|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2021* |

**BÁO CÁO**

**Tổng kết thi hành Nghị định số 156/2020/NĐ-CP**

**ngày 31/12/2020 quy định xử phạt vi phạm hành chính**

**trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán**

Ngày 31/12/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 156/2020/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán (CK và TTCK), có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021 (thay thế 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 CK và TTCK và Nghị định số 145/2016/NĐ-CP ngày 01/11/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2013/NĐ-CP). Nghị định số 156/2020/NĐ-CP có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thực thi Luật chứng khoán 2019 và các văn bản hướng dẫn để răn đe, phòng ngừa vi phạm khi hệ thống quy định pháp luật chứng khoán mới có hiệu lực thi hành, 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 từ thời điểm Nghị định 156 có hiệu lực thi hành**

Trong giai đoạn thi hành Nghị định số 156/2020/NĐ-CP đến thời điểm báo cáo (01/01-30/06/2021), căn cứ vào kết quả giám sát thường xuyên và thanh kiểm tra, trUỷ ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) đã xử phạt tổng cộng 190 trường hợp vi phạm hành chính với tổng số tiền phạt là 7.046 triệu đồng.

Trong cùng kỳ 06 tháng đầu năm 2020 (giai đoạn áp dụng Nghị định số 108/2013/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 145/2016/NĐ-CP), có 203 trường hợp xử phạt với tổng số tiền phạt 10.473 triệu đồng. Như vậy, giai đoạn triển khai áp dụng Nghị định số 156/2020/NĐ-CP trong 6 tháng đầu năm 2021 có số trường hợp xử phạt và số tiền phạt thấp hơn. Điều này có phần xuất phát một phần từ việc Nghị định 156/2020/NĐ-CP được ban hành cùng với việc triển khai thi hành hệ thống pháp luật chứng khoán mới nên các tổ chức, cá nhân đang có sự điều chỉnh hoạt động chứng khoán để phù hợp với hệ thống pháp luật mới, chưa phát sinh nhiều vi phạm hành chính; mặt khác nhiều trường hợp xử phạt là đối với vi phạm diễn ra trước ngày 01/01/2021 nên theo nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật vẫn áp dụng Nghị định số 108/2013/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định 145/2016/NĐ-CP có khung phạt trung bình thấp hơn Nghị định số 156/2020/NĐ-CP.

Các vi phạm được xử phạt trong giai đoạn đầu năm 2021 áp dụng Nghị định số 108/2013/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định 145/2016/NĐ-CP trong xử phạt 150/190 trường hợp, có nguyên nhân từ tính chất giám sát và xử lý mang tính hậu kiểm và các thủ tục xử phạt đối tượng tổ chức thường có giải trình, đối chiếu kết quả giám sát từ nhiều nguồn khác nhau (UBCKNN, Sở giao dịch chứng khoán, giải trình và tài liệu chứng minh của tổ chức). Nghị định 156/2020/NĐ-CP áp dụng trong xử phạt đối với 40/190 trường hợp xử phạt, chủ yếu là xử phạt hành vi vi phạm nghĩa vụ báo cáo/công bố thông tin khi giao dịch của cổ đông lớn, người nội bộ, người có liên quan của người nội bộ.

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

Các nhóm hành vi vi phạm hành chính được xử phạt trên TTCK trong đầu năm 2021 như sau:

*2.1. Vi phạm quy định về nghĩa vụ của công ty đại chúng, tổ chức phát hành chứng khoán*

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 chế độ báo, công bố thông tin; vi phạm mua lại cổ phiếu, thay đổi phương án sử dụng vốn không thông qua Đại hội đồng cổ đông (ĐHĐCĐ); vi phạm quy định về quản trị công ty đại chúng; chậm đăng ký công ty đại chúng hoặc đăng ký giao dịch.

Nhóm hành vi vi phạm của công ty đại chúng, tổ chức phát hành trong 06 tháng đầu năm 2021 chiếm 10,5% tổng số trường hợp xử phạt, trong đó chủ yếu là vi phạm chế độ báo, công bố thông tin của công ty đại chúng, xuất phát từ số lượng nghĩa vụ báo cáo, công bố thông tin của công ty đại chúng chiếm phần lớn trong số nghĩa vụ thường xuyên của công ty đại chúng.

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

Trong 06 tháng đầu năm 2021, có 02 công ty chứng khoán bị xử phạt về các hành vi: cho khách hàng mua chứng khoán khi không có đủ tiền theo quy định; không lưu giữ đầy đủ hồ sơ, dữ liệu, tài liệu, chứng từ liên quan đến hoạt động của công ty chứng khoán.

*2.3. Vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán bị cấm (giao dịch thao túng thị trường)*

Thao túng là hành vi bị cấm, có mức xử phạt rất cao, vi phạm nghiêm trọng có thể bị xử lý hình sự. Trong 06 tháng đầu năm 2021, có 02 trường hợp thao túng cổ phiếu bị xử phạt hành chính với mức phạt 550 triệu đồng/cá nhân theo Nghị định số 108/2013/NĐ-CP và Nghị định số 145/2016/NĐ-CP. Các giao dịch thao túng có tính chất phức tạp, thường cần nhiều thời gian theo dõi, giám sát, xác minh, làm việc với đối tượng nghi vấn để làm rõ hành vi và xử lý.

*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*

Tương tự giai đoạn trước, 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 chiếm tỷ lệ cao nhất trong số các vi phạm hành chính bị xử phạt trong 06 tháng đầu năm 2021, (chiếm 86,31% tổng số vi phạm bị xử phạt).

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 về việc dự kiến giao dịch, giao dịch không đúng thời hạn/khối lượng đã đăng ký, chậm báo cáo kết quả giao dịch, giao dịch trước khi Sở giao dịch chứng khoán công bố thông tin về dự kiến giao dịch...

Vi phạm của nhóm cổ đông lớn, cổ đông nội bộ và người có liên quan áp dụng cả Nghị định số 108/2013/NĐ-CP được sửa đổi theo Nghị định số 145/2016/NĐ-CP và Nghị định số 156/2020/NĐ-CP, trong đó 40 trường hợp xử phạt theo Nghị định số 156/2020/NĐ-CP với mức phạt từ 3,75-90 triệu đồng.

*2.5. Vi phạm khác*

Trong 06 tháng đầu năm 2021, ngoài các nhóm vi phạm chủ yếu và thường xuyên nêu trên, UBCKNN cũng lần đầu tiên xử phạt 01 trường hợp tổ chức nước ngoài thực hiện một hoặc một số giao dịch nhằm che giấu quyền sở hữu thực sự đối với một chứng khoán để trốn tránh nghĩa vụ công bố thông tin theo quy định và vi phạm tỷ lệ nắm giữ chứng khoán của nhà đầu tư nước ngoài, theo đó đã xử phạt 185 triệu đồng đối với 02 hành vi vi phạm và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc phải chuyển nhượng cổ phiếu trong thời hạn tối đa 60 ngày để giảm tỷ lệ nắm giữ theo đúng quy định theo Nghị định số 108/2013/NĐ-CP. Đây là vụ việc vi phạm có tính chất phức tạp, có sự phối hợp của nhiều cơ quan trong phát hiện, xác minh, làm rõ vi phạm và trao đổi thống nhất ý kiến về xử lý vi phạm.

**3. Đánh giá việc thực thi Nghị định số 156/2020/NĐ-CP**

**3.1. Mặt được**

- Việc ban hành Nghị định số 156/2020/NĐ-CP cùng với Thông tư hướng dẫn về phương pháp tính khoản thu trái pháp luật, số lợi bất hợp pháp (Thông tư số 117/2020/TT-BTC ngày 31/12/2020 của Bộ trường Bộ Tài chính) đã tạo cơ sở pháp lý đồng bộ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực CK và TTCK, đảm bảo thực thi hệ thống pháp luật chứng khoán mới (Luật chứng khoán 2019 và các văn bản hướng dẫn thi hành) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021. Từ đó góp phần đảm bảo hiệu lực thực thi cơ chế chính sách, pháp luật về chứng khoán và hiệu quả quản lý nhà nước đối với TTCK, giúp TTCK vận hành an toàn, ổn định, lành mạnh.

- Việc xử phạt các vi phạm pháp luật trên thị trường cùng với việc chấn chỉnh khắc phục vi phạm giúp bảo đảm kỷ cương, kỷ luật, pháp chế trên TTCK, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia TTCK trong quá trình triển khai thực thi các văn bản pháp luật chứng khoán mới.

- Nghị định số 156/2020/NĐ-CP tăng mạnh mức phạt tiền 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 đã tạo tính răn đe phòng ngừa vi phạm pháp luật, từ đó nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường.

**3.2. Mặt tồn tại**

*3.2.1. Nghị định số 156/2020/NĐ-CP được xây dựng và ban hành khi Nghị định hướng dẫn Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi) chưa được ban hành*

Nghị định số 156/2020/NĐ-CP được xây dựng khi Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi) năm 2020 đã được ban hành nhưng chưa có hiệu lực thi hành (từ 01/01/2022). Do vậy, Nghị định số 156/2020/NĐ-CP đã tham chiếu để phù hợp với nội dung tại Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính (năm 2020) nhưng đối với những nội dung giao Chính phủ quy định thì chưa có Nghị định hướng dẫn Luật nên chưa có cơ sở để điều chỉnh nội dung chi tiết tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP.

Hiện nay, Bộ Tư pháp đang xây dựng Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính, theo đó dự kiến yêu cầu các Nghị định xử phạt trong lĩnh vực cần quy định chi tiết về nguyên tắc xác định mức phạt tiền, thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, thời hạn đình chỉ hoạt động trong trường hợp có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ; quy định về hành vi vi phạm hành chính nhiều lần là tình tiết tăng nặng; hành vi vi phạm đang thực hiện hoặc đã kết thúc; quy định về lập biên bản vi phạm hành chính điện tử... Những nội dung này cần được đưa vào Nghị định số 156/2020/NĐ-CP để đảm bảo Nghị định số 156/2020/NĐ-CP có hiệu lực thi hành, phù hợp với pháp luật xử lý vi phạm hành chính khi Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định hướng dẫn có hiệu lực từ 01/01/2022.

*3.2.2. Nghị định số 156/2020/NĐ-CP được xây dựng song song với việc xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Chứng khoán 2019 nên có thể chưa bao quát hết các hành vi trong lĩnh vực chứng khoán*

Nghị định số 156/2020/NĐ-CP được xây dựng đồng thời với các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Chứng khoán 2019 có thể chưa lường hết các tình huống và hoạt động trong lĩnh vực chứng khoán cần quy định hành vi vi phạm và chế tài xử phạt tương ứng. Các hành vi vi phạm có thể còn chồng chéo hoặc chưa mô tả hết các tình huống trong các hoạt động chứng khoán mới như hành vi trong hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán riêng lẻ. Một số hành vi quy định theo Luật nhưng chưa mô tả chi tiết theo điều khoản hướng dẫn tại Nghị định quy định chi tiết thi hành.

*3.2.3. Thực tiễn xử phạt cho thấy một số hành vi quy định chế tài xử phạt chưa cụ thể mà có tính dẫn chiếu dẫn tới có thể gây khó hiểu trong áp dụng*

Việc áp dụng Nghị định số 156/2020/NĐ-CP để xử phạt vi phạm nghĩa vụ báo cáo khi giao dịch của người nội bộ và người có liên quan của người nội bộ cho thấy cần được sửa đổi, quy định cụ thể hơn khung phạt, sửa từ ngữ để phù hợp với thực tiễn xử phạt, tạo thuận lợi cho việc áp dụng. Ví dụ khoản 5, khoản 6 Điều 33 Nghị định số 156/2020/NĐ-CP đang quy định mang tính tham chiếu đến các điều khoản khác, có thể gây khó hiểu trong việc áp dụng: *"5. Hành vi không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch bị xử phạt theo giá trị chứng khoán giao dịch thực tế với mức phạt tiền gấp hai lần mức tiền phạt quy định tại khoản 2 Điều này. 6. Phạt tiền gấp hai lần mức tiền phạt quy định tại khoản 1, khoản 2 và khoản 4 Điều này đối với hành vi không công bố thông tin về kết quả thực hiện giao dịch; không công bố thông tin khi có thay đổi về tỷ lệ cổ phiếu hoặc chứng chỉ quỹ sở hữu qua các ngưỡng 1%...".*

*3.2.4. Một số hành vi quy định xử phạt vi phạm hành chính nhưng có sự trùng lắp do các hành vi này đã bị quy định hình thức xử lý nặng tại Nghị định hướng dẫn Luật Chứng khoán 2019*

Một số hành vi của người hành nghề, tổ chức kinh doanh chứng khoán được quy định biện pháp xử lý hành chính tại pháp luật chứng khoán như rút giấy phép, chứng chỉ hành nghề cũng đồng thời quy định xử phạt hành chính với biện pháp tước quyền sử dụng giấy phép/chứng chỉ tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP tạo sự trùng lắp không cần thiết do đã bị rút giấy phép, thu hồi chứng chỉ hành nghề.

**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 156 là thực sự cần thiết. Nghị định sửa đổi phải đảm bảo phù hợp, thống nhất với pháp luật xử lý vi phạm hành chính, sửa đổi hành vi và chế tài xử phạt bao quát pháp luật chứng khoán mớit để đảm bảo hiệu lực thi hành của quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và hiệu quả thực thi pháp luật chứng khoán mới; sửa đổi khung phạt theo hướng có sự phân biệt giữa các hành vi có mức độ vi phạm khác nhau trong tình hình TTCK phát triển mạnh.

Trên cơ sở tổng kết, đánh giá tình hình thi hành Nghị định số 156 và căn cứ dự kiến quy định chi tiết hướng dẫn Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi), Bộ Tài chính đã xây dựng Nghị định sửa đổi Nghị định 156, lấy ý kiến rộng rãi của các Bộ, ngành và các đối tượng chịu sự tác động để đảm bảo tính thực thi của Nghị định khi được ban hành./.

(Bộ Tài chính)