|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH**  Số: /TTr - BTC | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2020* |

**DỰ THẢO**

**LẦN 2**

**TỜ TRÌNH**

**Về việc xây dựng Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán thay thế Nghị định số 108/2013/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 145/2016/NĐ-CP**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện chương trình xây dựng văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14 (Luật Chứng khoán 2019) theo Quyết định số 24/QĐ-TTg ngày 06/01/2020 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã tổ chức triển khai nghiên cứu xây dựng dự thảo Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán (sau đây gọi tắt là Nghị định) nhằm thay thế Nghị định số 108/2013/NĐ-CP ngày 23/9/2013 (sau đây gọi tắt là Nghị định 108) và Nghị định số 145/2016/NĐ-CP ngày 01/11/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 108 (sau đây gọi tắt là Nghị định 145). Dự thảo Nghị định đã được tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của các bộ, ngành, đoàn thể, các tổ chức, cá nhân và gửi xin ý kiến trên trang thông tin điện tử Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN), được Bộ Tư pháp thẩm định theo quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Bộ Tài chính xin trình Chính phủ dự thảo Nghị định như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH**

Nghị định 108 và Nghị định 145 sau khi ban hành đã kịp thời đáp ứng yêu cầu đảm bảo thực thi pháp luật chứng khoán, xử lý các vi phạm hành chính về chứng khoán, giải quyết vướng mắc, bất cập trong quá trình triển khai xử lý vi phạm pháp luật về CK và TTCK, đảm bảo tính răn đe, phòng ngừa vi phạm, góp phần vào sự phát triển ổn định của TTCK, đảm bảo thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC).

Ngày 26/11/2019, Quốc hội đã thông qua Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14 (Luật Chứng khoán 2019) thay thế Luật Chứng khoán số 70/2006/QH11 và Luật Chứng khoán số 62/2010/QH12, theo đó đã sửa đổi toàn diện các quy định liên quan đến CK và TTCK bao gồm phạm vi, đối tượng, khái niệm, hoạt động và dịch vụ chứng khoán, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể cũng như đối tượng liên quan tham gia TTCK, điều chỉnh các điều kiện, thủ tục trong lĩnh vực CK. Vì vậy các quy định pháp luật về xử lý VPHC cũng cần phải sửa đổi cho phù hợp, đảm bảo thực thi Luật Chứng khoán 2019 khi Luật Chứng khoán mới có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021.

Ngày 06/01/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 24/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, bộ luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 8, theo đó đối với các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật Chứng khoán 2019, giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng Nghị định quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực CK và TTCK để thực thi Khoản 7 Điều 132 Luật Chứng khoán 2019.

Bên cạnh đó, qua đánh giá tình hình 06 năm thi hành Nghị định 108 và 03 năm thi hành Nghị định 145 cho thấy có một số điểm cần tiếp tục được hoàn thiện để phù hợp với thực tiễn xử lý vi phạm trong lĩnh vực chứng khoán như: quy định về hành vi vi phạm tại một số điều khoản mô tả còn chưa chi tiết, khung phạt tiền đối với một số hành vi vi phạm còn hẹp, chưa hoàn toàn phù hợp tính chất, mức độ vi phạm... Do vậy, cần thiết phải nghiên cứu sửa đổi Nghị định 108 và Nghị định 145 để kịp thời giải quyết vướng mắc, bất cập trong xử lý vi phạm trong lĩnh vực CK và TTCK.

Xuất phát từ yêu cầu thực tiễn và cơ sở pháp lý nêu trên cho thấy sự cần thiết phải ban hành Nghị định thay thế Nghị định 108 và Nghị định 145 để đảm bảo tính thực thi của Luật Chứng khoán 2019 và các văn bản hướng dẫn thi hành, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực CK và TTCK thông qua tăng cường xử lý hiệu quả và nghiêm minh các hành vi vi phạm trên thị trường, bảo đảm TTCK hoạt động công khai, minh bạch, an toàn, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường.

**II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

**1.** **Mục đích xây dựng**

Tạo hành lang pháp lý để xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm trong lĩnh vực CK và TTCK, đảm bảo môi trường đầu tư kinh doanh công bằng, minh bạch, hiệu quả cho các tổ chức, cá nhân tham gia TTCK.

**2.** **Quan điểm xây dựng**

Trong quá trình xây dựng Nghị định, Ban soạn thảo đã quán triệt những nguyên tắc chủ đạo sau:

- Kế thừa các quy định hiện hành tại Nghị định 108 và Nghị định 145 còn phù hợp với thực tiễn, sửa đổi bổ sung các hành vi vi phạm mới và chế tài xử phạt cho phù hợp với Luật Chứng khoán 2019 và các văn bản hướng dẫn thi hành, các văn bản pháp luật liên quan.

- Đảm bảo khả năng bao quát, xử phạt hiệu quả các hành vi vi phạm trên TTCK, nâng cao tính răn đe, phòng ngừa vi phạm, phù hợp với thực tiễn xử lý vi phạm cũng như tình hình hoạt động của TTCK hiện nay và trong thời gian nhất định sau khi Nghị định được ban hành và có hiệu lực.

- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của các văn bản pháp luật, góp phần hoàn thiện khung pháp lý TTCK nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung; phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế, quốc tế của Việt Nam.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

Bộ Tài chính đã tổ chức xây dựng dự thảo Nghị định theo trình tự thủ tục quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, cụ thể:

1. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập Nghị định (theo Quyết định số 382/QĐ-BTC ngày 20/3/2020). Tổ chức họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập ... lần (ngày .../.../2020 và ngày...), gửi dự thảo hồ sơ xây dựng Nghị định lấy ý kiến của các thành viên Ban soạn thảo, Tổ biên tập ... lần (ngày .../.../2020 và ngày ...);

2. Tiến hành đánh giá tình hình thực thi Nghị định 108 và Nghị định 145 từ khi có hiệu lực thi hành cho đến nay (từ 01/11/2013 đến nay); rà soát các hành vi vi phạm cần sửa đổi, bổ sung trên cơ sở các văn bản pháp luật mới được ban hành; đánh giá tác động của dự thảo Nghị định về kinh tế, xã hội, môi trường pháp luật và khả năng tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; xây dựng dự thảo Nghị định, dự thảo Tờ trình Chính phủ, báo cáo tổng kết thi hành, báo cáo đánh giá tác động.

3. Tổ chức lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các thành phố trực thuộc trung ương, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (công văn số ... ngày .../.../2020); đăng tải toàn văn dự thảo Nghị định trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ (công văn số ... ngày .../.../2020), trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính và UBCKNN để lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân chịu tác động của Nghị định (từ ngày .../.../2020); tổ chức lấy ý kiến trực tiếp của các thành viên thị trường như công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, tổ chức niêm yết, tổ chức đăng ký giao dịch, công ty đại chúng... (công văn số ... ngày.../.../2020, hội thảo ngày .../.../2020);

4. Tổng hợp, tiếp thu giải trình các ý kiến góp ý để tiếp thu vào dự thảo Nghị định, dự thảo Tờ trình Chính phủ (bảng tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến các bộ ngành và thành viên thị trường) và gửi hồ sơ đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định (công văn số… ngày .../.../2020).

5. Ngày .../.../2020, Bộ Tư pháp có Báo cáo số…../BC-BTP thẩm định dự thảo Nghị định. Bộ Tài chính đã có báo cáo số .... ngày .../.../2020 tiếp thu giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

Trên cơ sở ý kiến góp ý của các Bộ, ngành và cơ quan, tổ chức có liên quan và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính đã nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh sửa dự thảo Nghị định và hoàn thiện Hồ sơ trình Chính phủ.

**IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

Dự thảo Nghị định bao gồm 04 Chương và 47 Điều, trong đó:

- Chương 1. Những quy định chung, gồm 03 Điều (từ Điều 1 đến Điều 3).

- Chương 2. Hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và biện pháp áp dụng hậu quả, gồm 36 Điều (từ Điều 4 đến Điều 39).

- Chương 3. Thẩm quyền xử phạt, lập biên bản vi phạm hành chính và áp dụng hình thức xử phạt bổ sung, biện pháp khắc phục hậu quả, gồm 05 Điều (từ Điều 40 đến Điều 44).

- Chương 4: Điều khoản thi hành, gồm 03 Điều (từ Điều 45 đến Điều 47).

Các nội dung cơ bản của Nghị định:

**1. Về quy định chung**

Dự thảo Nghị định quy định chi tiết các tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực CK và TTCK theo yêu cầu tại Nghị định 97/2017/NĐ-CP (sửa đổi Nghị định 81/2013/NĐ-CP hướng dẫn Luật Xử lý vi phạm hành chính); sửa đổi mức phạt tiền tối đa trong lĩnh vực CK và TTCK theo quy định tại Điều 132 Luật Chứng khoán 2019.

Dự thảo Nghị định sửa đổi các hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả để phù hợp với nội dung sửa đổi tại Chương II Nghị định quy định chi tiết chế tài xử phạt đối với từng hành vi vi phạm, điều chỉnh phù hợp với Luật Chứng khoán 2019, trên cơ sở tiếp thu giải trình ý kiến của các cơ quan, tổ chức. Quy định các biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực chứng khoán; bổ sung một số biện pháp khắc phục hậu quả.

**2. Vi phạm quy định chào bán, phát hành chứng khoán**

Dự thảo Nghị định sửa đổi các hành vi liên quan đến hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán theo Luật Chứng khoán 2019 được hướng dẫn tại Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán 2019; bổ sung hành vi và chế tài đối với vi phạm thực hiện chuyển nhượng chứng khoán chào bán riêng lẻ trái pháp luật của nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp, hành vi làm giả giấy tờ trong phát hành thêm; tăng mức phạt tiền đối với một số vi phạm về chào bán, phát hành;

Để đảm bảo thực thi quy định tại Nghị định của Chính phủ quy định về phát hành trái phiếu doanh nghiệp (thay thế Nghị định 163/2018/NĐ-CP), theo đó các hành vi vi phạm Nghị định thay thế Nghị định 163 sẽ xử lý theo quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực CK và TTCK, dự thảo Nghị định bổ sung các hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với các vi phạm quy định tại Nghị định về phát hành trái phiếu doanh nghiệp, làm rõ đối tượng bị xử phạt trong trường hợp hành vi vi phạm chỉ liên quan đến phát hành, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp theo hình thức riêng lẻ.

Dự thảo Nghị định cũng bỏ một số hành vi không còn quy định tại Luật Chứng khoán 2019 như hành vi không đưa chứng khoán đã chào bán ra công chúng vào giao dịch tập trung trong thời hạn 01 năm... (Luật Chứng khoán 2019 quy định gắn chào bán ra công chúng với đăng ký giao dịch/niêm yết).

**3. Vi phạm nghĩa vụ công ty đại chúng và quản trị công ty đại chúng**

Dự thảo Nghị định bổ sung chia nhỏ các khung phạt tiền đối với hành vi chậm đăng ký công ty đại chúng theo thời gian chậm để xử lý phù hợp hơn với thực tiễn; bổ sung hành vi không nộp hồ sơ hủy tư cách đại chúng theo quy định tại Luật Chứng khoán 2019; bổ sung hành vi vi phạm về thông báo tỷ lệ sở hữu nước ngoài tại công ty đại chúng. Sửa đổi các hành vi vi phạm quy định về quản trị công ty đại chúng theo hướng quy định chi tiết các hành vi vi phạm, làm rõ các hành vi có thể ảnh hưởng đến quyền của cổ đông như tổ chức Đại hội đồng cổ đông (ĐHĐCĐ), giao dịch giữa công ty với bên liên quan của cán bộ quản lý; quy định các hành vi làm rõ trách nhiệm của các thành viên HĐQT, ban điều hành doanh nghiệp trong quản trị doanh nghiệp, bổ sung hành vi của thành viên Kiểm soát trong sử dụng thông tin từ doanh nghiệp.

**4. Vi phạm quy định mua lại cổ phiếu, chào mua công khai**

Dự thảo Nghị định sửa đổi, bỏ các hành vi liên quan đến cổ phiếu quỹ do theo Luật Chứng khoán 2019 không còn cổ phiếu quỹ (các cổ phiếu được tổ chức phát hành mua lại phải hủy và làm thủ tục giảm vốn); đồng thời bổ sung hành vi, chế tài và biện pháp khắc phục hậu quả liên quan đến hoạt động mua lại cổ phiếu của tổ chức phát hành; sửa đổi hành vi và tăng mức phạt tiền đối với một số vi phạm quy định về chào mua công khai.

**5. Vi phạm quy định niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán**

Dự thảo Nghị định tăng khung phạt tiền đối với một số hành vi vi phạm quy định về niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán; quy định mức phạt tiền tối đa trong lĩnh vực chứng khoán đối với hành vi tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán trái quy định pháp luật, bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả là buộc gỡ bỏ website, phần mềm, hệ thống giao dịch và thiết bị sử dụng để thực hiện vi phạm; bổ sung hành vi không thực hiện các biện pháp cảnh báo, kiểm soát, hạn chế giao dịch chứng khoán theo quy định của pháp luật và quy chế của Sở giao dịch chứng khoán.

**6. Vi phạm quy định về kinh doanh chứng khoán và hành nghề chứng khoán**

Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung các hành vi theo Luật Chứng khoán 2019 như bổ sung hành vi không thực hiện giám sát giao dịch chứng khoán, sửa đổi hành vi đầu tư trái pháp luật, tách riêng nhóm hành vi thực hiện các hoạt động khi chưa được UBCKNN chấp thuận theo Luật Chứng khoán 2019; bổ sung hành vi không xây dựng hệ thống để đảm bảo hoạt động an toàn, liên tục...; điều chỉnh chế tài xử phạt theo hướng tăng mức phạt tiền đối với một số hành vi như hoạt động kinh doanh, cung cấp dịch vụ chứng khoán trái phép, các hành vi lạm dụng tài sản của khách hàng; điều chỉnh các hình thức xử phạt bổ sung phù hợp với trường hợp vi phạm có tính chất nghiêm trọng; bỏ một số biện pháp khắc phục hậu quả là tịch thu khoản lợi bất hợp pháp đối với hành vi của tổ chức kinh doanh chứng khoán do khó tính toán được số lợi bất hợp pháp, dễ gây tranh cãi và có thể không hiệu quả bằng các hình thức xử phạt bổ sung.

**7. Vi phạm quy định giao dịch chứng khoán**

Dự thảo Nghị định điều chỉnh hành vi và khung phạt đối với các vi phạm quy định về nghĩa vụ báo cáo khi giao dịch của cổ đông lớn, người nội bộ và người có liên quan. Khoản 2 Điều 128 Luật Chứng khoán 2019 quy định nghĩa vụ công bố thông tin của cổ đông lớn, cổ đông nội bộ và người có liên quan sẽ phát sinh khi giao dịch từ giá trị nhất định, dự thảo Nghị định đề xuất giá trị giao dịch tối thiểu bắt đầu xử phạt là 300 triệu đồng tính theo mệnh giá (đối với cổ phiếu, trái phiếu, chứng chỉ quỹ) hoặc tính theo giá phát hành (quyền mua cổ phiếu, quyền mua chứng chỉ quỹ, chứng quyền...), quy định các khung phạt có mức phạt tiền tăng dần theo giá trị giao dịch vi phạm, đưa ra hình thức xử phạt bổ sung đối với vi phạm có giá trị lớn.

Đối với hành vi thao túng, giao dịch sử dụng thông tin nội bộ theo quy định tại Luật Chứng khoán 2019, dự thảo Nghị định quy định mức phạt tiền bằng 10 lần khoản thu trái pháp luật nhưng không thấp hơn 03 tỷ đồng đối với tổ chức, 05 lần khoản thu trái pháp luật nhưng không thấp hơn 1,5 tỷ đồng đối với cá nhân, quy định hình thức xử phạt bổ sung mang tính răn đe là đình chỉ giao dịch chứng khoán từ 1-2 năm, tước quyền sử dụng chứng chỉ hành nghề từ 1-2 năm; áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp. Bên cạnh đó, bổ sung hành vi cho người khác mượn tài khoản để giao dịch chứng khoán, đứng tên sở hữu chứng khoán hộ người khác dẫn đến hành vi thao túng giá chứng khoán và quy định mức phạt tiền, hình thức xử phạt bổ sung để răn đe.

**8. Vi phạm quy định về đăng ký, lưu ký, bù trừ, thanh toán, ngân hàng giám sát**

Một số hành vi, tên đối tượng vi phạm tại dự thảo Nghị định được sửa đổi để phù hợp với Luật Chứng khoán 2019 như điều chỉnh Trung tâm Lưu ký chứng khoán thành Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam. Tăng mức phạt đối với hành vi không lưu ký, không tách biệt tài sản lưu ký, sử dụng tài sản ủy thác sai mục đích, không đúng quy định; sửa đổi cách dùng từ phù hợp với Luật Chứng khoán 2019 (giấy chứng nhận, thành viên lưu ký, thành viên bù trừ...).

**9. Vi phạm quy định về nghĩa vụ báo cáo, công bố thông tin trên TTCK, quy định liên quan đến kiểm toán, phòng chống rửa tiền trong lĩnh vực và TTCK**

Về cơ bản, dự thảo Nghị định giữ nguyên các hành vi và nâng khung phạt tiền đối với một số hành vi vi phạm quy định về kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng; bổ sung hành vi bị cấm quy định tại Luật Phòng, chống rửa tiền (tài khoản vô danh, sửa dụng tên giả).

**10. Vi phạm quy định về thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền**

Dự thảo Nghị định bổ sung thêm hành vi để đảm bảo thực thi các thẩm quyền thu thập thông tin phục vụ thanh kiểm tra và xử lý vi phạm của UBCKNN tại Luật Chứng khoán 2019 như hành vi không giải trình, không đến làm việc theo yêu cầu của người có thẩm quyền; rà soát sửa đổi hành vi trong hoạt động thanh tra, kiểm tra phù hợp với cách dùng từ trong Luật Thanh tra và Nghị định hướng dẫn Luật Thanh tra.

**11. Về thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán**

Dự thảo Nghị định mở rộng đối tượng có quyền lập biên bản vi phạm hành chính gồm các công chức ngành tài chính đang thi hành nhiệm vụ, công vụ để phù hợp với việc bổ sung quy định xử phạt đối với hoạt động phát hành trái phiếu doanh nghiệp theo hình thức riêng lẻ.

Trên đây là nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực CK và TTCK, Bộ Tài chính kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

*Tài liệu trình kèm Tờ trình gồm:*

*- Dự thảo Nghị định;*

*- Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp;*

*- Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp;*

*- Bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của các Bộ, ngành;*

*- Bản sao ý kiến của các Bộ, ngành;*

*- Các tài liệu khác: Báo cáo tổng kết thi hành Nghị định 108 và 145; Báo cáo đánh giá tác động Nghị định; Bản tổng hợp ý kiến của đối tượng chịu sự tác động; Thuyết minh chi tiết Nghị định.*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);  - Văn phòng Chính phủ;  - Bộ Tư pháp;  - Lưu: VP, UBCK (...b). | **BỘ TRƯỞNG**  **Đinh Tiến Dũng** |