

## Sửa Đổi, Bổ Sung Các Quy Định Xử Lý Vi Phạm Pháp Luật Để Bảo Vệ Quyền Lợi Của Nhà Đầu Tư Chứng Khoán

Các nội dung về hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, thẩm quyền xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả, hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự... đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như Luật Chứng khoán, Nghị định số 36/2007/NĐ-CP ngày 08/3/2007 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán (Nghị định 36), Nghị định 01/2010/NĐ-CP ngày 04/01/2010 của Chính phủ về chào bán cổ phần riêng lẻ (Nghị định 01). Đây là các văn bản pháp luật nhằm bảo vệ quyền lợi của các bên khi tham gia quan hệ pháp luật chứng khoán. Tuy nhiên, trong các văn bản pháp luật này vẫn còn một số nội dung cần được sửa đổi cho phù hợp, nhằm đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư, phát triển thị trường chứng khoán lành mạnh.

### 1. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Chương IX Luật Chứng khoán đã dành 10 điều (từ Điều 121 đến Điều 130) quy định 10 nhóm hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán, là: (i) vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng; (ii) vi phạm quy định về công ty đại chúng; (iii) vi phạm quy định về niêm yết chứng khoán; (iv) vi phạm quy định về tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán; (v) vi phạm quy định về hoạt động kinh doanh chứng khoán và chứng chỉ hành nghề chứng khoán; (vi) vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán; (vii) vi phạm quy định về đăng ký, lưu ký, bù trừ và thanh toán chứng khoán, về ngân hàng giám sát; (viii) vi phạm quy định về công bố thông tin; (ix) vi phạm quy định về báo cáo; (x) vi phạm quy định làm cản trở việc thanh tra. Ngoài ra, Luật Chứng khoán còn quy định: tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan đến hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật; việc xử phạt vi phạm hành chính thực hiện theo quy định của Luật này và pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.



Việc xử lý vi phạm hành chính trên lĩnh vực này, ngoài việc áp dụng Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn thi hành, các chủ thể là người được Nhà nước trao quyền còn phải vận dụng các quy định pháp luật có liên quan, đó là Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 (Pháp lệnh 2008) và các văn bản hướng dẫn.

Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Điều 120 Luật Chứng khoán quy định Chánh Thanh tra chứng khoán, Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước có quyền xử phạt cảnh cáo, phạt tiền; ngoài ra, Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán có quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả do luật định.

Như vậy, về thẩm quyền, quy định của Luật cũng thống nhất với Pháp lệnh 2008, nghĩa là chỉ có các cá nhân được Nhà nước trao quyền mới có quyền xử phạt vi phạm hành chính; các cá nhân phải chịu trách nhiệm về hình thức, nội dung Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với các tổ chức, cá nhân khi vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự; và nếu các tổ chức, cá nhân khi bị xử phạt cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại thì có quyền khiếu nại, tố cáo theo quy định pháp luật. Việc phân định thẩm quyền tập thể, hay thẩm quyền cá nhân có ý nghĩa trong việc xác định trách nhiệm pháp lý khi phải chịu bồi thường cho tổ chức, cá nhân do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật gây ra.

Tại Nghị định 01, ngoài các quy định về chào bán cổ phần riêng lẻ, còn dành riêng Chương V quy định về xử lý các hành vi vi phạm hành chính trên lĩnh vực này. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Điều 6 của Nghị định quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý chào bán cổ phần riêng lẻ bao gồm: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong trường hợp tổ chức chào bán cổ phần riêng lẻ là tổ chức tín dụng; Bộ Tài chính trong trường hợp tổ chức chào bán là doanh nghiệp bảo hiểm cổ phần; Ủy ban Chứng khoán Nhà nước trong trường hợp tổ chức chào bán là công ty cổ phần chứng khoán, công ty cổ phần quản lý quỹ, công ty đại chúng (trừ các công ty đại chúng là doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tín dụng, bảo hiểm); Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế trong trường hợp tổ chức chào bán là công ty cổ phần không thuộc đối tượng quy định nêu trên, có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ. Điều 16 của Nghị định còn quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định tại Điều 6 Nghị định này có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ.

Ngoài Nghị định 01, các hành vi vi phạm hành chính trên lĩnh vực chào bán cổ phần riêng lẻ chưa được quy định trong Luật Chứng khoán và Nghị định 36. Do vậy, việc Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả trong Nghị định 01 là phù hợp với quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh 2008; song, quy định thẩm quyền cho Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, tức là quy định *thẩm quyền tập thể* có quyền xử phạt vi phạm hành chính là trái với quy định của Luật, Pháp lệnh 2008. Nếu có hành vi vi phạm bị phát hiện, sự tranh chấp về thẩm quyền xử phạt sẽ xảy ra, dẫn đến hành vi vi phạm sẽ không được xử lý kịp thời và đối tượng chịu thiệt hại đầu tiên là nhà đầu tư.

Do vậy, để khắc phục tình trạng này, chúng tôi đề nghị sửa đổi, bổ sung Điều 16 Nghị định 01 như sau:

**“Điều 16. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính**

Người có thẩm quyền được quy định tại Điều 120 Luật Chứng khoán có trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính các hành vi vi phạm pháp luật về chào bán cổ phần riêng lẻ.

Trong trường hợp có hành vi vi phạm hành chính về chào bán cổ phần riêng lẻ xảy ra tại các địa phương, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế thì người có trách nhiệm của Sở Kế hoạch và đầu tư tỉnh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế lập hồ sơ, trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xử phạt vi phạm hành chính theo quy định pháp luật”.

Quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán cũng phù hợp với nội dung tại Khoản 2, Khoản 3 Điều 14; Điều 30 Pháp lệnh 2008 và nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được quy định tại Điều 15 Nghị định 128/2008/NĐ-CP của Chính phủ “... Chủ tịch UBND các cấp có thẩm quyền xử phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương”.

**2. Về mức xử phạt vi phạm**

Khác với các quy định về xử phạt vi phạm hành chính được định lượng bằng số tuyệt đối, như quy định tại Điều 14 của Pháp lệnh 2008: “Mức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính là từ 10.000 đồng đến 500.000.000 đồng”, thì xử phạt hành vi vi phạm trong lĩnh vực chứng khoán ở một số trường hợp lại mang tính gián tiếp. Nhằm cụ thể hoá Điều 121 của Luật Chứng khoán, Nghị định 36 quy định:

**“Điều 9. Xử phạt đối với những hành vi vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng**

...3. Phạt tiền từ một phần trăm (1%) đến năm phần trăm (5%) tổng số tiền đã huy động trái pháp luật đối với tổ chức phát hành, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Kế toán trưởng và người khác có liên quan của tổ chức phát hành, tổ chức bảo lãnh phát hành, tổ chức tư vấn phát hành, tổ chức kiểm toán được chấp thuận, người ký báo cáo kiểm toán và các tổ chức, cá nhân xác nhận hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng có sự giả mạo trong hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng, gây thiệt hại cho nhà đầu tư.

4. Phạt tiền từ một đến năm lần khoản thu trái pháp luật đối với tổ chức phát hành chào bán chứng khoán ra công chúng khi chưa có Giấy chứng nhận chào bán chứng khoán ra công chúng...”.

Việc quy định mức phạt bằng phương pháp gián tiếp: “Phạt tiền từ một phần trăm (1%) đến năm phần trăm (5%) tổng số tiền đã huy động trái pháp luật đối với tổ chức phát hành”, “Phạt tiền từ một đến năm lần khoản thu trái pháp luật” sẽ gây khó khăn cho người có thẩm quyền trong việc xác định mức phạt; đồng thời có thể dẫn đến việc vượt quá thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước. Ví dụ như, khi một tổ chức phát hành chào bán chứng khoán ra công chúng mà chưa có Giấy chứng nhận chào bán chứng khoán ra công chúng với khoản thu lớn hơn 166,66... triệu đồng, không có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ thì mức tiền phạt được áp dụng theo Khoản 2 Điều 57 của Pháp lệnh 2008: “Khi phạt tiền, mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó” là: 166,66... triệu đồng x 3 (số trung bình cộng của một và năm lần) sẽ lớn hơn 500 triệu đồng, vượt thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước được quy định tại Điều 40d của Pháp lệnh 2008. Như vậy, trong trường hợp này sẽ không phạt vi phạm hành chính vì đã quá mức phạt tiền trong xử lý vi phạm hành chính; bên cạnh đó, hành vi này cũng không phải là tội phạm theo quy định tại các Điều: Điều 181a. Tội cố ý công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu sự thật trong hoạt động chứng khoán, Điều 181b. Tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán, Điều 181c. Tội thao túng giá chứng khoán của Bộ luật Hình sự năm 1999 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2009 (BLHS)).

Thiết nghĩ, cần sửa đổi mức phạt tiền đối với những hành vi vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng theo hướng *định lượng mức phạt tiền bằng số tuyệt đối tương ứng với giá trị vi phạm, nhưng mức phạt cao nhất không vượt quá 500 triệu đồng.*

**3. Về thời hạn xử phạt**

Một trong những nguyên tắc khi xử lý vi phạm hành chính được quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh 2008 là: “Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay. Việc xử lý vi phạm hành chính phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”. Để thực hiện nguyên tắc này, *thời hạn* ra quyết định xử phạt là chế định pháp luật quan trọng để người có thẩm quyền xem xét, ra quyết định xử lý kể từ khi hành vi vi phạm hành chính được phát hiện, lập biên bản.

Điều 56 của Pháp lệnh 2008 quy định “Thời hạn ra quyết định xử phạt là *mười ngày*, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính”; trong khi đó tại Khoản 2 Điều 39 của Nghị định 36 lại quy định “Thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là *mười ngày làm việc*, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính”.

Như vậy, nếu thực hiện thời hạn để ban hành Quyết định xử phạt trong trường hợp vụ việc không có nhiều tình tiết phức tạp theo Pháp lệnh là 10 ngày; nhưng nếu thực hiện theo nội dung của Nghị định 36 là 14 ngày (quy đổi từ *mười ngày làm việc* bằng 2 tuần, tương đương với 14 ngày). Theo Điều 83 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: “2. Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn”.

Trong trường hợp này, thời hạn ra quyết định xử phạt được xác định là *mười ngày* như theo Pháp lệnh 2008, không phải là *mười ngày làm việc* theo nội dung Nghị định 36.

Tuy vậy, khi xử lý công việc, không phải công chức nào thừa hành nhiệm vụ đều hiểu, vận dụng các quy định để giải quyết những vấn đề xung đột pháp luật như đã nêu trên, mà thường áp dụng các văn bản có hiệu lực pháp lý từ thấp đến cao, nghĩa là ưu tiên áp dụng quy định của Nghị định do Chính phủ ban hành, chứ không phải tuân thủ quy định Pháp lệnh của UBTVQH. Điều đó đặt ra sự cần thiết phải sửa đổi Khoản 2 Điều 39 của Nghị định 36 sao cho phù hợp với nội dung được quy định trong Pháp lệnh 2008, nhằm đảm bảo tính kịp thời xử lý khi hành vi vi phạm hành chính bị phát hiện.

#### **4. Về các quy định tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán**

Mặc dù Luật Chứng khoán năm 2006, có hiệu lực pháp luật từ ngày 01/01/2007, nhưng mãi đến năm 2009, các quy định về tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán mới được bổ sung vào BLHS. Đó là: tội cố ý công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu sự thật trong hoạt động chứng khoán (Điều 181 a), tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán (Điều 181 b), tội thao túng giá chứng khoán (Điều 181 c). Thật ra, đây là ba tội danh đưa ra nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật được quy định tại Điều 9 Luật Chứng khoán<sup>2</sup>. Tuy vậy, để các cơ quan tiến hành tố tụng có thể áp dụng các điều luật trên trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm trên lĩnh vực chứng khoán thì còn phải chờ UBTVQH thực hiện nhiệm vụ giải thích pháp luật, để làm rõ thế nào là “gây hậu quả nghiêm trọng”, “thu lợi bất chính lớn”, “gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng”, “có thể ảnh hưởng lớn đến giá chứng khoán”, “thu lợi bất chính rất lớn hoặc đặc biệt lớn” đã được quy định tại ba điều luật nói trên. Thiết nghĩ, việc giải thích của UBTVQH là cấp bách, làm cơ sở cho việc xác định truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật chứng khoán nói trên, nhằm tránh việc hành chính hoá các quan hệ pháp luật hình sự, hoặc hình sự hoá các quan hệ pháp luật hành chính.

Bên cạnh đó, như đã đề cập, trong 10 điều của Luật Chứng khoán ở Mục 2 Chương IX (từ Điều 121 đến Điều 130 Luật Chứng khoán), có 7 điều quy định về các hành vi vi phạm pháp luật sẽ bị xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; đó là: vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng (Điều 121); vi phạm quy định về niêm yết chứng khoán (Điều 123); vi phạm quy định về tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán (Điều 124); vi phạm quy định về hoạt động kinh doanh chứng khoán và chứng chỉ hành nghề chứng khoán (Điều 125); vi phạm quy định về giao dịch chứng khoán (Điều 126); vi phạm quy định về đăng ký, lưu ký, bù trừ và thanh toán chứng khoán, về ngân hàng giám sát (Điều 127); có hành vi cản trở việc thanh tra (Điều 130). Trong khi đó, Khoản 1 Điều 8 BLHS quy định: “Tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong BLHS...”; như vậy, chỉ có các hành vi nguy hiểm cho xã hội đã được quy định trong BLHS mới là tội phạm, còn các hành vi như đã nêu trên trong Luật Chứng khoán, rõ ràng là có nguy hiểm cho xã hội, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, nhưng chưa được quy định trong BLHS, nên chưa được coi là tội phạm, và đương nhiên là không thể xử lý bằng pháp luật hình sự được. Điều này đặt ra vấn đề cần nghiên cứu, bổ sung một số tội danh như đã đề cập trong BLHS, nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đã vượt quá giới hạn phải chịu trách nhiệm hành chính.

(1) Khoản 1, Khoản 3 Điều 118 Luật Chứng khoán.

(2) Điều 9. Các hành vi bị cấm

1. Trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện các hành vi gian lận, lừa đảo, tạo dựng thông tin sai sự thật hoặc bỏ sót thông tin cần thiết gây hiểu nhầm nghiêm trọng làm ảnh hưởng đến hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng, niêm yết, giao dịch, kinh doanh, đầu tư chứng khoán, dịch vụ về chứng khoán và thị trường chứng khoán.

2. Công bố thông tin sai lệch nhằm lôi kéo, xúi giục mua, bán chứng khoán hoặc công bố thông tin không kịp thời, đầy đủ về các sự việc xảy ra có ảnh hưởng lớn đến giá chứng khoán trên thị trường.

3. Sử dụng thông tin nội bộ để mua, bán chứng khoán cho chính mình hoặc cho người khác; tiết lộ, cung cấp thông tin nội bộ hoặc tư vấn cho người khác mua, bán chứng khoán trên cơ sở thông tin nội bộ.

4. Thông đồng để thực hiện việc mua, bán chứng khoán nhằm tạo ra cung, cầu giả tạo; giao dịch chứng khoán bằng hình thức cấu kết, lôi kéo người khác liên tục mua, bán để thao túng giá chứng khoán; kết hợp hoặc sử dụng các phương pháp giao dịch khác để thao túng giá chứng khoán.

ThS. Lê Ngọc Thanh - Trưởng Bộ phận Lao Động

s? 2).

Nguồn: Tạp chí nghiên cứu lập pháp (Văn phòng Quốc Hội).