

Số: /TTr-NHNN

Hà Nội, ngày tháng năm 2025

TỜ TRÌNH

Dự thảo Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) kính trình Chính phủ dự thảo Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

1. Cơ sở chính trị, pháp lý

1.1. Cơ sở chính trị

(i) Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế, xác định chủ trương lớn trong cơ cấu lại thị trường tài chính là “ban hành các quy định hỗ trợ xử lý nợ xấu và cơ cấu lại các tổ chức tín dụng... bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chủ nợ; đồng thời, bố trí nguồn lực để xử lý nhanh và dứt điểm nợ xấu trong nền kinh tế”.

(ii) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định rõ định hướng đột phá chiến lược cho giai đoạn 2021-2025 có nêu: “Tiếp tục hoàn thiện khung khổ pháp lý về hoạt động ngân hàng, hỗ trợ tiến trình cơ cấu lại các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu”.

(iii) Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới đã đặt ra mục tiêu trong việc “Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã

hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo”.

(iv) Kết luận số 115-KL/TW ngày 16/01/2025 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị khóa XIII về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế đã yêu cầu các cấp ủy đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tập trung thực hiện một số giải pháp vừa có tính cấp bách, vừa tạo nền tảng cho phát triển bền vững, lâu dài của đất nước như “tập trung hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách quản lý và sử dụng các nguồn lực của nền kinh tế phù hợp với đường lối phát triển nhanh, bền vững đất nước và thể chế phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng bộ cả tháo gỡ các điểm nghẽn và kiến tạo phát triển, huy động cao nhất mọi nguồn lực cho phát triển... theo hướng dứt khoát bỏ tư duy “không quản được thì cấm”...; “đẩy mạnh cơ cấu lại các tổ chức tín dụng gắn với nâng cao năng lực vốn, quản trị rủi ro, xử lý nợ xấu”; ...

(v) Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới xác định “xây dựng pháp luật phải bám sát thực tiễn, “đứng trên mảnh đất thực tiễn của Việt Nam”, tiếp thu có chọn lọc giá trị tinh hoa của nhân loại, bảo đảm tính hệ thống, nắm bắt mọi cơ hội, mở đường, khơi thông mọi nguồn lực; đưa thể chế, pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh, nền tảng vững chắc, động lực mạnh mẽ cho phát triển, tạo dư địa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế “hai con số”, nâng cao đời sống của Nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại của đất nước”.

(vi) Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế tư nhân đã đề ra các nhiệm vụ, giải pháp, trong đó bao gồm rà soát, hoàn thiện và thực thi hiệu quả quy định pháp luật về “bảo đảm và bảo vệ hữu hiệu quyền sở hữu, quyền tự do kinh doanh, quyền tài sản, quyền cạnh tranh bình đẳng và bảo đảm thực thi hợp đồng của kinh tế tư nhân” nhằm góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý, khuyến khích kinh tế tư nhân phát triển, thực sự trở thành động lực quan trọng nhất của nền kinh tế quốc gia.

Như vậy, căn cứ các văn bản trên, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về nợ xấu nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chủ nợ cũng như bảo đảm và bảo vệ hữu hiệu quyền sở hữu, quyền tài sản, bảo đảm thực thi hợp đồng của kinh tế tư nhân trên tinh thần bám sát thực tiễn, tiếp thu có chọn lọc giá trị tinh hoa của nhân loại là một trong những nội dung trọng tâm của công tác hoàn thiện thể chế,

tháo gỡ các điểm nghẽn giúp khơi thông mọi nguồn lực cho nền kinh tế, góp phần củng cố vai trò của kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng nhất của nền kinh tế quốc gia.

Ngoài ra, các kế hoạch của Quốc hội về phát triển kinh tế xã hội qua các giai đoạn cũng đặt ra các nhiệm vụ trọng tâm trong việc “bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chủ nợ”, hoàn thiện khung pháp luật về xử lý nợ xấu, quyết liệt tháo gỡ, khắc phục các điểm nghẽn thể chế¹ nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển trong kỷ nguyên mới.

1.2. Cơ sở pháp lý

(i) Ngày 27/6/2025, Quốc hội đã biểu quyết thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng (TCTD) số 96/2025/QH15 (Luật số 96/2025/QH15) nhằm tiếp tục luật hóa một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng để xử lý các vướng mắc, khó khăn trong công tác xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu.

Luật số 96/2025/QH15 có hiệu lực thi hành kể từ ngày 15/10/2025. Điểm đ khoản 2 Điều 198a Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 96/2025/QH15 (Luật số 32/2024/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 96/2025/QH15) quy định “Tài sản bảo đảm được thu giữ phải đáp ứng điều kiện theo quy định của Chính phủ”.

¹ (i) Nghị quyết số 23/2016/QH14 ngày 07/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2017 và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 đã nêu rõ một trong những nhiệm vụ trọng tâm là “bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chủ nợ”; (ii) Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12/11/2021 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021 – 2025 (Điều 4.1) quy định: “Tiếp tục cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng, hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng phù hợp với nguyên tắc thị trường, bảo đảm an toàn, lành mạnh và ổn định của hệ thống; tăng cường tính minh bạch, cạnh tranh, phù hợp với thông lệ quốc tế và xu hướng phát triển mới. Tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật về xử lý nợ xấu, ...”; (iii) Nghị quyết số 158/2024/QH15 ngày 12/11/2024 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2025 (khoản 3.5 Điều 3) quy định: “Triển khai quyết liệt Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2021 - 2025; tập trung xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém...”; đồng thời, Nghị quyết số 158/2024/QH15 cũng yêu cầu: “có giải pháp mạnh mẽ, quyết liệt để tháo gỡ thể chế, khắc phục điểm nghẽn; đẩy mạnh hơn nữa việc rà soát, bổ sung, hoàn thiện thể chế, pháp luật, cơ chế, chính sách gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật; tập trung cắt giảm, đơn giản hoá thủ tục hành chính, quy định kinh doanh, tạo thuận lợi, tiết giảm chi phí cho người dân, doanh nghiệp” và “đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực”- điểm 3.1 Điều 3); (iv) Nghị quyết số 192/2025/QH15 ngày 19/02/2025 của Quốc hội về Bổ sung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2025 với mục tiêu tăng trưởng đạt 8% trở lên (khoản 2.4 Điều 2) quy định: “Hoàn thiện các cơ chế, chính sách về thuế, tín dụng để hỗ trợ tăng sức mua, kích cầu tiêu dùng, du lịch nội địa”...

(ii) Khoản 1 và khoản 2 Điều 53 Luật số 64/2025/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15 quy định:

“Điều 53. Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật

1. ...Trường hợp văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn và trong trường hợp đặc biệt có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành; đồng thời phải được đăng tải ngay trên công báo điện tử, cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật, cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng.

2. Văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản giao quy định chi tiết hoặc thời điểm có hiệu lực của nội dung được giao quy định chi tiết.”.

(iii) Ngày 14/7/2025, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1526/QĐ-TTg về việc ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 9.

Theo đó, NHNN được giao chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan xây dựng Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ (quy định chi tiết điểm đ khoản 2 Điều 198a) theo trình tự, thủ tục rút gọn, thời gian dự kiến trình Chính phủ ban hành trước ngày 15/9/2025.

Như vậy, căn cứ các nội dung trên, việc NHNN xây dựng Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ là có cơ sở pháp lý và đã được Thủ tướng Chính phủ phân công thực hiện.

2. Cơ sở thực tiễn

Luật số 96/2025/QH15 được Quốc hội thông qua là một trong những hoạt động lập pháp nhằm góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển đất nước như Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII đã đề ra và đáp ứng yêu cầu phát triển trong kỷ nguyên mới; tạo lập khuôn khổ pháp lý đồng bộ về xử lý nợ xấu, đặc biệt đã ghi nhận chính thức quyền của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài (TCTD), tổ chức mua bán, xử lý nợ trong việc thu giữ tài sản bảo đảm (TSBĐ) của khoản nợ xấu. Các quốc gia ghi nhận quyền thu giữ TSBĐ của chủ nợ như là một biện pháp tự cứu của chủ nợ có bảo đảm (self-help remedies of secured creditors).

Lợi thế rõ ràng đối với các chủ nợ khi lựa chọn phương pháp này là giảm chi phí thu hồi nợ nhưng phương pháp này cũng có thể dẫn đến việc chiếm hữu

bất hợp pháp hoặc tình trạng lạm dụng của các chủ nợ có thể tạo ra xung đột giữa những người dân, thậm chí là những bên không tham gia giao dịch tín dụng².

Do vậy, trong quá trình xây dựng Luật số 96/2025/QH15, NHNN đã tham mưu Chính phủ đề trình Quốc hội quy định về thu giữ TSBĐ, được thiết kế theo hướng chặt chẽ về điều kiện cũng như quy trình thực hiện. Tuy nhiên, NHNN cũng ghi nhận khuyến nghị của các chuyên gia về việc giới hạn TSBĐ được thu giữ nhằm đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người dân. Theo đó, các chuyên gia đề nghị quy định giới hạn tài sản bảo đảm (i) không phải là nơi ở duy nhất của người dân; (ii) không là tư liệu sản xuất duy nhất đảm bảo thu nhập tối thiểu; (iii) giá trị tài sản không vượt quá một ngưỡng nhất định.

Như vậy, mặc dù trên thực tế, các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng việc thực hiện các biện pháp tự cứu của các chủ nợ khi chủ nợ có bảo đảm là các tổ chức tài chính hoặc các tổ chức cấp tín dụng thường không xảy ra tình trạng lạm dụng trong thu giữ do việc này có thể ảnh hưởng đến danh tiếng của chính các tổ chức tài chính, tổ chức cấp tín dụng³ nhưng để thực hiện các mục tiêu chính sách xã hội⁴, NHNN cho rằng cần thiết đặt ra một số giới hạn liên quan đến TSBĐ được thu giữ như khuyến nghị của các chuyên gia đã nêu trên và việc xây dựng Nghị định về điều kiện TSBĐ được thu giữ là biện pháp cần thiết, vừa góp phần tạo lập khuôn khổ pháp lý để thực hiện việc thu giữ TSBĐ của khoản nợ xấu, vừa đảm bảo tính cân bằng giữa quyền chủ nợ và quyền có nơi ở hợp pháp, quyền làm việc, quyền sở hữu của người dân về nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất của người dân.

II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH VÀ QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH ĐIỀU KIỆN TÀI SẢN BẢO ĐẢM CỦA KHOẢN NỢ XẤU ĐƯỢC THU GIỮ

1. Mục đích ban hành Nghị định

Để đảm bảo cân bằng quyền và lợi ích hợp pháp của bên đi vay và bên cho vay, cần có một cách tiếp cận toàn diện và cân bằng hơn đối với quy định về thu giữ TSBĐ của khoản nợ xấu nhằm hạn chế tối đa ảnh hưởng đến đời sống sinh hoạt, sản xuất và lao động thường nhật của người dân, góp phần ổn định an sinh xã hội

² Roderick J Wood, Enforcement Remedies of Creditors, 1996 34-4 Alberta Law Review 783, 1996 CanLIIDocs 179, <<https://canlii.ca/t/sl1s>>, retrieved on 2025-07-15, tr 803, <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/1996CanLIIDocs179#!fragment/ROOT/BQCwhgzziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAlAeSvwEoAaZbUwiARUUNwE9oByfgwiEwuBJ259Bw0eJABIPKQBCfCgFEAMhoBqAQQBvAYQ0NSYAEbRS2OHTpA>

³ Như trên (trang 802).

⁴ Như trên (trang 802).

nhưng cũng đảm bảo tôn trọng nguyên tắc “cá nhân, pháp nhân xác lập, thực hiện, chấm dứt quyền, nghĩa vụ dân sự của mình trên cơ sở tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận. Mọi cam kết, thỏa thuận không vi phạm điều cấm của luật, không trái đạo đức xã hội có hiệu lực thực hiện đối với các bên và phải được chủ thể khác tôn trọng” đã được ghi nhận tại khoản 2 Điều 3 Bộ Luật Dân sự số 91/2015/QH13.

2. Quan điểm xây dựng Nghị định

- Bám sát các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước đối với công tác xử lý nợ xấu. Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

- Quy định chi tiết đầy đủ nội dung được giao tại Luật số 96/2025/QH15.

- Đảm bảo nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; bảo đảm tính công bằng, nhân đạo, khả thi và hiệu quả trong công tác xây dựng pháp luật.

- Đảm bảo sự phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các thỏa thuận, cam kết của Việt Nam; đảm bảo mục tiêu hội nhập quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH ĐIỀU KIỆN TÀI SẢN BẢO ĐẢM CỦA KHOẢN NỢ XẤU ĐƯỢC THU GIỮ

Trên cơ sở phân công của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 1526/QĐ-TTg ngày 14/7/2025, NHNN đã triển khai xây dựng dự thảo Nghị định theo quy định tại Luật số 64/2025/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15 và các văn bản hướng dẫn thi hành, cụ thể như sau:

1. Ngày .../.../2025, NHNN đã thực hiện đăng tải hồ sơ dự thảo Nghị định trên Cổng thông tin điện tử của NHNN để lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, đối tượng chịu tác động cũng như có văn bản đề nghị các Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan có ý kiến đối với hồ sơ dự thảo Nghị định (Công văn số .../NHNN-PC).

2. Ngày .../.../2025, NHNN đã có Quyết định số .../QĐ-NHNN về việc thành lập Tổ soạn thảo với sự tham gia của các cơ quan, tổ chức có liên quan, chuyên gia, nhà khoa học để tư vấn cho cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện việc soạn thảo.

3. Ngày .../.../2025, NHNN đã có Công văn số .../NHNN-PC đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định hồ sơ dự thảo Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ.

Trên cơ sở đó, NHNN đã chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị định và các tài liệu kèm theo để trình Chính phủ.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH ĐIỀU KIỆN TÀI SẢN BẢO ĐẢM CỦA KHOẢN NỢ XẤU ĐƯỢC THU GIỮ

1. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

1.1. Phạm vi điều chỉnh

Dự thảo Nghị định quy định về điều kiện tài sản bảo đảm khoản nợ xấu được thu giữ.

1.2. Đối tượng áp dụng

Đối tượng áp dụng của dự thảo Nghị định gồm:

- (i) Tổ chức tín dụng.
- (ii) Chi nhánh ngân hàng nước ngoài.
- (iii) Tổ chức mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ có chức năng mua, bán, xử lý nợ (sau đây gọi là tổ chức mua bán, xử lý nợ).
- (iv) Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

2. Bố cục của dự thảo Nghị định

Dự thảo Nghị định gồm 6 Điều:

- Điều 1: Phạm vi điều chỉnh.
- Điều 2: Đối tượng áp dụng.
- Điều 3: Giải thích từ ngữ.
- Điều 4: Điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ.
- Điều 5: Trách nhiệm của bên bảo đảm.
- Điều 6: Hiệu lực và trách nhiệm thi hành.

3. Nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định

3.1. Việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước

Việc chăm lo, giải quyết nhà ở cho người dân luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, xem đó là nhiệm vụ trọng tâm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chủ trương này đã được cụ thể hóa trong Hiến pháp, Luật Nhà ở và các văn bản hướng dẫn thi hành. Hiến pháp đã khẳng định: “Nhà nước

có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở”⁵, đồng thời, cũng ghi nhận quyền có nơi ở hợp pháp của công dân⁶ và quyền làm việc⁷, quyền sở hữu của người dân về nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất⁸.

Tuy nhiên, Nghị quyết số 68-NQ/TW cũng nhấn mạnh việc bảo vệ quyền sở hữu, quyền tài sản, quyền cạnh tranh bình đẳng và thực thi hợp đồng nhằm củng cố niềm tin vào pháp luật. Khi đề cập đến việc bảo vệ quyền sở hữu, quyền tài sản thì cũng cần nhìn nhận về quyền tài sản và quyền sở hữu của bên cho vay, người gửi tiền và không nên chỉ nhìn nhận về quyền sở hữu của bên đi vay, nhất là khi bên đi vay, bên bảo đảm đã tự nguyện thỏa thuận, cam kết về việc thực hiện nghĩa vụ cũng như tự nguyện định đoạt quyền tài sản của mình thông qua việc sử dụng tài sản làm TSBĐ cho khoản vay tại TCTD.

Dự thảo Nghị định được thiết kế theo hướng cho phép bên nhận bảo đảm tiến hành thu giữ tài sản bảo đảm khi TSBĐ không phải nhà ở duy nhất hoặc công cụ lao động chủ yếu, duy nhất nhằm cân bằng giữa quyền chủ nợ và quyền có nơi ở hợp pháp, quyền làm việc, quyền sở hữu của người dân về nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất của người dân và cũng chính là sự tôn trọng, tuân thủ các cam kết tại hợp đồng bảo đảm, góp phần giữ gìn kỷ cương, trật tự xã hội.

a) Về điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ (Điều 4)

Để đảm bảo việc thu giữ TSBĐ không ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống sinh hoạt, lao động và sản xuất của người dân, dự thảo Nghị định đã quy định cụ thể về điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ ngoài các điều kiện theo quy định tại Luật số 96/2025/QH15. Cụ thể:

(i) Tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ khi đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 198a Luật số 32/2024/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 96/2025/QH15 và các điều kiện sau: (1) Tài sản bảo đảm không phải là nhà ở duy nhất của bên bảo đảm; (2) Tài sản bảo đảm không phải là công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất của bên bảo đảm.

(ii) Tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu không phải là tài sản quy định tại khoản 1 Điều này được thu giữ khi đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 198a Luật số 32/2024/QH14 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 96/2025/QH15.

Quy định này cũng được xây dựng trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế của một số quốc gia như Pháp, Canada, Liên Bang Nga, Đức. Qua rà soát, pháp

⁵ Khoản 3 Điều 59 Hiến pháp 2013.

⁶ Khoản 1 Điều 22 Hiến pháp 2013.

⁷ Khoản 1 Điều 35 Hiến pháp 2013.

⁸ Khoản 1 Điều 32 Hiến pháp 2013.

luật ở các nước trên hầu như chỉ có các quy định hạn chế trong thu giữ tài sản của bên phải thi hành án để thực hiện việc thi hành bản án, quyết định có hiệu lực. Phạm vi hạn chế được xem xét trên toàn bộ các tài sản của bên phải thi hành án để thanh toán cho người được thi hành án - là các chủ nợ không có bảo đảm (judgement creditors). Trong khi đó, đối với các chủ nợ có bảo đảm, TSBĐ là tài sản đã được xác định tại thời điểm ký thỏa thuận/giao dịch bảo đảm nhưng chỉ có một số ít các quốc gia có điều chỉnh về các hạn chế khi thực hiện thu giữ TSBĐ bởi chủ nợ có bảo đảm.

Trên thực tế, mặc dù để thực hiện thu giữ theo quy định tại Điều 198a Luật số 32/2024/QH15 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 96/2025/QH15, TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ xấu phải tuân thủ các điều kiện, trình tự, thủ tục rõ ràng, minh bạch. Tuy nhiên, đối với một số trường hợp như TSBĐ là công cụ lao động duy nhất mang lại thu nhập tối thiểu cho bên bảo đảm, việc thu giữ TSBĐ có thể khiến bên bảo đảm càng khó khăn về tài chính cũng như không đảm bảo khả năng nuôi sống bản thân và gia đình; tương tự, việc thu giữ TSBĐ là nhà ở duy nhất cũng có thể khiến bên bảo đảm và gia đình không còn nơi ở.

Theo khuyến nghị của các chuyên gia, TSBĐ được thu giữ phải có giá trị không vượt quá một ngưỡng nhất định. Tuy nhiên, việc xác định ngưỡng giá trị tài sản để được thu giữ cũng không khả thi do mỗi khách hàng vay có năng lực tài chính khác nhau, có TSBĐ khác nhau; mục đích vay, giá trị khoản vay và TSBĐ tương ứng cũng vô cùng đa dạng. Việc đưa ra ngưỡng chung về giá trị tài sản để được thu giữ áp dụng cho tất cả các khách hàng vay sẽ không đảm bảo tính khách quan và không khả thi trong thực tiễn.

b) Để đảm bảo quy định trên được thực thi thống nhất, dự thảo Nghị định đưa ra 2 khái niệm “nhà ở duy nhất” và “công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất” (Điều 3)

Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế⁹ và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành như Luật Nhà ở, Luật Cư trú, NHNN đề xuất định nghĩa khái niệm “nhà ở duy nhất” và “công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất” tại Điều 3 dự thảo Nghị định nhằm thống nhất về cách hiểu và áp dụng khi các tài sản trên được sử dụng làm TSBĐ, theo đó:

⁹ Canada, Philippines, Hoa Kỳ (theo Báo cáo kinh nghiệm quốc tế kèm theo Hồ sơ dự thảo Nghị định).

(i) Nhà ở duy nhất là *công trình xây dựng duy nhất thuộc quyền sở hữu* của bên bảo đảm nơi bên bảo đảm ở và *sinh sống ổn định, lâu dài hoặc thường xuyên sinh sống*.

Quy định này được xây dựng trên cơ sở khái niệm “nhà ở” tại khoản 1 Điều 2 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15¹⁰ và khái niệm “chỗ ở hợp pháp”, “nơi thường trú”, “nơi ở hiện tại” tại khoản 1, 8, 10 Luật Cư trú số 68/2020/QH14¹¹.

(ii) Công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất là phương tiện lao động *mang lại thu nhập chủ yếu hoặc duy nhất* cho bên bảo đảm. Thu nhập chủ yếu hoặc duy nhất của bên bảo đảm được xác định tương ứng với mức lương tối thiểu theo vùng nơi bên bảo đảm sinh sống và làm việc theo quy định của Chính phủ về mức lương tối thiểu đối với người lao động làm việc theo hợp đồng lao động.

Hiện nay, pháp luật Việt Nam không có khái niệm “*mang lại thu nhập chủ yếu hoặc duy nhất*”. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 87 Luật Thi hành án dân sự và quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 55 dự thảo 4 Luật Thi hành án dân sự, “công cụ lao động cần thiết, có giá trị không lớn được dùng làm phương tiện sinh sống chủ yếu hoặc duy nhất của người phải thi hành án và gia đình” là tài sản không được kê biên.

Các khái niệm trên cũng được xây dựng trên cơ sở tham khảo về tài sản được loại trừ khi thực hiện kê biên TSBĐ của Đức (miễn trừ khỏi việc bị tịch thu nhằm đảm bảo các điều kiện sống cơ bản và khả năng lao động của bên nợ¹²) và Canada (Công cụ, tài sản cá nhân dùng để kiếm thu nhập theo nghề của khách hàng vay)¹³.

Việc định lượng thu nhập *chủ yếu hoặc duy nhất* của bên bảo đảm dựa trên cơ sở sau:

Khoản 1, 2, 3 Điều 91 Bộ Luật Lao động số 45/2019/QH14 quy định: “1. Mức lương tối thiểu là mức lương thấp nhất được trả cho người lao động làm công

¹⁰ “1. Nhà ở là công trình xây dựng với mục đích để ở và phục vụ nhu cầu sinh hoạt của gia đình, cá nhân. Nhà ở được sử dụng vào mục đích để ở và mục đích không phải để ở mà pháp luật không cấm là nhà ở có mục đích sử dụng hỗn hợp”.

¹¹ “1. *Chỗ ở hợp pháp* là nơi được sử dụng để sinh sống, *thuộc quyền sở hữu* hoặc quyền sử dụng của công dân, bao gồm nhà ở, tàu, thuyền, phương tiện khác có khả năng di chuyển hoặc chỗ ở khác theo quy định của pháp luật”; “8. Nơi thường trú là nơi công dân *sinh sống ổn định, lâu dài* và đã được đăng ký thường trú”; “10. Nơi ở hiện tại là nơi thường trú hoặc nơi tạm trú mà công dân đang *thường xuyên sinh sống*; trường hợp không có nơi thường trú, nơi tạm trú thì nơi ở hiện tại là nơi công dân đang thực tế sinh sống”.

¹² Xem tại https://www.google.com/url?q=https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_zpo/englisch_zpo.html%23p2878&sa=D&source=editors&ust=1752555337522594&usg=AOvVaw151grN_2vZreNnLfDM8Aun

¹³ Xem tại <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e24#BK1>

việc giản đơn nhất trong điều kiện lao động bình thường *nhằm bảo đảm mức sống tối thiểu của người lao động và gia đình họ, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội*; 2. Mức lương tối thiểu được xác lập theo vùng, ấn định theo tháng, giờ; 3. Mức lương tối thiểu được điều chỉnh *dựa trên mức sống tối thiểu của người lao động và gia đình họ; tương quan giữa mức lương tối thiểu và mức lương trên thị trường; chỉ số giá tiêu dùng, tốc độ tăng trưởng kinh tế; quan hệ cung, cầu lao động; việc làm và thất nghiệp; năng suất lao động; khả năng chi trả của doanh nghiệp*”.

Trên cơ sở quy định tại khoản 4 Điều 91 Bộ Luật số 45/2019/QH14, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 74/2024/NĐ-CP quy định mức lương tối thiểu đối với người lao động làm việc theo hợp đồng lao động được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 128/2025/NĐ-CP. Trong đó, Nghị định quy định mức lương tối thiểu lần lượt là 4.960.000 đồng/tháng (Vùng I), 4.410.000 đồng/tháng (Vùng II), 3.860.000 đồng/tháng (Vùng III), 3.450.000 đồng/tháng (Vùng IV).

Căn cứ các quy định trên, mức lương tối thiểu do Chính phủ quyết định và công bố trên cơ sở khuyến nghị của Hội đồng Tiền lương Quốc gia và được điều chỉnh dựa trên mức sống tối thiểu của người lao động và gia đình, để đảm bảo có thể chi trả được các khoản phí cơ bản nhất về: Chi phí lương thực, thực phẩm đảm bảo cung cấp đủ lượng Kcal cần thiết. Các chi phí đáp ứng các nhu cầu tiêu dùng tối thiểu cho giáo dục, y tế, nhà ở, năng lượng, chất đốt, đồ dùng sinh hoạt hàng ngày, giao thông đi lại, giải trí, trang phục quần áo, thiết bị phục vụ sinh hoạt, các khoản đóng góp, chi khác¹⁴.

Trường hợp dự thảo Nghị định được thông qua, căn cứ trên mức lương tối thiểu được xác định tại Nghị định của Chính phủ, bên bảo đảm sẽ xác nhận, cam kết TSBĐ có phải là công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất hay không trên cơ sở xác định TSBĐ đó có mang lại thu nhập tương ứng với mức lương tối thiểu theo vùng nơi bên bảo đảm sinh sống và làm việc hay không.

c) Trách nhiệm của bên bảo đảm (Điều 5)

Dự thảo Nghị định quy định thời điểm xác nhận và cam kết của bên bảo đảm cũng như trách nhiệm chứng minh của bên bảo đảm do bên bảo đảm là người trực tiếp sở hữu, sử dụng tài sản, nắm rõ hiện trạng thực tế, hồ sơ pháp lý và mục đích sử dụng của tài sản và TCTD không phải cơ quan quản lý nhà nước nên không được cung cấp cơ chế để xác minh tình trạng của TSBĐ.

¹⁴ Xem tại <https://dantri.com.vn/lao-dong-viec-lam/muc-song-toi-thieu-o-do-thi-lon-hon-9-trieu-dongho-co-du-nuoi-2-con-20240226163514770.htm>

Về bản chất, việc thu giữ TSBĐ theo quy định của Luật số 96/2025/QH15 là biện pháp xử lý theo thỏa thuận của các bên có liên quan. Tuy nhiên, bên thực hiện thu giữ TSBĐ không có trách nhiệm cũng như không có khả năng để kiểm tra, xác minh nhà ở của cá nhân có phải là nhà ở duy nhất hay không và cũng không có khả năng kiểm tra, xác minh công cụ lao động có phải là công cụ lao động có phải là công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất hay không.

Trường hợp phải thuê bên thứ ba thực hiện các công việc này sẽ làm phát sinh chi phí, thủ tục khi cấp tín dụng và/hoặc khi tiến hành thu giữ TSBĐ.

Do vậy, nghĩa vụ, trách nhiệm xác nhận, cam kết và chứng minh nội dung liên quan về TSBĐ thuộc về bên bảo đảm.

Căn cứ trên xác nhận, cam kết và tài liệu chứng minh của bên bảo đảm, bên nhận bảo đảm đánh giá và “ứng xử” với TSBĐ phù hợp với khẩu vị rủi ro của mình (trường hợp TSBĐ được coi là nhà ở duy nhất và công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất, bên nhận bảo đảm không được tiến hành thu giữ).

Nhằm thể hiện tinh thần tôn trọng quyền tự định đoạt và thỏa thuận của các bên trong quan hệ hợp đồng theo tinh thần của Bộ luật Dân sự, dự thảo Nghị định quy định:

(i) Tại thời điểm ký hợp đồng bảo đảm, bên bảo đảm có trách nhiệm xác nhận và cam kết tài sản bảo đảm thuộc hoặc không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị định này.

(ii) Trường hợp bên bảo đảm xác nhận và cam kết tài sản bảo đảm thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị định này, bên bảo đảm có trách nhiệm cung cấp tài liệu chứng minh.

(iii) Trường hợp bên bảo đảm không cung cấp được các tài liệu chứng minh, tài sản bảo đảm là nhà ở, công cụ lao động được xác định không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 4 Nghị định này.

Tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ được thu giữ tài sản bảo đảm trên cơ sở xác nhận, cam kết và tài liệu chứng minh của bên bảo đảm theo quy định tại Điều này.

(iv) Bên bảo đảm chịu trách nhiệm về tính đúng đắn, hợp pháp của các tài liệu chứng minh.

3.2. Nội dung cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính

Dự thảo Nghị định không có nội dung liên quan đến thủ tục hành chính. Dự thảo Nghị định quy định bên bảo đảm xác nhận và cam kết TSBĐ thuộc hoặc

không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 4 dự thảo Nghị định; không quy định vai trò và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước.

3.3. Nội dung phân quyền, phân cấp

Dự thảo Nghị định không có nội dung liên quan đến việc phân quyền, phân cấp.

3.4. Vấn đề còn ý kiến khác nhau cần xin ý kiến cấp có thẩm quyền và kiến nghị phương án giải quyết

Dự thảo Nghị định đã được hoàn thiện trên cơ sở giải trình, tiếp thu đầy đủ ý kiến của Bộ Tư pháp, ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, không có vấn đề còn ý kiến khác nhau cần xin ý kiến cấp có thẩm quyền.

V. NHỮNG NỘI DUNG BỔ SUNG MỚI SO VỚI DỰ THẢO VĂN BẢN GỬI THẨM ĐỊNH (NẾU CÓ)

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN

Để đảm bảo tiến độ, các cơ quan, tổ chức cá nhân vẫn sử dụng nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực hiện hành, trong đó bao gồm việc bố trí kinh phí và nguồn lực để tổ chức triển khai Nghị định. Các nội dung quy định tại dự thảo Nghị định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới, không đặt ra các yêu cầu về việc phải bố trí nguồn nhân lực để tổ chức thực hiện. Các quy định nêu trên khi Nghị định được thông qua và ban hành, các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng điều chỉnh có trách nhiệm thực thi, không phát sinh thêm bộ máy, biên chế trong tổ chức thi hành Nghị định, không có tác động liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới.

VII. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

NHNN kính trình Chính phủ xem xét, thông qua hồ sơ dự thảo Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ.

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị định quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ. NHNN xin kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

(Xin gửi kèm theo: (i) Tờ trình tóm tắt; (ii) Dự thảo Nghị định; (iii) Bản đánh giá thủ tục hành chính, việc phân quyền, phân cấp, bảo đảm bình đẳng giới, chính sách dân tộc; (iv) Bản thuyết minh dự thảo Nghị định; (v) Bản tổng hợp ý kiến, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức liên

quan; (vi) Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp số/BCTĐ-BTP; (vii) Báo cáo giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp).

Nơi nhận:

- Như kính trình;
- Thủ tướng Chính phủ
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ | (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ |
- Bộ Tư pháp | (để ph/hợp);
- BLĐ NHNN;
- Lưu: VP, PC.DTNHuyen.

**KT. THÔNG ĐỐC
PHÓ THÔNG ĐỐC**

Phạm Quang Dũng