**Những vướng mắc trong thực hiện Luật xử lý vi phạm hành chính**

Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật XLVPHC) năm 2012 là cơ sở pháp lý quan trọng góp phần bảo đảm trật tự, kỷ cương quản lý hành chính, an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng đã phát sinh một số vướng mắc cần có sự hướng dẫn của liên ngành:

 - Quy định tại khoản 1 Điều 8 về tính thời gian, th

ời hạn, thời hiệu trong xử lý vi phạm hành chính: *“Cách tính thời hạn, thời hiệu trong xử lý vi phạm hành chính được áp dụng theo quy định của Bộ luật dân sự, trừ trường hợp trong Luật này có quy định cụ thể thời gian theo ngày làm việc”*. Việc phát hiện và tiến hành lập biên bản đối với các hành vi vi phạm hành chính được thực hiện thường xuyên (kể cả ngày nghỉ, ngày lễ), nhưng việc ban hành các quyết định xử lý chỉ được ban hành trong thời gian làm việc hành chính. Do đó, nếu quy định tính thời hạn, thời hiệu trong xử lý vi phạm hành chính được áp dụng theo quy định của Bộ luật dân sự sẽ có thể trùng vào các ngày nghỉ, ngày lễ mà không được kéo dài, gia hạn thêm thời gian, không đảm bảo ban hành quyết định theo đúng thời gian quy định.

- Quy định tại khoản 2 Điều 2, thì việc xử phạt vi phạm hành chính chỉ áp dụng đối với cá nhân, tổ chức mà không quy định áp dụng đối với hộ gia đình và cộng đồng dân cư. Trong khi, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai có quy định trường hợp hộ gia đình, cộng đồng dân cư vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thì bị xử lý như đối với cá nhân (khoản 5 Điều 4).

- Về nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính có sự mâu thuẫn quy định về *“tình tiết tăng nặng”* tại điểm b khoản 1 Điều 10, 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, 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 Luật 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 nhiều lần tại nhiều thời điểm khác nhau, 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, 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?

Đồng thời, khoản 6 Điều 2 quy định: *“vi phạm hành chính nhiều lần là trường hợp các nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm mà trước đó đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính này nhưng chưa bị xử lý và chưa hết thời hiệu xử lý”*; trong khi đó, điểm b khoản 1 Điều 10 lại quy định *“VPHC nhiều lần; tái phạm”* là tình tiết tăng nặng và tình tiết này được người có thẩm quyền xem xét khi quyết định xử phạt VPHC và việc xử phạt đối với trường hợp cá nhân, tổ chức VPHC nhiều lần chưa có sự thống nhất, cụ thể là: xử phạt về từng lần vi phạm (theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3); xử phạt một lần và áp dụng tình tiết tăng nặng *“vi phạm nhiều lần”* (theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10).

- Quy định tại Điều 58: *“Khi phát hiện vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý của mình, người có thẩm quyền đang thi hành công vụ phải kịp thời lập biên bản”* và *“Biên bản vi phạm hành chính phải ghi rõ ngày, tháng, năm, địa điểm lập biên bản; họ, tên, chức vụ người lập biên bản; họ, tên, địa chỉ, nghề nghiệp của người vi phạm hoặc tên, địa chỉ của tổ chức vi phạm; giờ, ngày, tháng, năm, địa điểm xảy ra vi phạm; hành vi vi phạm;...”*. Tuy nhiên, Luật  không có quy định cụ thể địa điểm lập biên bản VPHC ở đâu? tại nơi xảy ra hành vi vi phạm hay có thể mời về trụ sở của người có thẩm quyền xử phạt để lập biên bản? Cũng có những hành vi không thể lập tại hiện trường xảy ra vi phạm, như: trường hợp cá nhân sử dụng phương tiện giao thông đường bộ vi phạm về tốc độ bỏ trốn được ghi nhận qua camera, máy đo tốc độ,... hay việc kiểm tra khai thác tài nguyên, khoáng sản, lâm sản chỉ tạm giữ được tang vật, phương tiện VPHC, còn người vi phạm bỏ chạy,...

- Quy định tại khoản 1 Điều 65, nếu không xác định được đối tượng VPHC thì người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt, nhưng có thể ra quyết định tịch thu sung vào ngân sách nhà nước hoặc tiêu hủy tang vật VPHC thuộc loại cấm lưu hành và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; nhưng để có căn cứ cho việc ban hành quyết định thì phải có biên bản vi phạm hành chính; tuy nhiên, trong trường hợp không xác định được đối tượng VPHC, thì chưa có quy định cụ thể hướng dẫn người có thẩm quyền đang thi hành công vụ lập biên bản VPHC trong trường hợp không xác định được đối tượng VPHC như thế nào.

- Quy định tại khoản 1 Điều 66: *“Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lập biên bản  vi phạm hành chính. Đối với vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp mà không thuộc trường hợp giải trình hoặc đối với vụ việc thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 61 của Luật này thì thời hạn ra quyết định xử phạt tối đa là 30 ngày, kể từ ngày lập biên bản. Trường hợp vụ việc đặc biệt nghiêm trọng, có nhiều tình tiết phức tạp và thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại  đoạn 2 khoản 2 và khoản 3 Điều 61 của Luật này mà cần có thêm thời gian để xác minh, thu thập chứng cứ thì người có thẩm quyền đang giải quyết vụ việc phải báo cáo thủ trưởng trực tiếp của mình bằng văn bản để xin gia hạn; việc gia hạn phải bằng văn bản, thời hạn gia hạn không được quá 30 ngày”*. Tuy nhiên, kể từ khi ban hành Luật cho đến nay chưa có văn bản pháp luật nào quy định cụ thể thế nào là vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp, nên trong quá trình thực thi áp dụng quy định này còn chưa thống nhất, gây khó khăn cho các chủ thể có thẩm quyền xử phạt.

- Quy định tại khoản 2 Điều 68 quy định: *“Thời hạn thi hành quyết định là 10 ngày, kể từ ngày nhận quyết định xử phạt; trường hợp quyết định xử phạt có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 10 ngày thì thực hiện theo thời hạn đó”*. Trong trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm không thực hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính thì có thể bị cưỡng chế thi hành theo quy định tại Mục 3, Chương III Luật XLVPHC. Tuy nhiên, tại điểm i khoản 1 Điều 68 Luật XLVPHC quy định quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính của cá nhân, tổ chức là một trong những nội dung cơ bản trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định tại Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015, thì trong trường hợp không đồng ý với quyết định xử phạt hành chính của cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền thì cá nhân, tổ chức có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện; việc khiếu nại hoặc khởi kiện thực hiện theo trình tự, thủ tục được pháp luật quy định.

Thực tiễn cho thấy có nhiều trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm không thực hiện quyết định đúng thời hạn thì sẽ bị đề nghị cưỡng chế, nhưng cũng trong thời gian đó, họ thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính và thời hiệu, thời hạn khiếu nại, khởi kiện được thực hiện theo quy định tại Luật Khiếu nại hoặc Luật Tố tụng hành chính. Do đó, trên thực tế để tổ chức thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong những trường hợp này quá khó khăn, vì rất nhiều tổ chức, cá nhân cho rằng khi họ đang thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện thì cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền không được tổ chức cưỡng chế đối với việc xử phạt đó. Điều này đặt ra yêu cầu cần bổ sung quy định hướng dẫn trong trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện về quyết định xử phạt hành chính thì vẫn có thể bị cưỡng chế thi hành nếu hết thời hạn thi hành nhưng không thực hiện hoặc quy định trong trường hợp cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện thì có thể tạm dừng việc thi hành quyết định xử phạt hành chính cho đến khi quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan, người có thẩm quyền hoặc bản án, quyết định của tòa án có hiệu lực thi hành.

 - Quy định tại Điều 70 quy định thời hạn gửi quyết định xử phạt vi phạm hành chính để thi hành trong vòng 02 ngày; tuy vậy, việc thực hiện quy định này trong xử phạt vi phạm hành chính ở lĩnh vực giao thông rất khó khăn, vì số lượng quyết định xử phạt nhiều, khó xác định địa chỉ vì hầu hết người vi phạm an toàn giao thông phần lớn là lái xe (nơi cư trú không ổn định nên ít khi có mặt ở địa phương; nhiều trường hợp địa chỉ ghi trong giấy tờ khác với địa chỉ nơi cư trú thực tế).

- Quy định tại Điều 75 Luật XLVPHC: *“Trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản thì không thi hành quyết định phạt tiền nhưng vẫn thi hành hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và biện pháp khắc phục hậu quả được ghi trong quyết định”*. Để hướng dẫn nội dung này, khoản 1 Điều 9 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC 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,…”*. Lợi dụng quy định này, nhiều doanh nghiệp bị xử phạt vi phạm hành chính với số tiền lớn đã tự giải thể (sau đó thành lập doanh nghiệp khác) để trốn tránh trách nhiệm, nghĩa vụ nộp phạt của mình.

- Quy định tại Điều 122 Luật XLVPHC: *“Việc tạm giữ người theo thủ tục hành chính chỉ được áp dụng trong trường hợp cần ngăn chặn, đình chỉ ngay những hành vi gây rối trật tự công cộng, gây thương tích cho người khác”*. Tuy nhiên, trong thực tế nhiều trường hợp đối tượng có hành vi vi phạm khác như: Trộm cắp tài sản, dùng thủ đoạn gian dối để chiếm đoạt tài sản của người khác, cơ quan Công an cần thời gian để xác minh về các yếu tố nhân thân của đối tượng vi phạm để xử lý theo đúng pháp luật, tránh bỏ lọt tội phạm (đối với những tội có quy định đã bị xử phạt vi phạm hành chính về các hành vi trên) nhưng đối tượng lại không có nơi cư trú ổn định, nếu không tạm giữ hành chính để xác minh đối  tượng sẽ bỏ trốn gây khó khăn trong công tác điều tra, xử lý về sau,…

- Quy định tại khoản 1 Điều 126 *“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”*, nhưng tại Điều 21 Luật XLVPHC không quy định cụ thể nội dung này là hình thức xử phạt hay biện pháp khắc phục hậu quả. Do đó, chưa có cơ sở cho việc thể hiện nội dung này khi ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Đồng thời, trên thực tế hiện nay phương tiện vận tải hầu hết có giá trị lớn, nhưng người điều khiển phương tiện vi phạm đa số là làm thuê, thu nhập thấp nên quy định trên rất khó để thực hiện.

- Việc thực hiện các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính về thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính: đối với những vụ vi phạm do UBND các cấp ban hành quyết định mà đối tượng không thi hành nộp phạt, khi xác minh thông tin tiền gửi ngân hàng của đối tượng vi phạm để tham mưu UBND các cấp ban hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính còn mang tính thủ tục, hình thức. Vì những trường hợp trên cơ quan tham mưu không được ban hành văn bản gửi trực tiếp Ngân hàng để đề nghị cung cấp thông tin về tiền gửi của đối tượng vi phạm mà phải có công văn đề nghị UBND các cấp có văn bản yêu cầu Ngân hàng cung cấp thông tin tiền gửi của người vi phạm hành chính. Khi xác định đối tượng vi phạm có tiền gửi tại ngân hàng, cơ quan tham mưu mới tham mưu UBND các cấp ban hành quyết định cưỡng chế, biện pháp cưỡng chế là khấu trừ tiền từ tài khoản, nhưng khi làm việc với ngân hàng để thực hiện Quyết định cưỡng chế thì được biết đối tượng vi phạm đã rút hết tiền mặc dù tại công văn của UBND các cấp đã yêu cầu ngân hàng khi xác định người vi phạm nếu có tiền trong tài khoản phải giữ lại theo quy định tại Điều 16 của Nghị định 166/2013/NĐ-CP. Về việc này thì ngân hàng không có quyền giữ lại tiền của khách hàng, nếu muốn giữ lại tiền của khách hàng (người vi phạm) thì phải có quyết định phong tỏa tài khoản của người có thẩm quyền xử phạt./.

Nguyễn Tuấn Quang – Sở Tư pháp Đắk Lắk

Nguồn: Tạp chí Kiểm sát