**THỰC TRẠNG VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

Sở Lao động Tỉnh Hòa Bình

Khi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 có hiệu lực thi hành, Chính phủ ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, như: Nghị định 97/2017/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 18 tháng 8 năm 2017quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính; Nghị định 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; quản lý phát triển nhà và công sở …Cùng với đó, các bộ, ngành theo thẩm quyền cũng ban hành nhiều thông tư hướng dẫn thi hành nghị định có liên quan.

Với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật được ban hành khá đồng bộ như thế đã góp phần quan trọng trong công tác đấu tranh, phòng ngừa và chống các hành vi vi phạm hành chính; đồng thời góp phần giữ vững an ninh trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của nhân dân, nâng cao năng lực quản lý của Nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội.

1. THÀNH TỰU ĐẠT ĐƯỢC:

Theo báo cáo số 09/BC-BTP tổng kết thi hành xử lý vi phạm hành chính, đến hết tháng 6/2017, cả nước đã phát hiện 36.789227 vụ việc vi phạm, xử lý 28.493.927 vụ, ban hành 28.895.834 quyết định, thu được 38.543.430.058.702 đồng.

Các vụ việc vi phạm xảy ra cơ bản đã được phát hiện và xử lý kịp thời, đúng thẩm quyền và trình tự, thủ tục theo quy định, góp phần quan trọng trong bảo đảm an ninh trật tự các địa bàn trên cả nước. Tỷ lệ số vụ việc đã bị xử phạt so với tổng số vụ việc đã bị phát hiện ngày càng tăng (từ 66% vào năm 2014 lên đến 95% vào năm 2017). Đa số đối tượng vi phạm đều nhận thức được hành vi vi phạm của mình, có ý thức chấp hành nghiêm các quyết định XPVPHC. Tỷ lệ chấp hành các quyết định xử phạt trong các năm tương đối cao (khoảng 95%)11. Đối với các quyết định chưa thi hành, nguyên nhân chủ yếu là các đối tượng không có nơi cư trú ổn định, người lao động có hoàn cảnh khó khăn, thu nhập thấp, không có khả năng nộp phạt.

Tuy nhiên, qua 1 thời gian dài triển khai trong thực tiễn cho thấy vẫn còn gặp những khó khăn, vướng mắc, bất cập từ quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tạo ra do sự thiếu đồng bộ và chưa thống nhất trong quy định.

2. NHẬN XÉT VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

**Về mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực**: Trên cơ sở mức phạt tối đa được quy định tại Điều 24 Luật XLVPHC, mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực và mức phạt tiền cụ thể đối với các hành vi vi phạm cơ bản đã phù hợp với tình hình đời sống kinh tế - xã hội hiện nay. Nhưng thực tế áp dụng thời gian qua cho thấy, trong một số lĩnh vực thì mức phạt tiền đối với từng hành vi còn chưa tương xứng tính chất, mức độ hậu quả vi phạm như: lĩnh vực an toàn thực phẩm, bảo vệ môi trường, khoáng sản,...

Ví dụ, trong lĩnh vực chứng khoán, ngày 18/12/2018, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước đã ban hành Quyết định số 1140/QĐ-XPVPHC về việc xử phạt vi phạm hành chính 550 triệu đồng đối với ông Nguyễn Quang Dũng vì tội thao túng giá cổ phiếu. Cụ thể, qua kết quả kiểm tra của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, ông Nguyễn Quang Dũng (địa chỉ: La Phù, Hoài Đức, Hà Nội) đã thực hiện hành vi thao túng cổ phiếu của Công ty cổ phần May Phú Thành (mã chứng khoán: MPT), thông qua việc sử dụng 24 tài khoản để liên tục mua, bán, tạo cung cầu giả tạo, thao túng cổ phiếu MPT.

Tuy nhiên, căn cứ kết quả xác minh của Cơ quan công an, hậu quả do hành vi thao túng cổ phiếu MPT của ông Nguyễn Quang Dũng gây chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Với mức độ vi phạm nói trên, ông Dũng bị phạt tiền 550 triệu đồng, theo quy định tại Điểm b Khoản 1 Điều 3 và Khoản 3 Điều 29 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 chứng khoán và thị trường chứng khoán được sửa đổi tại Khoản 1 và Khoản 36 Điều 1 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.

Tuy nhiên mức phạt đó chưa đủ sức răn đe so với số lợi nhuận mà hành vi vi phạm này mang lại. Trong trường hợp này ông Nguyễn Quang Dũng đã có dấu hiệu thao túng để tạo thanh khoản tốt bằng việc dùng kỹ thuật cho chứng khoán chạy lòng vòng giữa các tài khoản của mình. Với trường hợp này, khi Ủy ban Chứng khoán phát hiện thì xử phạt và đương nhiên không thể kèm theo đó là tịch thu khoản thu lợi bất chính vì trên thực tế không có.

**Về nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính**

Có sự mâu thuẫn quy định “tình tiết tăng nặng” tại điểm b khoản 1 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, đó là: “Vi phạm hành chính nhiều lần; tái phạm”. Nghĩa là, cùng một hành vi vi phạm mà hành vi này xảy ra tại nhiều thời điểm khác nhau, như hành vi trộm chó diễn ra tại nhiều địa bàn của xã A (khoảng 06 lần), nhưng chưa bị phát hiện, đến khi bị bắt quả tang hành vi vi phạm cùng với tang vật, phát hiện ra hành vi vi phạm thì sẽ xử phạt 1 lần và áp dụng tình tiết tăng nặng. Trong khi đó, nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, tại điểm d khoản 1 Điều 3 của Luật này có quy định: “Chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm hành chính do pháp luật quy định. Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần.”. Như vậy, với trường hợp vi phạm vừa nêu, thì xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10 hay xử phạt hành vi vi phạm theo từng thời điểm xảy ra hành vi vi phạm theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012? Chính sự quy định thiếu rõ ràng trên dẫn đến việc các cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt lúng túng khi áp dụng điều luật, bởi nếu vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử lý có giống như thực hiện nhiều hành vi vi phạm được không?

Mặt khác, quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 còn nhiều bất cập, cần được khắc phục. Cụ thể như: tình tiết tăng nặng quy định tại điểm l khoản 1 Điều 10 “Vi phạm hành chính có quy mô lớn, số lượng hoặc trị giá hàng hóa lớn;” cho đến nay các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng chưa có hướng dẫn thống nhất về nhận thức tình tiết quy mô lớn; trị giá hàng hóa vi phạm đến mức nào thì được coi là “lớn” để áp dụng tình tiết tăng nặng này. Trong khi đó, việc áp dụng tình tiết tăng nặng khi ra quyết định xử phạt là giúp cho người có thẩm quyền áp dụng quy định của pháp luật đúng đắn và chính xác, nhưng với quy định chung chung không có định lượng, định tính cụ thể thì khó áp dụng trong thực tế.

Tại khoản 3 Điều 18 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, quy định: “Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng cơ quan, đơn vị có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính có trách nhiệm phát hiện quyết định về xử lý vi phạm hành chính do mình hoặc cấp dưới ban hành có sai sót và phải kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ, ban hành quyết định mới theo thẩm quyền.”, nhưng thực tế các cơ quan có thẩm quyền vẫn chưa ban hành hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện việc bổ sung, hủy bỏ, ban hành quyết định mới như thế nào để bảo đảm tính chặt chẽ và chính xác. Bên cạnh đó, tại khoản 2 Điều 77 Luật này, quy định: “Đối với trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã ra quyết định xử phạt thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đó xem xét, quyết định việc giảm, miễn tiền phạt” nhưng lại cũng không quy định trình tự, thủ tục quyết định việc miễn, giảm tiền phạt, nên gây nhiều khó khăn trong thực tiễn áp dụng.

**Thứ hai: Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính**

Một là, Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, quy định: “Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức.

Việc xử lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu được thực hiện theo quy định tại Điều 82 của Luật này.”

Nghiên cứu nội dung quy định này cho thấy, việc tịch thu tang vật vi phạm hành chính, chỉ được áp dụng với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức. Nhưng để chứng minh được lỗi cố ý trong lĩnh vực hải quan, nhiều trường hợp vi phạm hành chính nghiêm trọng là rất khó, bởi không ít cá nhân, tổ chức khi nhận hàng hóa từ nước ngoài gửi về họ thường không biết là mặt hàng gì, nên nếu đó là hàng hóa vi phạm hành chính nghiêm trọng nhưng không thể chứng minh được lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức thì liệu áp dụng quy định tại Điều 26 Luật này có thỏa đáng không?.

Hai là, khoản 1 Điều 126 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, quy định “Đối với tang vật, phương tiện đang bị tạm giữ do bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép để vi phạm hành chính thuộc trường hợp bị tịch thu thì trả lại cho chủ sở hữu, người quản lý hoặc người sử dụng hợp pháp. Trong trường hợp này, cá nhân, tổ chức vi phạm phải nộp một khoản tiền tương đương trị giá tang vật, phương tiện vi phạm vào ngân sách nhà nước.” Quy định này khi áp dụng đã gây lúng túng, khó khăn trên thực tế do Nghị định 81/2013/NĐ-CP và các Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực cụ thể chưa quy định, hướng dẫn chi tiết trình tự, áp dụng đối với biện pháp này, pháp luật về xử lý vi phạm hành chính hiện hành cũng không quy định hình thức này là hình thức xử phạt hay biện pháp khắc phục hậu quả, đồng thời thực tiễn các phương tiện vận tải hầu hết có giá trị lớn, người lái xe đa số là làm thuê, thu nhập thấp nên không có khoản tiền tương đương để nộp khoản tiền tương đương trị giá tang vật, phương tiện vi phạm vào ngân sách nhà nước. Như vậy, liệu rằng quy định trên có tính khả thi trong thực tiễn?

Hay quy định về thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện của tổ chức thì do Luật chưa quy định rõ về thầm quyền tịch thu tang vật, phương tiện đối với tổ chức vi phạm hành chính như thẩm quyền phạt tiền đối với tổ chức có hành vi vi phạm hành chính, thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được xác định như thẩm quyền phạt tiền, tức là, thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện của tổ chức cũng gấp 2 lần đối với cá nhân vi phạm hành chính, liệu hiểu như vậy có đúng không?

Một bất cập khác liên quan đến xử lý tang vật vi phạm hành chính, đó là, theo quy định, đối với những tang vật phải thành lập Hội đồng định giá để xác định giá, thời gian quy định là 24 giờ kể từ thời điểm ra Quyết định tạm giữ tang vật, có thể kéo dài thêm nhưng tối đa không quá 24 giờ. Với khoảng thời gian được nhà làm luật giới hạn như thế là rất “ngắn” gây khó khăn nhất định trong thực tế áp dụng cho cơ quan chức năng. Bởi lẽ, theo các quy định tại Thông tư 173/2013/TT-BTC và Thông tư 190/2013/TT-BTC thì Hội đồng định giá tang vật ngoài Chủ tịch Hội đồng là người có thẩm quyền tạm giữ tang vật thì thành viên là đại diện Sở Tài chính cùng cấp. Do đó, việc triệu tập cần có thời gian nhất định, trong khi không phải lúc nào việc phối hợp giữa cơ quan Hải quan và cơ quan Tài chính cũng đồng bộ.

Ba là, tại khoản 4 Điều 126 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, quy định: “Đối với tang vật, phương tiện vi phạm hành chính quá thời hạn tạm giữ nếu người vi phạm không đến nhận mà không có lý do chính đáng hoặc trường hợp không xác định được người vi phạm thì người ra quyết định tạm giữ phải thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết công khai tại trụ sở cơ quan của người có thẩm quyền tạm giữ; trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày thông báo, niêm yết công khai, nếu người vi phạm không đến nhận thì người có thẩm quyền phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính để xử lý theo quy định tại Điều 82 của Luật này”. Vậy với trong trường hợp tang vật vi phạm hành chính chưa xác định được chủ sở hữu thì thời hạn để người có thẩm quyền ra quyết định tịch thu theo quy định được xác định như thế nào cho chính xác và phù hợp? Xoay quanh quy định này, hiện có các quan điểm sau:

+Quan điểm thứ nhất: Việc xác định thời hạn để xử lý đối với tang vật vi phạm thuộc trường hợp chưa xác định được chủ sở hữu căn cứ theo thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Nghĩa là, người có thẩm quyền ra quyết định xử lý tịch thu tang vật vi phạm hành chính sau 30 ngày nếu người vi phạm không đến nhận. Theo quan điểm này, ngày mà người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ tang vật vi phạm cũng đồng thời sẽ tiến hành thông báo niêm yết công khai theo quy định đối với tang vật vi phạm hành chính. Sau thời hạn thông báo trên, người có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định tịch thu đối vối tang vật vi phạm.

+Quan điểm thứ hai: Việc xác định thời hạn để xử lý đối với tang vật vi phạm thuộc trường hợp chưa xác định được chủ sở hữu phải căn cứ theo quy định tại khoản 4 Điều 126 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Mà theo đó người có thẩm quyền ra quyết định xử lý tịch thu tang vật vi phạm hành chính sau 37 ngày nếu người vi phạm không đến nhận (bao gồm thời hạn 07 ngày tạm giữ tang vật và sau thời hạn 30 ngày kể từ ngày ban hành thông báo công khai trên phương tiện thông tin đại chúng theo quy định).

Theo tác giả, hai quan điểm trên đều có tính hợp lý riêng. Tuy nhiên, căn cứ vào quy định hiện hành, nếu theo quan điểm thứ nhất thì chỉ đảm bảo được yếu tố thời gian xử phạt vi phạm vi phạm hành chính. Trong khi đó, người có thẩm quyền ban hành quyết định tịch thu tang vật vi phạm hành chính quy định tại khoản 4 Điều 126 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, do vậy, nếu áp dụng thời hạn để ra quyết định tịch thu tang vật vi phạm hành chính theo quan điểm thứ nhất là chưa đúng với quy định của Luật. Tuy nhiên, vướng mắc phát sinh trong trường hợp này đó là theo quy định tại khoản 8 Điều 125 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, đó là “Thời hạn tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, giấy phép, chứng chỉ hành nghề là 07 ngày, kể từ ngày tạm giữ. Thời hạn tạm giữ có thể được kéo dài đối với những vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp, cần tiến hành xác minh nhưng tối đa không quá 30 ngày, kể từ ngày tạm giữ tang vật, giấy phép, chứng chỉ hành nghề”. Mà theo đó, tang vật vi phạm hành chính chỉ được cơ quan có thẩm quyền tạm giữ và có trách nhiệm bảo quản trong thời hạn tối đa chỉ là 30 ngày. Vậy, thời gian 07 ngày còn lại, vì sau thời hạn 37 ngày thì người có thẩm quyền mới được ban hành quyết định tịch thu tang vật không xác định được chủ sỡ hữu, thì tang vật vi phạm hành chính nói trên sẽ được do ai bảo quản, trách nhiệm sẽ thuộc về cá nhân, tổ chức nào nếu xảy ra mất mát, hư hỏng trong thời gian 07 ngày để chờ người có thẩm quyền ban hành quyết định xử lý tịch thu tang vật. Đây là vấn đề tuy nhỏ nhưng thật không đơn giản, dễ phát sinh tiêu cực, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn cho các cơ quan, cá nhân người có thẩm quyền liên quan.

**Thứ ba: Về xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp người bị xử phạt đã chết, mất tích; tổ chức bị xử phạt vi phạm giải thể, phá sản theo quy định tại Điều 75[3] Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012**. Khoản 1 Điều 9 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP, quy định: “Trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản theo quy định tại Điều 75 Luật Xử lý vi phạm hành chính, mà quyết định xử phạt vẫn còn thời hiệu thi hành, thì người đã ra quyết định xử phạt phải ra quyết định thi hành một phần quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn 60 ngày, kể từ ngày người bị xử phạt chết được ghi trong giấy chứng tử; người bị mất tích được ghi trong quyết định tuyên bố mất tích; tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản được ghi trong quyết định giải thể, phá sản. Quyết định thi hành gồm các nội dung sau: a) Đình chỉ thi hành các hình thức xử phạt, lý do đình chỉ; trừ trường hợp quy định tại Điểm b Khoản này; b) Hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và biện pháp khắc phục hậu quả tiếp tục thi hành”.

Thực tiễn cho thấy,nhiều doanh nghiệp đã lợi dụng quy định này, để trốn tránh trách nhiệm, nghĩa vụ nộp phạt vi phạm hành chính của mình.

**Ví dụ**: doanh nghiệp A thuê mặt bằng mở cửa hàng buôn bán bánh kẹo, thực phẩm bị phạt hành chính vì không cung cấp được giấy tờ chứng minh nguồn gốc, xuất xứ sản phẩm. Cơ sở này ngay sau đó xin ngừng hoạt động khiến việc cưỡng chế của cơ quan chức năng gặp khó khăn vì tài sản, cơ sở vật chất của cửa hàng này là thuê của người khác để kinh doanh nên không thể tịch thu để khấu trừ được.

3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THI HÀNH LUẬT XLVPHC

**1. Giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế**

- Tiếp tục tổng hợp những hạn chế, bất cập liên quan đến Luật XLVPHC để nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC trong thời gian tới

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung các nghị định XPVPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước để phù hợp với tình hình mới, đặc biệt phải phù hợp với Bộ luật hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

- Hoàn thiện thể chế về công tác kiểm tra và xử lý trách nhiệm trong thi hành pháp luật về XLVPHC theo hướng cụ thể, đầy đủ, toàn diện hơn nhằm đáp ứng kịp thời và hiệu quả yêu cầu quản lý nhà nước.

**2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về XLVPHC**

- Tăng cường công tác tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ cho các cán bộ, công chức trong việc thi hành pháp luật về XLVPHC; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, triển khai, phổ biến pháp luật cho các cán bộ làm công tác XLVPHC, cá nhân, tổ chức có liên quan;

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra công tác thi hành pháp luật về XLVPHC, qua đó, nâng cao ý thức, trách nhiệm của các cán bộ, công chức được giao thực hiện công tác thi hành pháp luật về XLVPHC nhằm đưa công tác này vào nề nếp, có chất lượng, đáp ứng yêu cầu thực tế; tăng cường công tác theo dõi, kiểm tra văn bản QPPL và thi hành pháp luật về XLVPHC; tạo điều kiện trao đổi kinh nghiệm, khảo sát thực tế, góp phần nâng cao hiệu quả công tác này.

- Tăng cường quy chế phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị có chức năng quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương về XLVPHC;

- Quan tâm đầu tư nguồn lực, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về XLVPHC theo Nghị định số [20/2016/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/cong-nghe-thong-tin/nghi-dinh-20-2016-nd-cp-co-so-du-lieu-quoc-gia-ve-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-307664.aspx) ngày 30/3/2016 của Chính phủ quy định về Cơ sở dữ liệu quốc gia về XLVPHC.