

QUYỀN CHI PHỐI THỰC TẾ TRONG TỔ CHỨC TÍN DỤNG Ở VIỆT NAM: NHẬN DIỆN, KIỂM SOÁT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA

ĐỒNG VĂN ĐẾN

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chi nhánh khu vực 14

Nhận bài ngày 11/9/2026. Sửa chữa xong 12/10/2026. Duyệt đăng 21/10/2026.

Abstract

De facto control in credit institutions is an important legal issue in banking governance, risk management, and financial system stability. De facto control may arise through ownership relationships, voting rights, affiliated relationships, or agreements among parties, enabling an individual or organization to exercise significant influence over the governance and management of a credit institution without necessarily holding a controlling ownership interest. This article examines the legal framework for identifying de facto control in Vietnamese credit institutions, with particular focus on the relationship among ownership rights, voting rights, legal control, and de facto control. It also analyzes existing legal mechanisms governing related persons, cross-ownership, credit exposure limits, and the responsibilities of managers and executives. The article identifies several legal issues, including difficulties in determining persons exercising de facto control, the concealment of control relationships through complex ownership structures and affiliated relationships, and limitations in supervisory mechanisms and in addressing abuses of control. It proposes legal reforms aimed at strengthening the identification of persons exercising de facto control, enhancing transparency in ownership and control relationships, improving supervisory effectiveness, and establishing mechanisms to prevent and address the manipulation of credit institutions.

Keywords: Credit institutions, cross-ownership, de facto control, related persons.

1. Đặt vấn đề

Hoạt động của tổ chức tín dụng có ảnh hưởng trực tiếp đến sự an toàn của hệ thống tài chính và quyền lợi của người gửi tiền cũng như sự ổn định của nền kinh tế. Vì vậy, kiểm soát quyền sở hữu, quyền biểu quyết, quyền quản trị là yêu cầu quan trọng của pháp luật ngân hàng. Tuy nhiên, quyền chi phối trên thực tế không phải lúc nào cũng thể hiện đầy đủ qua tỷ lệ cổ phần hoặc quyền biểu quyết được ghi nhận. Một chủ thể có thể tác động đến quyết định của tổ chức tín dụng thông qua việc sở hữu không trực tiếp, người có liên quan, thỏa thuận giữa các cổ đông hoặc khả năng chi phối nhân sự quản trị. Do đó, việc nhận diện quyền chi phối thực tế cần nhìn nhận ở các hình thức sở hữu và kiểm soát được xác lập về mặt pháp lý.

Thực tiễn ở nước ta cho thấy việc sở hữu chéo, nhờ người khác đứng tên cổ phần và quan hệ giữa cổ đông lớn với người có liên quan có thể làm gia tăng tập trung quyền lực, gây khó khăn cho việc xác định chủ thể thực sự kiểm soát tổ chức tín dụng (Chính phủ, 2023a). Vấn đề này không chỉ liên quan đến minh bạch trong việc sở hữu của tổ chức tín dụng mà còn đặt ra yêu cầu kiểm soát xung đột lợi ích, bảo đảm vấn đề quản lý và an toàn hoạt động ngân hàng. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 đã thiết lập nhiều cơ chế hạn chế việc thao túng, bao gồm việc giới hạn tỷ lệ sở hữu, kiểm soát cổ đông lớn và người có liên quan, hạn chế cấp tín dụng cũng như yêu cầu cung cấp thông tin về chủ sở hữu thực sự (Quốc hội, 2024). Nhưng việc nhận diện quyền chi phối vẫn còn khó khăn khi chủ thể có khả năng tác động đáng kể đến hoạt động của tổ chức tín dụng không trực tiếp đứng tên sở hữu hoặc không thuộc các trường hợp kiểm soát được xác định rõ trong văn bản luật.

HVCH Đại học Trà Vinh

Email: dongvanden1976@gmail.com.

Trên thế giới, Ủy ban Basel nhấn mạnh yêu cầu giám sát giao dịch với các bên liên quan, bao gồm chủ sở hữu hưởng lợi và những chủ thể có khả năng gây ảnh hưởng đáng kể đến ngân hàng, nhằm phòng ngừa lạm dụng và xung đột lợi ích (BCBS, 2015).

Những vấn đề trên cho thấy kiểm soát quyền chi phối cần gắn với việc nhận diện các quan hệ kiểm soát thực tế, đồng thời bảo đảm có căn cứ chứng minh rõ ràng. Bài viết tập trung làm rõ cơ sở nhận diện quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng, phân tích các quy định pháp luật Việt Nam có liên quan, từ đó chỉ ra những hạn chế và đề xuất các giải pháp hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả giám sát, tăng cường minh bạch và phòng ngừa hành vi lạm dụng quyền chi phối, thao túng hoạt động ngân hàng.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp phân tích và tổng hợp được sử dụng nhằm làm rõ các quy định của pháp luật hiện hành về sở hữu cổ phần, cổ đông lớn, người có liên quan, quyền biểu quyết và các giới hạn nhằm kiểm soát hành vi chi phối, thao túng tổ chức tín dụng. Phương pháp hệ thống được sử dụng để xem xét mối quan hệ giữa các quy định của pháp luật về tổ chức tín dụng với pháp luật doanh nghiệp và các quy định liên quan đến minh bạch về quyền sở hữu, kiểm soát thực tế. Phương pháp so sánh được sử dụng nhằm đối chiếu giữa quyền kiểm soát được xác lập quyền sở hữu, quyền biểu quyết với khả năng chi phối thực tế trong quản trị và hoạt động của tổ chức tín dụng. Ngoài ra, bài viết phân tích một số vụ việc, tài liệu thực tiễn về sở hữu chéo, cổ đông lớn và thao túng hoạt động ngân hàng để nhận diện những hạn chế của pháp luật. Từ đó bài viết đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về nhận diện, công khai và kiểm soát quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng.

3. Nội dung nghiên cứu

3.1. Nhận diện quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng

Pháp luật Việt Nam chưa có quy định riêng định nghĩa “quyền chi phối thực tế” trong tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, các quy định về sở hữu cổ phần, quyền biểu quyết, người có liên quan, chủ sở hữu thực sự và hoạt động tín dụng là cơ sở để nhận diện quyền này. Có thể hiểu, quyền chi phối thực tế là khả năng của cá nhân, tổ chức trực tiếp hoặc gián tiếp quyết định hoặc tác động đáng kể đến các quyết định quan trọng của tổ chức tín dụng thông qua sở hữu, quyền biểu quyết, quan hệ liên kết, chi phối nhân sự quản trị hoặc phương thức khác.

Khác với quyền sở hữu xác lập địa vị pháp lý đối với phần vốn và quyền biểu quyết thể hiện khả năng tham gia quyết định, quyền chi phối thực tế phản ánh năng lực tác động trên thực tế, không nhất thiết tương ứng với tỷ lệ cổ phần đứng tên.

Từ quy định hiện hành, có thể nhận diện quyền chi phối thực tế qua bốn dấu hiệu cơ bản: Thứ nhất, chi phối thông qua sở hữu và quyền biểu quyết. Điều 63 Luật Các tổ chức tín dụng quy định giới hạn sở hữu đối với cá nhân, tổ chức và cổ đông cùng người có liên quan, nhằm hạn chế tập trung quyền lực trong tổ chức tín dụng. Thứ hai, chi phối thông qua người có liên quan và sở hữu gián tiếp. Việc tổng hợp sở hữu của các chủ thể liên quan có ý nghĩa quan trọng trong xác định mức độ tập trung quyền lực. Sở hữu chéo và cấu trúc sở hữu nhiều tầng có thể làm gia tăng rủi ro, gây khó khăn cho giám sát (Nghiem Văn Bầy & Lê Đình Khải, 2025). Tuy nhiên, sở hữu chéo không mặc nhiên đồng nghĩa với quyền chi phối; cần xem xét khả năng tác động thực tế đến quản trị, điều hành và quyết định của tổ chức tín dụng (Lê Văn Luyện & Khuất Duy Tuấn, 2017). Thứ ba, chi phối thông qua nhân sự quản trị, điều hành. Chủ thể không nắm giữ tỷ lệ cổ phần lớn vẫn có thể chi phối việc bổ nhiệm, miễn nhiệm hoặc duy trì nhân sự chủ chốt, qua đó tác động đến định hướng hoạt động của tổ chức tín dụng. Thứ tư, chi phối thông qua quyết định tín dụng và phân bổ nguồn lực. Điều 102 Luật Các tổ chức tín dụng quy định về cung cấp thông tin người có liên quan, thẩm định, quyết định cấp tín dụng và kiểm tra sử dụng vốn. Vì vậy, khả năng tác động đến các quyết định tín dụng là dấu hiệu quan trọng để nhận diện quyền chi phối thực tế.

Như vậy, cổ đông lớn, chủ sở hữu hưởng lợi và chủ thể có quyền chi phối thực tế là các khái niệm khác nhau: lần lượt phản ánh tỷ lệ sở hữu, lợi ích cuối cùng và khả năng tác động đáng kể đến hoạt động của tổ chức tín dụng.

3.2. Thực trạng pháp luật về kiểm soát quyền chi phối trong tổ chức tín dụng

Pháp luật hiện hành chưa thiết lập chế định riêng về quyền chi phối thực tế nhưng đã hình thành nhiều cơ chế kiểm soát các yếu tố làm phát sinh quyền chi phối.

Thứ nhất, giới hạn sở hữu cổ phần. Điều 63 Luật Các tổ chức tín dụng giới hạn tỷ lệ sở hữu của cá nhân, tổ chức và cổ đông cùng người có liên quan. Đây là hàng rào pháp lý cơ bản nhằm hạn chế tập trung quyền lực. Tuy nhiên, cơ chế này chỉ hiệu quả khi xác định đầy đủ sở hữu thực tế và các quan hệ liên quan.

Thứ hai, minh bạch thông tin cổ đông và chủ sở hữu thực sự. Điều 49 yêu cầu cổ đông sở hữu từ 1% vốn điều lệ trở lên cung cấp thông tin về bản thân, người có liên quan và tỷ lệ sở hữu. Đối với trường hợp nhận ủy thác đầu tư, tổ chức tín dụng có quyền đình chỉ quyền cổ đông nếu không cung cấp chính xác thông tin về chủ sở hữu thực sự. Quy định này góp phần hạn chế việc sử dụng người khác đứng tên hoặc cơ chế ủy thác để che giấu chủ thể đứng sau quyền sở hữu.

Thứ ba, kiểm soát người có liên quan và sở hữu chéo. Pháp luật không chỉ kiểm soát tỷ lệ sở hữu của từng cổ đông mà còn tính đến phần sở hữu của người có liên quan. Cách tiếp cận này nhằm hạn chế việc phân tán quyền sở hữu để né tránh giới hạn pháp luật. Tuy nhiên, việc xác định quan hệ liên kết trong cấu trúc sở hữu nhiều tầng vẫn là thách thức thực tiễn (Nghiêm Văn Bảy & Lê Đình Khải, 2025). Việc kiểm soát sở hữu chéo không chỉ dừng lại ở xác định tỷ lệ sở hữu của từng cổ đông mà còn cần chú trọng đến mối liên hệ giữa các chủ thể có liên quan và khả năng tập trung quyền kiểm soát thông qua nhiều tầng nắm sở hữu. Nếu chỉ căn cứ vào thông tin sở hữu trực tiếp, cơ quan quản lý có thể gặp khó khăn trong việc nhận diện đầy đủ chủ thể có khả năng chi phối hoạt động của tổ chức tín dụng. Do đó, hiệu quả thực thi các quy định về kiểm soát sở hữu chéo cần gắn với việc xác minh mối quan hệ sở hữu, lợi ích và khả năng tác động thực tế của các chủ thể liên quan (Tăng Nữ Tiểu Trang et al., 2025).

Thứ tư, kiểm soát quyền chi phối thông qua cấp tín dụng. Điều 102 yêu cầu xác định người có liên quan của khách hàng và kiểm soát quy trình cấp tín dụng. Điều 136 giới hạn tổng mức cấp tín dụng đối với một khách hàng và khách hàng cùng người có liên quan. Từ ngày 01/01/2026 đến trước 01/01/2027, giới hạn tương ứng là 13% và 21% vốn tự có; các tỷ lệ này tiếp tục giảm theo lộ trình đến 10% và 15% từ ngày 01/01/2029. Cơ chế này nhằm hạn chế khả năng tập trung nguồn vốn vào một khách hàng hoặc nhóm khách hàng có quan hệ lợi ích.

Thứ năm, kiểm soát nội bộ và quản trị rủi ro. Thông tư 83/2025/TT-NHNN, có hiệu lực từ 01/07/2026, quy định hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân hàng thương mại và chi nhánh ngân hàng nước ngoài, trong đó chú trọng kiểm soát xung đột lợi ích, giám sát và phát hiện, xử lý hành vi vi phạm. Đây là cơ sở để nhận diện những biểu hiện chi phối không thể hiện trực tiếp qua cấu trúc sở hữu.

Thứ sáu, nhận diện chủ sở hữu hưởng lợi theo pháp luật phòng, chống rửa tiền. Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2022, Nghị định 19/2023/NĐ-CP và Thông tư 27/2025/TT-NHNN tạo cơ sở xác định chủ thể hưởng lợi cuối cùng trong các cấu trúc sở hữu, giao dịch phức tạp. Tuy nhiên, chủ sở hữu hưởng lợi không đồng nhất với người có quyền chi phối thực tế; một bên tập trung vào lợi ích kinh tế, bên kia tập trung vào khả năng kiểm soát quyết định.

3.3. Thực tiễn áp dụng và những vấn đề pháp lý đặt ra

Một là, chưa có tiêu chí thống nhất xác định người có quyền chi phối thực tế. Các quy định hiện hành chủ yếu dựa trên tỷ lệ sở hữu, người có liên quan, chủ sở hữu thực sự và giới hạn cấp tín dụng. Các tiêu chí này chưa được kết nối thành một cơ chế xác định trường hợp một chủ thể có khả năng chi phối mặc dù không đạt ngưỡng sở hữu pháp lý.

Hai là, khoảng cách giữa sở hữu danh nghĩa và quyền lực thực tế vẫn có thể tồn tại. Việc phân tán cổ phần qua nhiều cá nhân, pháp nhân hoặc cấu trúc sở hữu gián tiếp có thể làm cho tỷ lệ sở hữu của từng chủ thể không vượt giới hạn nhưng tổng thể vẫn tạo ra khả năng tập trung quyền lực. Nghiêm Văn Bảy và Lê Đình Khải (2025) cho rằng sở hữu chéo làm gia tăng rủi ro tập trung, rủi ro tín dụng và rủi ro đạo đức, đồng thời gây khó khăn cho công tác giám sát.

Cơ cấu sở hữu là một yếu tố có ý nghĩa đối với hoạt động và kết quả kinh doanh của ngân hàng

thương mại. Việc này cho thấy việc xem xét quyền kiểm soát trong tổ chức tín dụng không nên chỉ giới hạn ở tỷ lệ sở hữu của từng cổ đông mà cần đặt trong tổng thể cấu trúc sở hữu và mối quan hệ giữa các chủ thể. Tuy nhiên, tác động của cơ cấu sở hữu đến khả năng sinh lời không thể được xem là bằng chứng trực tiếp về sự tồn tại của quyền chi phối thực tế hoặc hành vi lạm dụng quyền chi phối. Vấn đề này cần được đánh giá dựa trên các dữ kiện cụ thể về quản trị, điều hành và quá trình ra quyết định của tổ chức tín dụng (Lâm Chí Dũng & Võ Hoàng Diễm Trinh, 2020).

Ba là, quyền chi phối có thể được thực hiện thông qua nhân sự và quyết định tín dụng. Một chủ thể không trực tiếp sở hữu tỷ lệ chi phối vẫn có thể tác động đến nhân sự quản trị hoặc định hướng cấp tín dụng. Đây là dạng chi phối khó phát hiện nếu chỉ kiểm tra hồ sơ sở hữu.

Bốn là, việc xác định trách nhiệm của chủ thể thực tế chi phối còn khó khăn. Khi người đứng tên sở hữu hoặc người trực tiếp ký quyết định không phải là chủ thể thực sự chỉ đạo, việc xác định trách nhiệm cần căn cứ vào mức độ tác động, hành vi chỉ đạo và hậu quả phát sinh, thay vì chỉ dựa vào chức danh hoặc quyền sở hữu trên hồ sơ.

Năm là, giám sát quyền chi phối còn phụ thuộc vào khả năng kết nối thông tin. Thông tin về sở hữu, người có liên quan, quản trị và tín dụng có thể nằm ở các hệ thống khác nhau. Trong khi đó, việc nhận diện quyền chi phối thực tế đòi hỏi phải phân tích tổng hợp các dữ liệu này.

Sáu là, cơ chế chế tài cần gắn với hành vi chi phối thực tế. Nghị định 340/2025/NĐ-CP, có hiệu lực từ 09/02/2026, đã thay thế các quy định xử phạt trước đây trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng, bao gồm các vi phạm về cổ phần, quản trị, cấp tín dụng và phòng, chống rửa tiền. Tuy nhiên, việc xử lý chủ thể đứng sau hành vi chi phối vẫn cần được gắn với cơ chế chứng minh quyền kiểm soát và mối quan hệ nhân quả giữa hành vi chi phối với vi phạm.

Nhìn chung, pháp luật Việt Nam năm 2026 đã chuyển dần từ kiểm soát sở hữu danh nghĩa sang chú trọng sở hữu thực sự, người có liên quan, cấp tín dụng và kiểm soát nội bộ. Tuy nhiên, chưa có cơ chế thống nhất để xác định chủ thể có quyền chi phối thực tế. Khoảng trống này đòi hỏi tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng kết nối các tiêu chí về sở hữu, quyền biểu quyết, quan hệ liên kết, nhân sự quản trị, quyết định tín dụng và lợi ích kinh tế cuối cùng.

4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng

4.1. Bổ sung khái niệm và tiêu chí nhận diện quyền chi phối thực tế

Hiện nay pháp luật chưa có khái niệm thống nhất về quyền chi phối thực tế. Nhưng vấn đề kiểm soát chỉ dựa trên tỷ lệ sở hữu có thể không phát hiện được trường hợp một chủ thể thực tế có khả năng quyết định hoặc tác động đáng kể đến hoạt động của tổ chức tín dụng. Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung vào Luật Các tổ chức tín dụng quy định về người có quyền chi phối thực tế hoặc chủ thể kiểm soát thực tế. Khái niệm này nên được xây dựng theo hướng xác định khả năng kiểm soát trên thực tế, không phụ thuộc hoàn toàn vào tỷ lệ sở hữu. Các yếu tố có thể xác định bao gồm: khả năng trực tiếp hoặc gián tiếp chi phối quyền biểu quyết; khả năng quyết định hoặc ảnh hưởng đáng kể đến việc bổ nhiệm, miễn nhiệm nhân sự quản trị, điều hành; khả năng định hướng các quyết định quan trọng của tổ chức tín dụng; khả năng tác động đến chính sách cấp tín dụng, đầu tư hoặc phân bổ nguồn lực; và khả năng kiểm soát thông qua thỏa thuận, quan hệ liên kết hoặc các phương thức khác.

Tuy nhiên, không nên quy định một tiêu chí duy nhất để xác định quyền chi phối thực tế. Cần áp dụng phương pháp đánh giá tổng hợp, trong đó cơ quan quản lý xem xét nhiều dấu hiệu và mối quan hệ giữa các chủ thể. Cách tiếp cận này phù hợp với đặc điểm của quyền chi phối thực tế, vốn có thể được hình thành từ nhiều yếu tố mà không yếu tố nào riêng lẻ đủ để chứng minh quyền kiểm soát.

4.2. Hoàn thiện cơ chế xác định chủ thể thực tế chi phối thông qua sở hữu và nhân sự quản trị

Xác định quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng cần được thực hiện đồng thời thông qua cấu trúc sở hữu và khả năng tác động đến nhân sự quản trị, điều hành. Nếu chỉ căn cứ vào tỷ lệ vốn góp hoặc chủ thể đứng tên sở hữu, cơ quan quản lý có thể bỏ sót những trường hợp quyền kiểm soát được

thực hiện gián tiếp thông qua người đứng tên, pháp nhân trung gian hoặc việc chi phối các quyết định nhân sự chủ chốt.

Mặc dù Luật Các tổ chức tín dụng đã yêu cầu cổ đông sở hữu từ 1% vốn điều lệ trở lên cung cấp thông tin và quy định việc xác định chủ sở hữu thực sự trong trường hợp nhận ủy thác đầu tư, cơ chế này cần được bổ sung bằng yêu cầu xác minh, cập nhật và làm rõ thông tin khi có dấu hiệu bất thường. Cổ đông cần có trách nhiệm cung cấp thông tin về cấu trúc sở hữu, người có liên quan và chủ sở hữu hưởng lợi cuối cùng; đồng thời, tổ chức tín dụng và cơ quan quản lý cần có quyền yêu cầu giải trình, cung cấp tài liệu chứng minh nguồn gốc sở hữu và mối quan hệ giữa các chủ thể.

Ngoài ra, cần xem xét khả năng một chủ thể chi phối việc bổ nhiệm, miễn nhiệm hoặc duy trì nhân sự quản trị, điều hành chủ chốt như một dấu hiệu nhận diện quyền chi phối thực tế, kể cả khi chủ thể đó không vượt giới hạn sở hữu theo luật định. Cơ chế này cần được kết nối với quy định về chủ sở hữu hưởng lợi theo pháp luật phòng, chống rửa tiền, nhưng cần phân biệt chủ thể hưởng lợi cuối cùng với chủ thể có khả năng tác động đến quyết định của tổ chức tín dụng.

Đồng thời, Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Ban kiểm soát và người điều hành cần nâng cao trách nhiệm phát hiện, ngăn ngừa và báo cáo các biểu hiện chi phối vì lợi ích cá nhân hoặc nhóm lợi ích. Các quy định về kiểm soát nội bộ, trong đó có yêu cầu kiểm soát xung đột lợi ích theo Thông tư 83/2025/TT-NHNN, cần được vận dụng để phát hiện sớm những quan hệ chi phối không thể hiện rõ trên hồ sơ sở hữu. Việc xác định quyền chi phối phải dựa trên các chứng cứ về sở hữu, quan hệ lợi ích và mức độ tác động thực tế, tránh suy đoán chỉ từ một dấu hiệu.

4.3. Gắn kiểm soát quyền chi phối với giám sát cấp tín dụng và kết nối dữ liệu

Kiểm soát quyền chi phối trong tổ chức tín dụng cần được thực hiện đồng bộ giữa giám sát quan hệ sở hữu, quản trị và phân bổ nguồn vốn. Rủi ro không chỉ phát sinh từ việc một chủ thể tác động đến quyết định quản trị mà còn từ khả năng định hướng cấp tín dụng nhằm phục vụ lợi ích riêng hoặc lợi ích của nhóm có liên quan.

Bên cạnh việc duy trì các giới hạn cấp tín dụng theo Điều 136 Luật Các tổ chức tín dụng, cần tăng cường nhận diện mối quan hệ thực chất giữa khách hàng vay với cổ đông, người quản lý, người có liên quan và chủ thể có cùng lợi ích kinh tế. Việc thẩm định các khoản vay có cấu trúc phức tạp cần xem xét người hưởng lợi cuối cùng, mục đích sử dụng vốn và các mối liên hệ có thể làm phát sinh rủi ro tập trung tín dụng. Để thực hiện yêu cầu này, Ngân hàng Nhà nước cần tăng cường kết nối, đối chiếu dữ liệu về sở hữu, quản trị, người có liên quan và quan hệ tín dụng, qua đó hỗ trợ giám sát theo nhóm chủ thể có quan hệ sở hữu, kiểm soát hoặc lợi ích kinh tế. Cách tiếp cận này góp phần khắc phục hạn chế của việc giám sát từng pháp nhân riêng lẻ, nhất là hiện nay việc sở hữu chéo làm phức tạp cấu trúc kiểm soát và đánh giá rủi ro (Nguyễn Văn Bảy và Lê Đình Khải, 2025).

Nhưng các dấu hiệu như dùng chung người quản lý, địa chỉ, nguồn vốn hoặc có quan hệ giao dịch chỉ nên được xem là căn cứ nhận diện ban đầu, cần đối chiếu với chứng cứ khác để xác định quyền chi phối thực tế (Hoàng Thị Ngọc Phượng, 2025). Việc giám sát trên cơ sở tích hợp với kiểm soát cấp tín dụng sẽ giúp xác định ai thực sự chi phối tổ chức tín dụng, đồng thời làm rõ nguồn vốn của tổ chức đang được cho ai vay và phục vụ lợi ích của ai.

4.4. Hoàn thiện cơ chế xác định trách nhiệm và chế tài đối với hành vi che giấu, lạm dụng quyền chi phối

Pháp luật cần bổ sung cơ chế xác định trách nhiệm của chủ thể thực tế chi phối tổ chức tín dụng, nhất là trường hợp người đứng tên sở hữu hoặc trực tiếp thực hiện quyết định chỉ hành động theo sự chỉ đạo của chủ thể khác. Việc xử lý cần phân biệt hành vi che giấu chủ sở hữu thực sự, né tránh giới hạn sở hữu hoặc cấp tín dụng thông qua người có liên quan và lạm dụng quyền chi phối để tác động đến hoạt động của tổ chức tín dụng.

Hiện nay, Nghị định 340/2025/NĐ-CP đã quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng nhưng vẫn cần tiếp tục hoàn thiện chế tài đối với các hành vi che giấu, thao túng và

lạm dụng quyền chi phối. Theo đó, cần xem xét trách nhiệm của cả người trực tiếp thực hiện và chủ thể thực tế chỉ đạo; đồng thời bảo đảm sự tương thích giữa chế tài hành chính, trách nhiệm dân sự và các trách nhiệm pháp lý khác tùy tính chất, mức độ vi phạm.

Việc xác lập trách nhiệm phải dựa trên chứng cứ về hành vi chi phối, sự tác động đến quyết định và hậu quả phát sinh, bảo đảm nguyên tắc cá thể hóa trách nhiệm; không mặc nhiên quy trách nhiệm cho cổ đông lớn hoặc chủ sở hữu hưởng lợi chỉ vì địa vị của họ. Kết hợp kiểm soát sở hữu với kiểm soát quyền lực thực tế, minh bạch hóa chủ thể kiểm soát và áp dụng chế tài tương xứng sẽ góp phần hạn chế thao túng, xung đột lợi ích và bảo đảm an toàn hoạt động của tổ chức tín dụng.

5. Kết luận

Quyền chi phối thực tế trong tổ chức tín dụng có ý nghĩa quan trọng đối với quản trị ngân hàng, kiểm soát xung đột lợi ích và bảo đảm an toàn hệ thống tài chính. Nghiên cứu cho thấy quyền chi phối không chỉ được thể hiện qua tỷ lệ sở hữu, quyền biểu quyết mà còn có thể hình thành thông qua sở hữu gián tiếp, người có liên quan, quan hệ liên kết và khả năng tác động đến nhân sự quản trị, điều hành hoặc các quyết định quan trọng của tổ chức tín dụng. Pháp luật Việt Nam đã thiết lập nhiều cơ chế kiểm soát như giới hạn sở hữu cổ phần, kiểm soát cổ đông lớn, người có liên quan, sở hữu chéo, chủ sở hữu thực sự, giới hạn cấp tín dụng và kiểm soát nội bộ. Tuy nhiên, thực tiễn vẫn cho thấy khó khăn trong nhận diện chủ thể thực sự có quyền chi phối do cấu trúc sở hữu nhiều tầng, người đứng tên thay và các quan hệ kiểm soát không được thể hiện trực tiếp. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật cần kết hợp tiêu chí định lượng với tiêu chí định tính để nhận diện quyền chi phối thực tế; đồng thời tăng cường minh bạch về chủ sở hữu thực sự, kiểm soát người có liên quan, giám sát hợp nhất và xác định trách nhiệm của chủ thể thực tế chi phối khi có hành vi lạm dụng quyền lực, qua đó góp phần phòng ngừa thao túng và nâng cao an toàn hoạt động của tổ chức tín dụng.

Tài liệu tham khảo

- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2015). *Corporate governance principles for banks*. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/bcbss/publ/d328.htm>.
- Chính phủ (2023a). *Báo cáo số 522/BC-CP ngày 08/10/2023 về việc thực hiện nghị quyết về giám sát chuyên đề, chất vấn và nghị quyết về giám sát chuyên đề, chất vấn từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết kỳ họp thứ 4 đối với lĩnh vực ngân hàng*.
- Chính phủ (2023b). *Nghị định số 19/2023/NĐ-CP ngày 28/4/2023 quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống rửa tiền*.
- Chính phủ (2025). *Nghị định số 340/2025/NĐ-CP ngày 25/12/2025 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng*.
- Hoàng Thị Ngọc Phượng (2025). Tăng cường giám sát hợp nhất để kiểm soát sở hữu chéo trong ngành ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và gợi mở chính sách cho Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Yersin – Chuyên đề Quản lý kinh tế*, 21, 81–90. <https://journal.yersin.edu.vn/Data/Upload/MagazineArticle/26/8.%20Hoang%20Thi%20Ngoc%20Phuong%20-%20QLKT%20%2881-90%29.pdf>.
- Lâm Chí Dũng, & Võ Hoàng Diễm Trinh (2020). Tác động của cấu trúc sở hữu đến khả năng sinh lời của các ngân hàng thương mại Việt Nam. *Tạp chí Ngân hàng*, (6). <https://tapchinganhang.gov.vn/tac-dong-cua-cau-truc-so-huu-den-kha-nang-sinh-loi-cua-cac-ngan-hang-thuong-mai-viet-nam-9817.html>.
- Lê Văn Luyện, & Khuất Duy Tuấn (2017). Sở hữu chéo giữa các ngân hàng thương mại Việt Nam sau khi ra đời Thông tư 36. *Tạp chí Ngân hàng*, (1+2), 92–96. <https://tapchinganhang.gov.vn/so-huu-cheo-giua-cac-ngan-hang-thuong-mai-viet-nam-sau-khi-ra-doi-thong-tu-36-7347.html>.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025a). *Thông tư số 27/2025/TT-NHNN ngày 15/9/2025 hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Phòng, chống rửa tiền*.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025b). *Thông tư số 83/2025/TT-NHNN ngày 31/12/2025 quy định về hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài*.
- Nghiêm Văn Bảy, Lê Đình Khải (2025). Bàn về rủi ro sở hữu chéo của các ngân hàng thương mại và giải pháp thực hiện Luật Các tổ chức tín dụng 2024 của Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán*, 294, 78–81. <https://doi.org/10.71374/jfar.v25.i294.1674>.
- Quốc hội (2022). *Luật Phòng, chống rửa tiền*. Luật số 14/2022/QH15 ngày 15/11/2022.
- Quốc hội (2024). *Luật Các tổ chức tín dụng*. Luật số 32/2024/QH15 ngày 18/01/2024.
- Quốc hội (2025). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng*. Luật số 96/2025/QH15 ngày 27/6/2025.
- Quốc hội (2026). *Luật Các tổ chức tín dụng*. Số 100/VBHN-VPQH ngày 22/4/2026.
- Tăng Nữ Tiểu Trang, Trầm Thị Phương Anh, Trương Văn Toại, Trần Công Thắng, & Nguyễn Văn Hiếu (2025). Tăng cường hiệu quả thực thi Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 về kiểm soát sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng thương mại. *Tạp chí Công thương*, 142–146. <https://doi.org/10.62831/202505033>.