|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2016* |

**BÁO CÁO**

**Đánh giá tình hình thực thi của Nghị định số 108/2013/NĐ-CP ngày 23/9/2013 của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực**

**chứng khoán và thị trường chứng khoán**

Ngày 23/9/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 108/2013/NĐ-CP Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán (Nghị định 108/2013/NĐ-CP) thay thế Nghị định số 85/2010/NĐ-CP. Nghị định 108/2013/NĐ-CP đã đóng vai trò quan trọng trong việc xử lý vi phạm pháp luật về chứng khoán và thị trường chứng khoán (TTCK), giải quyết những vướng mắc, bất cập trong quá trình xử lý vi phạm hành chính, bổ sung những hành vi vi phạm mới phát sinh từ thực tiễn hoạt động và phát triển của thị trường, tăng mức phạt tiền đối với một số hành vi cần xử phạt nặng để răn đe, phòng ngừa vi phạm, góp phần đảm bảo tính công khai, minh bạch, công bằng và sự phát triển ổn định, an toàn của TTCK.

**1. Tình hình xử phạt vi phạm hành chính giai đoạn áp dụng Nghị định số 85/2010/NĐ-CP (các năm 2011-2013) và giai đoạn áp dụng Nghị định số 108/2013/NĐ-CP (các năm 2014-2015)**

Căn cứ vào kết quả thanh tra, kiểm tra trực tiếp và kết quả giám sát, Uỷ ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) đã xử phạt tổng cộng 453 trường hợp vi phạm hành chính trong giai đoạn 2011-2013 và tổng cộng 253 trường hợp vi phạm hành chính trong giai đoạn 2014-2015. Thống kê số liệu xử phạt trong giai đoạn từ 2011-2013 và giai đoạn từ 2014-2015 cho thấy: số trường hợp vi phạm hành chính được xử phạt của giai đoạn áp dụng Nghị định 108/2013/NĐ-CP (trung bình 128 trường hợp/năm) thấp hơn so với giai đoạn áp dụng Nghị định 85/2010/NĐ-CP (trung bình 151 trường hợp/năm) nhưng có hướng gia tăng qua các năm 2013, 2014, 2015.

**2. Các nhóm hành vi vi phạm trong lĩnh vực chứng khoán**

Các hành vi vi phạm hành chính trên TTCK trong thời gian qua chủ yếu ở 04 nhóm vi phạm cơ bản sau:

*2.1. Vi phạm quy định về nghĩa vụ của công ty đại chúng, tổ chức phát hành; vi phạm quy định về chế độ báo và công bố thông tin của công ty đại chúng, công ty niêm yết*

Kết quả thanh tra, xử lý vi phạm công ty đại chúng cho thấy công ty đại chúng quy mô lớn, tổ chức niêm yết nhìn chung đã đảm bảo tuân thủ quy định pháp luật về chứng khoán và TTCK. Tuy nhiên, các công ty đại chúng tại các địa phương còn hạn chế trong cập nhật và nắm bắt các quy định pháp luật về chứng khoán và TTCK. Một số công ty do hoạt động sản xuất kinh doanh khó khăn nên biến động nhân sự, nhân sự kiêm nhiệm không đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ báo cáo, công bố thông tin. Một số công ty có nhiều công ty con nên việc hợp nhất số liệu báo cáo tài chính chậm trễ. Bên cạnh đó, nguyên nhân chính là nhận thức của ban lãnh đạo nhiều công ty về tuân thủ pháp luật chứng khoán và TTCK. Một số công ty đại chúng chỉ quan tâm đến hoạt động sản xuất kinh doanh, chưa quan tâm đến nghĩa vụ cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời cho cổ đông, nhà đầu tư, thị trường.

Các hành vi vi phạm của công ty đại chúng, tổ chức phát hành thường tập trung vào một số dạng hành vi như: vi phạm về chậm đăng ký công ty đại chúng; vi phạm quy định về chào bán/phát hành thêm chứng khoán; vi phạm chế độ báo, công bố thông tin và quản trị công ty. Việc xử phạt vi phạm hành chính với mức phạt cao hơn tại Nghị định 85/2010/NĐ-CP và Nghị định 108/2013/NĐ-CP đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với các doanh nghiệp trong thời gian qua đã có tác dụng răn đe các hành vi vi phạm về chào bán chứng khoán ra công chúng không đăng ký với UBCKNN (các năm 2013-2015 chỉ có 04 trường hợp, giảm mạnh so với giai đoạn trước). Với việc quy định chế tài xử phạt đối với cá nhân lãnh đạo công ty đại chúng vi phạm về quản trị công ty tại Nghị định 108/2013/NĐ-CP, trong năm 2015, UBCKNN đã xử phạt 02 lãnh đạo công ty đại chúng do có hành vi không thực hiện đúng Nghị quyết của ĐHĐCĐ, vi phạm quy định về ngăn ngừa xung đột lợi ích.

Ngoài ra, qua việc tăng cường quản lý, giám sát, tuyên truyền, phổ biến pháp luật, UBCKNN đã phát hiện và xử lý nhiều trường hợp chậm đăng ký công ty đại chúng với UBCKNN, yêu cầu các doanh nghiệp đăng ký công ty đại chúng và tuân thủ nghĩa vụ công ty đại chúng theo quy định.

*2.2. Vi phạm quy định về hoạt động của tổ chức kinh doanh chứng khoán*

Kết quả thanh tra, kiểm tra cho thấy các công ty chứng khoán đã nỗ lực vượt qua khó khăn, thực hiện tái cấu trúc, tổ chức lại hoạt động, tăng cường hoạt động quản trị rủi ro, kiểm soát nội bộ để nâng cao chất lượng phục vụ nhà đầu tư đồng thời đảm bảo hoạt động một cách an toàn. Các công ty quản lý quỹ về cơ bản có ý thức tuân thủ đầy đủ quy định pháp luật. Tuy nhiên, tại một số công ty chứng khoán hoạt động kiểm soát nội bộ, quản trị doanh nghiệp, quản trị rủi ro còn hạn chế dẫn tới vi phạm về tỷ lệ đầu tư, giao dịch ký quỹ, về nghĩa vụ báo cáo. Bên cạnh đó, việc thay đổi sở hữu, bộ máy nhân sự tại một số công ty dẫn tới không đảm bảo bố trí đủ nhân sự hành nghề phù hợp. Các vi phạm, thiếu sót của công ty quản lý quỹ chủ yếu về bố trí người hành nghề, cập nhật điều lệ, quy trình nghiệp vụ, không đảm bảo nhân sự bộ phận kiểm soát nội bộ, chậm thực hiện nghĩa vụ báo cáo.

*2.3. Vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán như giao dịch nội gián, thao túng thị trường*

Thao túng, giao dịch nội bộ là các hành vi bị cấm, có mức xử phạt rất cao, vi phạm nghiêm trọng có thể bị xử lý hình sự. Trong thời gian qua, vi phạm bị phát hiện và xử phạt hành chính chủ yếu là vi phạm giao dịch nhằm tạo cung cầu giả tạo, thao túng giá. Với mức phạt tiền tăng cao tại Nghị định 108/2013/NĐ-CP so với Nghị định 85/2010/NĐ-CP, số trường hợp vi phạm bị xử phạt vi phạm hành chính trong các năm 2014-2015 (tổng số 05 trường hợp) đã giảm mạnh so với giai đoạn 2011-2013 (tổng số 23 trường hợp).

*2.4. Vi phạm nghĩa vụ báo cáo khi giao dịch của cổ đông nội bộ và người có liên quan của tổ chức niêm yết, nghĩa vụ báo cáo về sở hữu của cổ đông lớn*

Nhóm vi phạm nghĩa vụ báo cáo khi giao dịch của cổ đông nội bộ và người có liên quan của tổ chức niêm yết, nghĩa vụ báo cáo về thay đổi tỷ lệ sở hữu của cổ đông lớn là nhóm vi phạm có tỷ lệ cao cùng với nhóm vi phạm của tổ chức phát hành, đại chúng, niêm yết. Vi phạm của cổ đông lớn chủ yếu gồm: chậm báo cáo trở thành cổ đông lớn, chậm/không báo cáo khi giao dịch làm thay đổi các ngưỡng sở hữu 1%. Vi phạm của cổ đông nội bộ và người có liên quan chủ yếu gồm: không báo cáo trước khi giao dịch, giao dịch không đúng thời hạn đã đăng ký, chậm báo cáo kết quả giao dịch... Kết quả xử lý vi phạm cho thấy các vi phạm chủ yếu là lần đầu, chỉ có một vài trường hợp tái phạm. Nguyên nhân vi phạm là do đối tượng vi phạm không nắm được đầy đủ quy định hoặc hiểu không chính xác quy định về nghĩa vụ báo cáo khi thực hiện giao dịch, ý thức tự giác tuân thủ pháp luật chưa cao.

**3. Đánh giá mặt được, tồn tại trong thực thi Nghị định 108/2013/NĐ-CP**

**3.1. Mặt được**

- Việc ban hành Nghị định 108/2013/NĐ-CP cùng với Thông tư hướng dẫn (Thông tư số 217/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013) đã góp phần tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK, đảm bảo chế tài xử phạt hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK phù hợp với Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012, tính đồng bộ, hiệu lực, thuận lợi trong thực thi.

- Nghị định 108/2013/NĐ-CP được ban hành đã giải quyết nhiều vướng mắc, bất cập, tồn tại, hạn chế trong quá trình triển khai xử lý vi phạm hành chính, bổ sung những hành vi vi phạm mới phát sinh trong quá trình hoạt động và phát triển của TTCK, nâng mức phạt đối với những hành vi vi phạm nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến TTCK, đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức cá nhân; đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa vi phạm, góp phần vào sự phát triển ổn định, an toàn và các nguyên tắc hoạt động của TTCK.

- Việc tăng cường xử phạt với mức phạt tăng cao, áp dụng chế tài xử phạt các hành vi vi phạm mới đã có tác dụng tích cực trong việc kịp thời răn đe, phòng ngừa các hành vi vi phạm, nhất là các hành vi vi phạm có tính chất nghiêm trọng. Số liệu thống kê xử lý vi phạm cho thấy kể từ khi áp dụng Nghị định 108/2013/NĐ-CP, các vi phạm về chào bán ra công chúng không đăng ký, vi phạm về thao túng giá chứng khoán bị phát hiện và xử phạt hành chính đã giảm mạnh, tổng số vi phạm giai đoạn 2014-2015 cũng có xu hướng thấp hơn giai đoạn áp dụng các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trước đó.

**3.2. Mặt tồn tại**

*3.2.1. Nghị định 108/2013/NĐ-CP còn thiếu chế tài xử phạt để đảm bảo thực thi các văn bản pháp luật mới trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK*

Cùng với sự thay đổi của hệ thống pháp luật, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp (mới) và Luật Đầu tư (mới), cũng như sự phát triển của TTCK, hệ thống pháp luật về TTCK cũng đã có nhiều thay đổi mạnh mẽ. Ngày 05/5/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 42/2015/NĐ-CP về chứng khoán phái sinh và TTCK phái sinh (Nghị định 42/2015/NĐ-CP). Bên cạnh đó, vừa qua Chính phủ đã ban hành Nghị định số 60/2015/NĐ-CP ngày 26/6/2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 58/2012/NĐ-CP ngày 20/7/2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán (Nghị định 60/2015/NĐ-CP).

Cùng với việc ban hành các Nghị định nêu trên trên, Bộ Tài chính đã ban hành một loạt các văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế văn bản pháp luật hiện hành trong lĩnh vực chứng khoán như: Thông tư số 123/2015/TT-BTC ngày 18/8/2015 Hướng dẫn hoạt động đầu tư nước ngoài trên TTCK Việt Nam (thay thế Thông tư số 213/2012/TT-BTC), Thông tư số 155/2015/TT-BTC Hướng dẫn công bố thông tin trên TTCK (thay thế Thông tư 52/2012/TT-BTC), Thông tư số 162/2015/TT-BTC ngày 26/10/2015 Hướng dẫn việc chào bán chứng khoán ra công chúng, chào bán cổ phiếu để hoán đổi, phát hành thêm cổ phiếu, mua lại cổ phiếu, bán cổ phiếu quỹ và chào mua công khai cổ phiếu (thay thế Thông tư số 130/2012/TT-BTC), Thông tư số 180/2015/TT-BTC ngày 13/11/2015 Hướng dẫn về đăng ký giao dịch chứng khoán trên hệ thống giao dịch cho chứng khoán chưa niêm yết (thay thế Thông tư số 01/2015/TT-BTC), Thông tư thay thế Thông tư số 121/2012/TT-BTC quy định về quản trị công ty áp dụng cho các công ty niêm yết, Thông tư thay thế Thông tư 74/2011/TT-BTC hướng dẫn về giao dịch chứng khoán...

Bên cạnh đó, Bộ luật Hình sự mới 2015 (được ban hành vào ngày 27/11/2015, có hiệu lực từ ngày 01/07/2016) đã sửa đổi 03 tội danh về chứng khoán hiện hành gồm: Tội cố ý công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu thông tin trong hoạt động chứng khoán (Điều 209); Tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán (Điều 210); Tội thao túng thị trường chứng khoán (Điều 211) đồng thời bổ sung 01 tội danh mới là Tội làm giả tài liệu trong hồ sơ chào bán, niêm yết chứng khoán (Điều 212). Thực hiện Nghị quyết số 109/2015/QH13 ngày 27/11/2015 của Quốc hội, Quyết định số 272/QĐ-TTg ngày 19/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ về triển khai thi hành Bộ luật Hình sự 2015, Bộ Tài chính đã rà soát và thấy rằng cần xem xét sửa đổi hành vi, chế tài xử phạt hành chính trong lĩnh vực chứng khoán để đảm bảo phù hợp với quy định của Bộ luật Hình sự 2015, đảm bảo xử lý được các hành vi vi phạm chưa đến mức độ xử lý hình sự cũng như đảm bảo cơ sở xử lý hình sự đối với tội danh có cấu thành tội phạm “đã bị xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi này nhưng còn vi phạm”.

Ngày 25/11/2014, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 2112/QĐ-TTg về việc triển khai thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia về phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố giai đoạn 2015-2020. Theo Kế hoạch hành động, một số Bộ ngành bao gồm Bộ Tài chính được giao đưa nội dung xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống rửa tiền, tài trợ khủng bố vào Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực.

Việc ban hành các văn bản pháp luật mới, văn bản pháp luật sửa đổi, bổ sung, thay thế các văn bản pháp luật về chứng khoán đã làm xuất hiện các quan hệ pháp luật, các đối tượng tham gia thị trường, các nghĩa vụ, hành vi mới cần được điều chỉnh và bảo đảm thực thi trên thực tế. Tuy nhiên, Nghị định 108/2013/NĐ-CP chưa quy định chế tài xử phạt hoặc chế tài xử phạt, hành vi vi phạm quy định tại Nghị định 108/2013/NĐ-CP cần sửa đổi phù hợp tương ứng với sự điều chỉnh về quan hệ, nghĩa vụ, đối tượng.

*3.2.2. Khung phạt tiền đối với một số hành vi vi phạm còn hẹp, chưa hoàn toàn phù hợp thực tiễn*

Nhóm vi phạm nghĩa vụ báo cáo khi giao dịch của cổ đông nội bộ và người có liên quan của tổ chức niêm yết, nghĩa vụ báo cáo về thay đổi tỷ lệ sở hữu của cổ đông lớn là nhóm vi phạm thường xuyên chiếm tỷ lệ cao trong số các vi phạm bị xử phạt hành chính. Trong các năm 2011-2015, nhóm vi phạm này chiếm 30-40% tổng số trường hợp bị xử phạt. Cổ đông lớn, cổ đông nội bộ và người có liên quan là những người thường nắm giữ số lượng lớn cổ phiếu doanh nghiệp hoặc là người điều hành, người biết thông tin nội bộ doanh nghiệp nên giao dịch của nhóm đối tượng này được thị trường quan tâm, ảnh hưởng tới niềm tin và tâm lý giao dịch của nhà đầu tư, tính công khai, minh bạch và công bằng của thị trường.

Thực tiễn xử lý vi phạm cho thấy các hành vi vi phạm về nghĩa vụ báo cáo khi thực hiện giao dịch của cổ đông có tính chất, mức độ vi phạm rất đa dạng, khác biệt lớn về khối lượng giao dịch, về thời gian vi phạm. Có những vi phạm liên quan đến giao dịch số lượng cổ phiếu chỉ vài nghìn đến vài chục nghìn cổ phiếu, có giá trị vài chục triệu đồng, ít ảnh hưởng đến thị trường, tâm lý nhà đầu tư nhưng có những vi phạm có khối lượng giao dịch hàng trăm nghìn đến hàng triệu cổ phiếu, ảnh hưởng lớn đến tâm lý và niềm tin thị trường. Bên cạnh đó, hành vi chậm báo cáo kết quả giao dịch của cổ đông nội bộ, người có liên quan hoặc khi trở thành cổ đông lớn cũng có sự khác biệt, có mức độ tác động khác nhau đến thị trường. Một số vi phạm báo cáo kết quả giao dịch chỉ chậm một vài ngày sau khi thực hiện giao dịch nhưng một số vi phạm không báo cáo hoặc chậm báo cáo nhiều ngày. Tuy nhiên, hiện nay các hành vi vi phạm nghĩa vụ báo cáo về giao dịch của cổ đông nội bộ và người có liên quan, về thay đổi sở hữu của cổ đông lớn đều áp dụng một mức phạt, chưa đảm bảo phù hợp với tính chất mức độ khác biệt của các hành vi vi phạm, ảnh hưởng đến tính răn đe, phòng ngừa vi phạm khi vi phạm với khối lượng lớn, thời gian vi phạm dài bị xử phạt như vi phạm với khối lượng nhỏ, thời gian vi phạm ngắn.

**4. Đề xuất**

Xuất phát từ cơ sở pháp lý và thực tiễn nêu trên, việc xem xét ban hànhNghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2013/NĐ-CP là thực sự cần thiết. Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2013/NĐ-CP phải đảm bảo phù hợp, thống nhất với pháp luật xử lý vi phạm hành chính, bổ sung chế tài xử phạt đối với các hành vi vi phạm mới để kịp thời xử lý, đảm bảo tính thực thi của các văn bản mới được ban hành trong lĩnh vực chứng khoán, Bộ luật Hình sự 2015, Luật Phòng chống rửa tiền; sửa đổi khung phạt theo hướng quy định chi tiết các hành vi vi phạm phù hợp với tính chất, mức độ vi phạm để đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa vi phạm.

Về mức phạt, cơ bản Nghị định không điều chỉnh mức phạt đối với các hành vi tại Nghị định 108/2013/NĐ-CP, chỉ bổ sung thêm 02 khung phạt với mức phạt cao hơn theo thời gian chậm nộp hồ sơ đăng ký đại chúng do từ năm 2006 đến nay có nhiều trường hợp chậm đăng ký công ty đại chúng đã ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của cổ đông khi các công ty này không đảm bảo thực hiện đầy đủ nghĩa vụ công bố thông tin, quản trị công ty theo quy định.

Trên cơ sở tổng kết, đánh giá tình hình thi hành Nghị định số 108/2013/NĐ-CP, Bộ Tài chính đã xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2013/NĐ-CP. Nghị định đã được đưa ra lấy ý kiến rộng rãi của các Bộ, ngành và các đối tượng chịu sự tác động của dự thảo gồm: các tổ chức niêm yết, công ty đại chúng, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, nhà đầu tư… để đảm bảo tính thực thi của Nghị định khi được ban hành./.

(Bộ Tài chính)