

BẢO VỆ QUYỀN LỢI CỦA NHÀ ĐẦU TƯ CHỨNG KHOÁN - NHÌN TỪ CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT

Lê Ngọc Thanh¹

TÓM TẮT

Bài viết này nêu ra những quy định xử lý vi phạm pháp luật trong Luật Chứng khoán và các văn bản pháp luật có liên quan. Đồng thời chỉ ra những vướng mắc phát sinh phát sinh có liên quan đến các nội dung: Thẩm quyền, thời hạn xử phạt vi phạm hành chính, các quy định pháp luật hình sự trên lĩnh vực chứng khoán; đề nghị sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật nêu trên.

ABSTRACT

This article addresses the law provisions dealing with legal violations of the Securities Law and other related legal documents. Meanwhile, the article indicates the unsolved problems that are occurring, relating to the following issues: Authorities, timelines for the fine or penalty of administrative violations, the criminal law provisions applied to Securities Law and stock market, the proposal modifications supplement the legal provisions mentioned above.

Đặt vấn đề

Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư là một trong những nguyên tắc cơ bản của hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán. Nhận thức được tầm quan trọng nêu trên, nên các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán, cùng với các nội dung có liên quan như: hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, thẩm quyền xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả,... đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như: Luật Chứng khoán (sau đây gọi tắt là: Luật), Nghị định 85/2010/NĐ-CP ngày 02/8/2010 của Chính phủ Về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 20/9/2010, và thay thế Nghị định số 36/2007/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2007 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là: Nghị định 85), Nghị định 01/2010/NĐ-CP ngày 04/01/2010 của Chính phủ Về chào bán cổ phần riêng lẻ

(sau đây gọi tắt là Nghị định 01). Đây là lĩnh vực pháp luật công, thể hiện sự can thiệp của nhà nước nhằm hướng đến bảo vệ quyền lợi của các bên khi tham gia quan hệ pháp luật chứng khoán, và suy cho cùng là bảo vệ sự ổn định của nền kinh tế. Với ý nghĩa đó, mục đích của bài viết này là nêu ra những quy định xử lý vi phạm pháp luật trong Luật Chứng khoán và các văn bản pháp luật có liên quan, đề cập một số nội dung còn bất cập trong các văn bản nêu trên, đồng thời đề nghị sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, nhằm đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư.

1. Các hành vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính theo Luật Chứng khoán

Tại Mục 2 Chương IX Luật Chứng khoán đã dành 10 Điều Luật (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; đó là: (i) Vi phạm quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng; (ii) Vi phạm

¹Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Lao động Xã hội (CSII).

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, xác định được tính đa dạng, phức tạp của các hành vi vi phạm hành chính nói chung và trên lĩnh vực chứng khoán nói riêng, nên Luật cũng 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 chính².

Có thể thấy rằng, 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 (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh) và các văn bản hướng dẫn.

2. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Điều 120 Luật 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, 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 bị gánh chịu hậu quả pháp lý 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 16, Điều 6 quy định với nội dung: 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

²Khoản 1, Khoản 3 Điều 118 Luật Chứng khoán.

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.

Rõ ràng là, các hành vi vi phạm hành chính trên lĩnh vực chào bán cổ phần riêng lẻ chưa được quy định trong Luật và các văn bản pháp luật có liên quan; 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; 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. Điều này sẽ xảy ra sự tranh chấp về thẩm quyền khi có hành vi vi phạm bị phát hiện, nhưng không được xử lý kịp thời, và rõ ràng là, nhà đầu tư là đối tượng chịu thiệt hại đầu tiên.

Do vậy, để khắc phục tình trạng này, chúng tôi đề nghị sửa đổi 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 Ủy ban nhân dân 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 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 Ủy ban nhân dân 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”.

3. Về thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Một trong những nguyên tắc khi xử lý vi phạm hành chính được quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh 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 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 41 của Nghị định 85 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 85 là 14 ngày (quy đổi từ **mười ngày làm việc** bằng 2 tuần, tương đương với 14 ngày).

Khi có sự mâu thuẫn về thời hạn nêu trên giữa Pháp lệnh và Nghị định 85, Điều 83 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định:

“Điều 83. Áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

...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, không phải là *mười ngày làm việc* theo nội dung Nghị định 85.

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 viện dẫn 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 Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Điều đó đặt ra sự cần thiết phải sửa đổi Khoản 2 Điều 41 của Nghị định 85 sao cho phù hợp với nội dung được quy định trong Pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật có thứ bậc pháp lý cao hơn, nhằm đảm bảo tính kịp thời xử lý khi hành vi vi phạm hành chính bị phát hiện.

4. Về xử lý vi phạm pháp luật hình sự 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 khoán³. 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 Ủy ban Thường vụ Quốc hội (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, để 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 hóa các quan hệ pháp luật hình sự, hoặc hình sự hóa 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).

Khoản 1 Điều 8 BLHS quy định: “Tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật hình sự...”; như vậy, chỉ có các hành vi nguy hiểm cho xã hội đã được quy định trong Bộ luật hình

³Điều 9. Các hành vi bị cấm

sự 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 Bộ luật hình sự, 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 cho các nhà lập pháp cần nghiên cứu, bổ sung các 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.

Pháp luật về chứng khoán và xử lý vi phạm pháp luật trên lĩnh vực chứng khoán là vấn đề phức tạp, mới mẻ, mà phạm vi bài viết đề cập còn nhiều thiếu sót; chắc rằng còn có nhiều hành vi đáng lẽ phải được phát hiện, ngăn chặn, xử lý bởi người có thẩm quyền, nhưng chưa được quy định

trong các văn bản pháp luật. Đây là vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, ngoài việc khảo sát việc áp dụng trong thực tế, cũng cần tham khảo pháp luật của một số nước có bề dày phát triển chứng khoán³, nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật, bảo vệ quyền lợi chính đáng của nhà đầu tư, phát triển thị trường chứng khoán lành mạnh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Khoản 1, Khoản 3 Điều 118 Luật Chứng khoán.
2. Điều 9. Các hành vi bị cấm.
- 3 Xem: Bảo vệ nhà đầu tư: Góc nhìn từ Đạo luật Sarbanes-Oxley tại địa chỉ: <http://vneconomy.vn/20090309100759403P0C7/bao-ve-nha-dau-tu-goc-nhin-tu-dao-luat-sarbanesoxley.htm>