạng lưới thông tin liên quan đến các giao dịch quốc tế tại TTTCQT. Nhóm tác giả đề xuất Việt Nam cần chủ động rà soát và hoàn thiện khung pháp lý AML/CFT theo các khuyến nghị của FATF (đặc biệt là 40 Khuyến nghị và Kế hoạch hành động mà Việt Nam đã cam kết), nhằm sớm đưa Việt Nam ra khỏi danh sách xám (danh sách các quốc gia/vùng lãnh thổ bị FATF giám sát tăng cường). Đây là một trong những yếu tố then chốt giúp đẩy mạnh tốc độ xử lý các các giao dịch tài chính tại TTTCQT của Việt Nam, qua đó tạo tiền đề nâng cao vị thế cũng như uy tín của TTTCQT tại Việt Nam. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Hoà Bình, "Những nội dung cơ bản của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022", *Tạp chí Toà án nhân dân*, 2023 [trans: Nguyen Hoa Binh, "Fundamental Contents of the 2022 Law on Prevention and Combat of Money Laundering", *People's Court Journal*, 2023]

[2] Elisabetta Bjerregaard, Tom Kirchmaier, "The Danske Bank money laundering scandal: A case study", *SSRN Electronic Journal*, 2019. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.3446636

[3] Bonnie Buchanan, "Money laundering - A global obstacle", *Research in International Business and Finance*, Vol. 18(1), 2004. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2004.02.001

[4] Paul Allan Schott, *Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, 2nd edn, World Bank Publications, Washington, D.C., 2006

[5] Sideek Mohamed Seyad, "EU legal armory to combat financial crimes", *Kilaw Journal*, Vol. 8 (Special Supplement – Part 2, Issue 9), 2020

[6] Ola M. Tucker, *The flow of illicit funds: A case study approach to anti-money laundering compliance*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2022

[7] Lê Xuân Tùng, Trần Thị Thu Ngân, "Phòng, chống rửa tiền trong giao dịch tiền mã hóa - Kinh nghiệm của Liên minh châu Âu và khuyến nghị cho Việt Nam", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 2(439), 2025 [trans: Le Xuan Tung, Tran Thi Thu Ngan, "Anti-Money Laundering in Cryptocurrency Transactions: Experience of the European Union and Recommendations for Vietnam", *Journal of Democracy and Law*, Vol. 439(2), 2025]