

Số: 403/BC-BTP

Hà Nội, ngày 30 tháng 12 năm 2016

BÁO CÁO**Công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2016**

Trên cơ sở tổng hợp báo cáo của Tòa án nhân dân tối cao, 17/20 Bộ, cơ quan ngang Bộ¹ và 63/63 Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Bộ Tư pháp báo cáo công tác thi hành pháp luật (THPL) về xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2016 (từ ngày 01/10/2015 đến ngày 30/9/2016) như sau:

Phần thứ nhất**TÌNH HÌNH VÀ KẾT QUẢ CÔNG TÁC THPL VỀ XLVPHC****I. CÔNG TÁC CHỈ ĐẠO TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT XLVPHC VÀ CÁC VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH LUẬT****1. Tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ**

Ngay từ cuối năm 2015, đầu năm 2016, nhiều Bộ, ngành đã chủ động xây dựng Kế hoạch quản lý, theo dõi THPL về XLVPHC để tiếp tục thực thi đầy đủ, nghiêm túc các quy định của Luật XLVPHC, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với công tác THPL về XLVPHC trong năm 2016.

Về phía Bộ Tư pháp: Ngày 25/02/2016, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Quyết định số 275/QĐ-BTP phê duyệt Kế hoạch công tác năm 2016 của Cục Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật, trong đó, có các hoạt động liên quan đến quản lý công tác THPL về XLVPHC. Bên cạnh đó, với tư cách là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý công tác THPL về XLVPHC, Bộ Tư pháp cũng đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, điều hành thực hiện một số nhiệm vụ trọng tâm²; xử lý kịp thời đối với các vụ việc phức tạp, các vấn đề “nóng” trong xã hội phát sinh trong quá trình triển khai thi hành Luật XLVPHC³.

¹ Các Bộ chưa gửi Báo cáo: Khoa học và Công nghệ, Lao động - Thương binh và Xã hội, Tài nguyên và Môi trường.

² Quyết định số 131/QĐ-BTP ngày 28/01/2016 ban hành Chương trình hành động của ngành Tư pháp thực hiện Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 07/01/2016 của Chính phủ (trong đó có nội dung liên quan đến công tác XLVPHC); Công văn số 806/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 18/3/2016 về việc yêu cầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ (i) phối hợp rà soát các văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý có liên quan đến Bộ luật Hình sự 2015 theo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 272/QĐ-TTg ngày 19/02/2016; (ii) đề xuất kịp thời phương án sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật XLVPHC thuộc lĩnh vực quản lý theo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 1304/VPCP-PL ngày 01/3/2016;...

³ Việc xử lý vi phạm của Công ty Cổ phần Sản xuất và Thương mại Thuận Phong, tỉnh Đồng Nai trong lĩnh vực phân bón; việc xử phạt vi phạm hành chính đối với “chủ đất” và chủ quán cafe “Xin Chào” (ông Nguyễn Văn Bỉ và ông Nguyễn Văn Tấn), thành phố Hồ Chí Minh; việc xử phạt vi phạm hành chính đối với công chứng viên Trần Đình Chiến, Trưởng Văn phòng công chứng An Phát, thành phố Đà Nẵng; vụ việc xử phạt vi phạm hành chính về hành vi “cản trở kiểm tra, kiểm soát của người thi hành công vụ” đối với bà Nguyễn Thị Ánh Ngọc (đăng ký tạm trú tại xã Phước An, huyện Nhơn Trạch, tỉnh Đồng Nai); việc miễn xử phạt vi phạm hành chính đối với lao động Việt Nam cư trú bất hợp pháp tại Hàn Quốc tự nguyện trở về nước...

2. Tại các địa phương

Từ cuối năm 2015, nhiều UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành kế hoạch về việc triển khai và tăng cường thực hiện pháp luật về XLVPHC trên địa bàn trong năm 2016, trong đó, giao nhiệm vụ cho các Sở, ngành, UBND cấp huyện, cấp xã căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định pháp luật thực hiện các công việc cụ thể liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính (XPVPHC) trong các lĩnh vực thuộc phạm vi địa bàn, lĩnh vực quản lý⁵. Đặc biệt, so với những năm 2014, 2015, trong năm 2016, nhiều địa phương đã rất chú trọng việc xây dựng các văn bản chỉ đạo triển khai áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, nhất là hai biện pháp: Giáo dục tại xã, phường, thị trấn (GDTXPTT) và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc (CSCNBB)⁶.

II. CÔNG TÁC XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XLVPHC

1. Tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ

1.1. Việc ban hành các văn bản quy định chi tiết Luật XLVPHC

Tính đến hết tháng 9/2016, tổng số nghị định được các Bộ, ngành trình Chính phủ ban hành để quy định chi tiết Luật XLVPHC là 77 nghị định (trong đó có 14 nghị định sửa đổi, bổ sung, 06 nghị định thay thế), tăng thêm 14 nghị định so với cùng kỳ năm 2015. Riêng năm 2016, theo chương trình công tác của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, có 17 nghị định quy định chi tiết Luật XLVPHC được sửa đổi, bổ sung, thay thế.

Tính đến hết tháng 9/2016, đã có 59 thông tư, thông tư liên tịch được các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành, tăng thêm 07 Thông tư so với cùng kỳ năm 2015⁸.

1.2. Việc xây dựng, trình phê duyệt và triển khai Đề án⁹

Hiện nay, chỉ còn “Đề án xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về XLVPHC” chưa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ Tư pháp đã tích cực phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương để hoàn thiện Đề án này và đã trình Thủ tướng Chính phủ tháng 10 năm 2016.

⁵ Hầu hết các địa phương đã ban hành Kế hoạch về quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2016, chỉ một số ít các địa phương không ban hành Kế hoạch (Hà Nội, Quảng Ninh).

⁶ Sở Tư pháp tỉnh Thái Bình đã chủ trì, phối hợp với Công an tỉnh, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Sở Y tế ban hành Hướng dẫn liên ngành số 01/HDLN-CAT-STP-SLĐTB&XH-SYT thực hiện “quy trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào CSCNBB; thủ tục đối với đối tượng đã chấp hành xong biện pháp xử lý hành chính đưa vào CSCNBB nhưng vẫn còn nghiện; thủ tục đối với đối tượng tham gia điều trị chất dạng thuốc phiện mà có kết quả xét nghiệm dương tính với chất gây nghiện khác”; UBND tỉnh Ninh Thuận ban hành Quyết định số 14/2016/QĐ-UBND ngày 04/4/2016 quy định về mức hỗ trợ, các khoản đóng góp, chế độ miễn, giảm đối với người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào CSCNBB, người nghiện ma túy chữa trị, cai nghiện tại Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động xã hội, tại gia đình và cộng đồng trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận; Sở Tư pháp tỉnh Yên Bái có Công văn số 258/STP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 27/6/2016 về việc báo cáo kết quả thực hiện quy định phân công người trực tiếp giáo dục, giúp đỡ người được GDTXPTT theo quy định tại Nghị định số 111/2013/NĐ-CP.

⁸ Hiện tại, Bộ Tài chính đang xây dựng dự thảo Thông tư “Hướng dẫn việc quản lý, tạm ứng và hoàn trả chi phí cưỡng chế thi hành quyết định XPVPHC”; Thông tư hướng dẫn về kinh phí quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; Bộ Giao thông vận tải đang xây dựng dự thảo Thông tư quy định “Quy trình sử dụng phương tiện, thiết bị nghiệp vụ và sử dụng kết quả thu được từ phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ làm căn cứ để xác định hành vi VPHC và XPVPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ”.

⁹ Theo Quyết định số 1473/QĐ-TTg ngày 05/10/2012 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch triển khai và danh mục nghị định quy định chi tiết thi hành Luật XLVPHC.

2. Tại các địa phương

Tính đến hết tháng 9/2016, có 42/63 địa phương ban hành quy chế phối hợp để thực hiện công tác quản lý nhà nước trong công tác THPL về XLVPHC nói chung và trong việc lập hồ sơ đề nghị áp dụng BPXLHC đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc nói riêng, tăng thêm 07 địa phương so với năm 2015¹⁰. Một số địa phương cũng đang tích cực xây dựng các quy chế phối hợp trong công tác THPL về XLVPHC, tuy nhiên, các dự thảo quy chế hiện đang trong quá trình lấy ý kiến các cơ quan, đơn vị có liên quan nên chưa thể ban hành trong năm 2016¹¹. Ngoài ra, một số địa phương cũng đã chủ động tổng hợp, rà soát và có văn bản gửi các Bộ, ngành có liên quan để trao đổi về những khó khăn, vướng mắc trong triển khai thi hành Luật XLVPHC, đồng thời kiến nghị, đề xuất sửa đổi, bổ sung những quy định mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp với thực tiễn¹².

III. CÔNG TÁC KIỂM TRA VIỆC THPL VỀ XLVPHC

1. Tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ

Trong năm 2016, hầu hết các Bộ ngành đều xây dựng kế hoạch kiểm tra chung, trong đó có các hoạt động kiểm tra liên quan đến công tác THPL về XLVPHC²⁰, thành lập các đoàn kiểm tra, kiểm tra liên ngành và tiến hành kiểm tra công tác THPL về XLVPHC đối với các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình theo kế hoạch dự kiến. Việc kiểm tra thông thường được các Bộ, ngành tiến hành trong quý III và quý IV của năm. Qua Báo cáo gửi về Bộ Tư pháp, có thể thấy, trong năm 2016, các Bộ, ngành đã và đang thực hiện có hiệu quả hoạt động kiểm tra trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình.

Về phía Bộ Tư pháp, trên cơ sở Quyết định số 275/QĐ-BTP ngày 25/02/2016, trong năm 2016 đã tổ chức Đoàn kiểm tra liên ngành tình hình THPL về XLVPHC tại 03 Bộ và 03 địa phương²¹.

2. Tại các địa phương

Hầu hết UBND tỉnh/thành phố đều đã ban hành quyết định, kế hoạch kiểm tra, thành lập đoàn kiểm tra về công tác THPL về XLVPHC năm 2016²². Cùng với đó, trong kế hoạch triển khai công tác THPL về XLVPHC năm 2016, UBND các địa phương khác cũng đã giao Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng kế hoạch kiểm tra, thành lập các đoàn kiểm tra, tổ kiểm tra liên ngành về tình hình THPL trong một số lĩnh vực trọng tâm như vệ sinh an toàn thực phẩm; bảo vệ môi trường; bình ổn giá; chống buôn lậu, gian lận thương mại, hàng

¹⁰ Các địa phương ban hành quy chế phối hợp trong năm 2016: Điện Biên, Phú Thọ, Thái Bình, Hà Tĩnh, Quảng Ngãi, thành phố Hồ Chí Minh, Hậu Giang.

¹¹ Thái Nguyên, Tuyên Quang, Lào Cai, Nam Định, Bình Định, Đồng Tháp.

¹² Tiền Giang, thành phố Hồ Chí Minh, Vĩnh Phúc...

²⁰ Một số ít các Bộ, ngành ban hành kế hoạch kiểm tra riêng về công tác XLVPHC trong năm 2016: Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Công Thương...

²¹ Các Bộ và địa phương được kiểm tra: Tài chính, Công Thương, Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Vĩnh Phúc, Vĩnh Long, Bến Tre.

²² Chỉ có Lai Châu là địa phương duy nhất báo cáo không tiến hành đợt kiểm tra nào về công tác THPL về XLVPHC trong năm 2016.

giả; quảng cáo; lễ hội; giao thông; tiêu chuẩn đo lường chất lượng hàng hóa; quản lý, bảo vệ rừng và lâm sản; khám, chữa bệnh; phòng cháy, chữa cháy, BPXLHC đưa vào CSCNBB...

Như vậy, có thể thấy, so với những năm trước đây (2014 và 2015), các Bộ, ngành, địa phương đã chủ động hơn trong công tác kiểm tra, kiểm tra liên ngành về XLVPHC. Sau kiểm tra, các đoàn kiểm tra đều có báo cáo kết quả kiểm tra gửi người đã ra quyết định thành lập đoàn kiểm tra và cơ quan, đơn vị được kiểm tra theo quy định tại Điều 21 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP. Qua kiểm tra, các đoàn kiểm tra đã kịp thời phát hiện và xử lý/kiến nghị xử lý nghiêm các hành vi vi phạm trong quá trình áp dụng pháp luật về XLVPHC.

Phần thứ hai

TÌNH HÌNH THỰC THI, ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ XLVPHC

I. KẾT QUẢ CÔNG TÁC XPVPHC

1. Số vụ việc vi phạm và số đối tượng bị XPVPHC

- **Tổng số vụ việc vi phạm bị phát hiện: 9.845.031** vụ việc. So với cùng kỳ năm 2015, số vụ vi phạm hành chính chỉ tăng nhẹ (khoảng 3%) nhưng so với 06 tháng đầu năm 2016 thì số vụ vi phạm hành chính lại tăng mạnh (khoảng 66%). Như vậy, có thể thấy, các vụ việc vi phạm hành chính thường xảy ra vào thời điểm 06 tháng cuối năm.

- **Tổng số vụ việc vi phạm đã bị xử phạt: 9.526.991** vụ, chiếm 97% tổng số vụ việc vi phạm bị phát hiện. Nếu so với cùng kỳ năm 2015 thì có thể thấy, trong năm 2016, việc xử lý vi phạm hành chính của các lực lượng chức năng được thực hiện có hiệu quả hơn (năm 2015 chỉ có khoảng 67% số vụ vi phạm bị xử phạt vi phạm hành chính).

- **Số vụ áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC (nhắc nhở) đối với người chưa thành niên: 46.567** vụ, chiếm 0,5% tổng số vụ việc vi phạm bị phát hiện.

- **Tổng số đối tượng bị xử phạt: 9.846.750** đối tượng. So với cùng kỳ năm 2015, thì số đối tượng bị xử phạt tăng khoảng 37% và so với 06 tháng đầu năm 2016 thì số đối tượng bị xử phạt tăng khoảng 70%.

2. Kết quả thi hành quyết định XPVPHC

- **Tổng số quyết định XPVPHC đã ban hành: 9.566.765** quyết định.

- **Tổng số quyết định XPVPHC đã thi hành: 9.200.951** quyết định, chiếm khoảng 96% số quyết định xử phạt đã được ban hành.

- **Tổng số quyết định XPVPHC chưa thi hành xong: 365.814** quyết định, chiếm khoảng 4% số quyết định xử phạt đã được ban hành.

Như vậy, có thể thấy, công tác theo dõi, kiểm tra việc chấp hành quyết định xử phạt của cá nhân, tổ chức bị xử phạt theo quy định tại Điều 73 Luật XLVPHC

đã được người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính chú trọng, tuy nhiên, vẫn còn một tỉ lệ nhỏ (khoảng 4%) số quyết định xử phạt được ban hành nhưng chưa được thi hành. Điều này làm giảm tính nghiêm minh của pháp luật, phần nào ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả công tác THPL về XLVPHC.

- **Tổng số tiền phạt thu được: 12.674.747.484.808** đồng (tăng khoảng 33% so với cùng kỳ năm 2015 và tăng 78% so với 06 tháng đầu năm 2016).

- **Tổng số tiền thu được từ bán, thanh lý tang vật, phương tiện bị tịch thu: 532.142.482.026** đồng, giảm nhẹ (khoảng 0.1%) so với cùng kỳ năm 2015.

- **Số quyết định XPVPHC bị cưỡng chế thi hành là: 4.002** quyết định, chiếm khoảng 0,04% tổng số quyết định xử phạt đã được ban hành.

- **Số quyết định hoãn, giảm, miễn thi hành phạt tiền: 8.702** quyết định, chiếm khoảng 0,1% tổng số quyết định xử phạt đã được ban hành.

- **Số lượng quyết định bị khiếu nại, khởi kiện: 778** vụ, chiếm khoảng 0,09% tổng số quyết định xử phạt đã được ban hành, trong đó số quyết định bị khiếu nại là **516** vụ; số quyết định bị khởi kiện là **262** vụ.

Nhận xét, đánh giá chung về tình hình XPVPHC: Qua các số liệu đã nêu tại điểm 1 và điểm 2 mục I Phần thứ hai của Báo cáo này, có thể thấy, trong năm 2016, xét trên tiêu chí số vụ vi phạm hành chính thì có tăng nhưng không đáng kể so với cùng kỳ năm 2015; tuy nhiên, các tiêu chí khác như: Số vụ vi phạm đã bị xử phạt; tổng số đối tượng bị xử phạt, tổng số tiền phạt thu được thì đều có sự tăng mạnh so với năm 2015.

Kết quả công tác XPVPHC được thể hiện cụ thể tại **Phụ lục số 01 – Bảng tổng hợp số liệu về XPVPHC** kèm theo Báo cáo này.

II. KẾT QUẢ ÁP DỤNG CÁC BPXLHC VÀ CÁC BIỆN PHÁP THAY THẾ XLVPHC

2.1. Tổng số đối tượng bị đề nghị áp dụng các BPXLHC: 30.729 đối tượng, giảm khoảng 26% so với cùng kỳ năm 2015, trong đó:

- Số lượng đối tượng bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn (GDTXPTT): **15.742** đối tượng, chiếm khoảng 51% tổng số đối tượng bị lập hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC;

- Số lượng đối tượng bị đề nghị áp dụng các BPXLHC do Tòa án nhân dân (TAND) cấp huyện quyết định: **14.987** đối tượng, chiếm khoảng 49% tổng số đối tượng bị lập hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC.

2.2. Tổng số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC: 29.759 đối tượng, giảm khoảng 3% so với cùng kỳ năm 2015, trong đó:

- Số lượng đối tượng bị áp dụng biện pháp GDTXPTT theo quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã: **14.856** đối tượng, chiếm khoảng 50% số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC;

- Số lượng đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào TGD: **284** đối tượng; chiếm khoảng 1% số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC;

- Số lượng đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSGDBB: **475** đối tượng; chiếm khoảng 1,5% số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC;

- Số lượng đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCNBB: **14.144** đối tượng; chiếm khoảng 47,5% số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC.

Như vậy, nếu xét tổng thể cả 04 BPXLHC (GDTXPTT, đưa vào TGD, đưa vào CSGDBB, đưa vào CSCNBB), so với năm 2015, số lượng hồ sơ áp dụng các BPXLHC giảm nhẹ (số hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC được thụ lý giảm khoảng 26%, số hồ sơ áp dụng các biện pháp giảm khoảng 3%). Tuy nhiên, riêng số lượng hồ sơ áp dụng biện pháp đưa vào CSCNBB trong năm 2016 lại tăng nhẹ so với cùng kỳ năm 2015 (số hồ sơ áp dụng biện pháp đưa vào CSCNBB tăng khoảng 7%). Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do khi thi hành Nghị quyết số 77/2014/QH13, Chính phủ đã hướng dẫn, chỉ đạo các địa phương tạm thời giao trung tâm, cơ sở tiếp nhận đối tượng xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp nhận để quản lý, cắt con, giải độc, tư vấn tâm lý cho người nghiện ma túy không có nơi cư trú ổn định trong thời gian lập hồ sơ để TAND xem xét, quyết định đưa vào CSCNBB. Đến nay, số lượng hồ sơ bị dồn lại từ năm 2015 đã được các cơ quan hành chính hoàn thành và chuyển sang TAND xem xét, giải quyết.

2.3. Tổng số người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC quản lý tại gia đình: 1.751 đối tượng, giảm 20% so với cùng kỳ năm 2015 và tăng 12% so với 06 tháng đầu năm 2016.

2.4. Tình hình tổ chức thi hành các quyết định áp dụng các BPXLHC do TAND cấp huyện quyết định:

- Trong năm 2016, các TAND cấp huyện đã xem xét, giải quyết **1.330** trường hợp đề nghị hoãn chấp hành quyết định, giảm thời hạn chấp hành quyết định, tạm đình chỉ chấp hành quyết định, miễn chấp hành phần thời gian áp dụng BPXLHC còn lại.

- Các TAND cấp tỉnh cũng đã thụ lý **180** khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị quyết định của TAND cấp huyện về áp dụng các BPXLHC; trong đó, đã giải quyết 177 trường hợp, còn 03 trường hợp đang tiếp tục xem xét, giải quyết.

Kết quả áp dụng các BPXLHC được thể hiện cụ thể tại **Phụ lục số 02 – Bảng tổng hợp số liệu áp dụng các biện pháp XLHC** kèm theo Báo cáo này.

2.5. Về việc “tiếp nhận để quản lý, cắt con, giải độc, tư vấn tâm lý cho người nghiện ma túy không có nơi cư trú ổn định trong thời gian lập hồ sơ để TAND xem xét, quyết định đưa vào CSCNBB” theo Nghị quyết số 77/2014/QH13:

Đến tháng 12 năm 2016, có 27 tỉnh, thành phố (tăng thêm 16 địa phương so với cùng kỳ năm 2015) đã tiếp nhận 18.512 người vào cơ sở xã hội theo Nghị quyết số 98/NQ-CP, trong đó: 5.191 người xác định được nơi cư trú ổn định và được đưa về địa phương; 316 người không xác định được tình trạng nghiện cũng

đã được trả về cộng đồng; 10.422 người được TAND xem xét, quyết định đưa vào CSCNBB; 2.583 người đang quản lý tại cơ sở xã hội²⁹.

Phần thứ ba

NHỮNG KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC CHỦ YẾU TRONG THỰC TIỄN THPL VỀ XLVPHC VÀ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

I. KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT

Những khó khăn, vướng mắc trong các quy định pháp luật về XLVPHC bao gồm những khó khăn, vướng mắc trong các quy định pháp luật về XPVPHC và những khó khăn, vướng mắc trong các quy định pháp luật về áp dụng các BPXLHC (được nêu cụ thể tại **Phụ lục số 03 – Bảng tổng hợp một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ quy định của pháp luật về XLVPHC** kèm theo Báo cáo này).

II. KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Các điều kiện bảo đảm thi hành Luật chưa đầy đủ

- Hiện nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn việc lập dự toán, sử dụng và quyết toán kinh phí cho công tác quản lý và THPL về XLVPHC, do đó các cơ quan, đơn vị còn gặp lúng túng trong việc bố trí ngân sách thực hiện nhiệm vụ này.

- Về tổ chức bộ máy, biên chế:

+ Các Phòng QLXLVPHC&TDTHPL thuộc các Sở Tư pháp do mới được thành lập (theo Thông tư liên tịch số 23/2014/TTLT-BTP-BNV) nên còn lúng túng trong triển khai thực hiện nhiệm vụ quản lý công tác THPL về XLVPHC.

+ Đối với các Bộ, ngành, nhiệm vụ quản lý công tác THPL về XLVPHC được giao cho đơn vị phụ trách pháp chế, tuy nhiên các đơn vị này không bố trí được cán bộ chuyên trách trong khi khối lượng công việc trong lĩnh vực này khá lớn, cả về xây dựng pháp luật và quản lý Nhà nước.

2. Về công tác kiểm tra

Trên thực tế việc phối hợp kiểm tra của các Bộ, ngành, địa phương khó triển khai thực hiện và chưa phổ biến do chưa có hướng dẫn chung. Bên cạnh đó, chưa có cơ chế hậu kiểm và xử lý trách nhiệm sau kiểm tra nên nhiều trường hợp vi phạm được phát hiện chưa được xử lý triệt để.

3. Việc phối hợp giữa các ngành, cơ quan chức năng trong XLVPHC chưa hiệu quả

- Sự phối hợp giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật về XLVPHC chưa thực sự chặt chẽ, dẫn đến sự trùng lặp,

²⁹ Báo cáo số 115/BC-LĐTĐBXH ngày 27/12/2016 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về kết quả công tác cai nghiện ma túy năm 2016, nhiệm vụ giải pháp trong thời gian tới.

chồng chéo, mâu thuẫn trong các quy định pháp luật về XLVPHC, gây khó khăn trong quá trình thực thi, áp dụng pháp luật của các lực lượng chức năng.

- Công tác phối hợp giữa các ngành, cơ quan chức năng trong XLVPHC còn vướng mắc, bất cập do nhiều cơ quan, đơn vị, địa phương chưa xây dựng được cơ chế phối hợp trong công tác XLVPHC, đặc biệt là phối hợp trong cung cấp thông tin, quản lý, thanh tra, kiểm tra, áp dụng các BPXLHC..., dẫn đến sự chậm trễ trong quá trình thực thi, áp dụng pháp luật về XLVPHC.

4. Về việc báo cáo, thống kê

Ở một số ngành, đề cương, biểu mẫu số liệu và thời điểm lấy số liệu khác so với quy định tại Thông tư số 10/2015/TT-BTP, điều này gây khó khăn cho công tác xây dựng báo cáo, tổng hợp số liệu với mức độ chính xác tương đối. Các Bộ, ngành, địa phương vẫn còn gặp lúng túng trong việc tổng hợp số liệu theo các chỉ tiêu tại các biểu mẫu của Thông tư số 10/2015/TT-BTP, đặc biệt là ở cấp cơ sở, ví dụ như cách xác định vụ việc vi phạm trong trường hợp một đối tượng vi phạm có nhiều hành vi vi phạm bị xử phạt... Bên cạnh đó, hiện nay việc thống kê số liệu còn được thực hiện bằng cách thủ công, do đó khó đảm bảo số liệu được đầy đủ, chi tiết như yêu cầu, việc tổng hợp số liệu cũng mất nhiều thời gian.

III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

- Bộ Tư pháp đề xuất việc tổng hợp các vấn đề vướng mắc phát sinh trong quá trình triển khai thi hành Luật XLVPHC sẽ tiếp tục được thực hiện và sẽ tiến hành sơ kết 03 năm thực hiện Luật vào năm 2017, trên cơ sở đó, Bộ Tư pháp sẽ báo cáo Chính phủ kiến nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung Luật XLVPHC vào năm 2018.

- Đề nghị Chính phủ sớm xây dựng, ban hành nghị định về kiểm tra và xử lý trách nhiệm trong xử lý vi phạm hành chính, bao gồm cả quy định xử lý việc thực hiện kết luận sau kiểm tra.

- Đề nghị Bộ Tài chính khẩn trương ban hành Thông tư quy định việc lập, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước cho hoạt động quản lý XLVPHC để các Bộ, ngành, địa phương có cơ sở bố trí ngân sách, đảm bảo thực hiện hiệu quả nhiệm vụ được giao.

Trên đây là Báo cáo của Bộ Tư pháp về công tác THPL về XLVPHC năm 2016, xin kính trình Thủ tướng Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Ban Bí thư Trung ương Đảng (để b/c);
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội (để b/c);
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình (để b/c);
- Bộ trưởng Lê Thành Long (để b/c);
- Ủy ban Pháp luật Quốc hội (để p/h);
- Tòa án nhân dân tối cao (để p/h);
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao (để p/h);
- Văn phòng Chính phủ (để p/h);
- Lưu: VT, Cục QLXLVPHC&TDTHPL (2b).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỦ TƯỚNG**



Nguyễn Khánh Ngọc

PHỤ LỤC SỐ 01

BẢNG TỔNG HỢP SỐ LIỆU VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

(Kèm theo Báo cáo số 403.../BC-BTP ngày 30/11/2016 của Bộ Tư pháp)

Số vụ vi phạm (vụ)				Số đối tượng bị XPVPHC (đối tượng)		Tình hình thi hành các quyết định XPVPHC												
Tổng số	Chia ra			Số vụ chuyển xử lý bằng hình thức khác	Số vụ chưa xử phạt	Số vụ đã bị xử phạt	Số quyết định XPVPHC (quyết định)			Số quyết định hình hoãn, giảm, miễn thi hành phạt tiền (quyết định)	Số quyết định XPVPHC bị cưỡng chế thi hành (quyết định)	Số quyết định XPVPHC bị khiếu nại (quyết định)	Số quyết định XPVPHC bị khởi kiện (quyết định)	Tổng số tiền thu được từ bán, thanh lý tang vật, phương tiện bị tịch thu (đồng)	Tổng số tiền phạt thu được (đồng)			
	Số vụ chuyển xử lý bằng hình thức khác	Chia ra	Số vụ chưa xử phạt															
							Số vụ chuyển xử lý bằng hình thức khác	Chia ra	Số vụ chưa xử phạt									
																Số vụ chuyển xử lý bằng hình thức khác	Chia ra	Số vụ chưa xử phạt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16			
9.845.031	9.526.991	264.720	53.320	6.753	46.567	9.846.750	9.566.765	9.200.951	365.814	8.702	4.002	516	262	532.142.482.026	12.674.747.484.808			

Chú thích:
 Cột (1) = Cột (2 + 3 + 4).
 Cột (4) = Cột (5 + 6).
 Cột (6): Biện pháp nhắc nhở.
 Cột (8) = Cột (9 + 10).

Cột (9): Đã thực hiện xong hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, các biện pháp khắc phục hậu quả.
 Cột (10): Bao gồm các QĐ XPVPHC chưa được thi hành và các QĐ XPVPHC đã được thi hành nhưng chưa thi hành xong.
 TNHS: Trách nhiệm hình sự.
 NCTN: Người chưa thành niên.
 XPVPHC: Xử phạt vi phạm hành chính.

PHỤ LỤC SỐ 02
BẢNG TỔNG HỢP SỐ LIỆU ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH
(Kèm theo Báo cáo số: 403/BC-ĐT, ngày 30/11/2016 của Bộ Tư pháp)

Số đối tượng bị lập hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC (đối tượng)				Số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC (đối tượng)									Số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC theo quyết định của TAND cấp huyện				Số NCTN bị áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC				Tình hình thi hành các quyết định áp dụng các BPXLHC của TAND (trường hợp)			
Tổng số		Chia ra		Tổng số	4	5	Số đối tượng bị áp dụng biện pháp GDTXPTT theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã	Chia ra				6	7	8	9	10	11	12						
		GDTXPTT	Số đối tượng bị áp dụng các BPXLHC theo quyết định của TAND cấp huyện					Tổng số	Chia ra		Dưa vào TGD								Dưa vào CSGDBB	Dưa vào CSCNBB				
30729	15742	14987	29759	14856	14903	284	475	14144	1751	1330								Được hoãn, giám thời hạn, tạm đình chỉ chấp hành quyết định, miễn chấp hành phần thời gian áp dụng BPXLHC còn lại	Khấu nại, kiện nghị, kháng nghị					

Chú thích:

Cột (1) = Cột (2 + 3).

Cột (4) = Cột (5 + 6).

Cột (6) = Cột (7 + 8 + 9).

BPXLHC: Biện pháp xử lý hành chính.

GDTXPTT: Giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

TGD: Trường giáo dưỡng.

CSGDBB: Cơ sở giáo dục bắt buộc.

CSCNBB: Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

NCTN: Người chưa thành niên.

TAND: Toà án nhân dân.

PHỤ LỤC SỐ 03

BẢN TỔNG HỢP MỘT SỐ KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC XUẤT PHÁT TỪ QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

(Kèm theo Báo cáo số 403/BC-BTP ngày 30/12/2016 của Bộ Tư pháp)

1. Một khó khăn, vướng mắc chủ yếu về XPVPHC

1.1. Khó khăn, vướng mắc xuất phát từ quy định của Luật XLVPHC:

- Theo quy định tại **Khoản 10 Điều 2** Luật XLVPHC, tổ chức là cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Luật XLVPHC và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành chưa có quy định cụ thể tiêu chí để xác định thế nào là tổ chức dẫn đến cách hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất.

- Một số thuật ngữ mang tính định tính, chưa được giải thích rõ ràng để việc áp dụng được thống nhất, cụ thể: vi phạm hành chính “có quy mô lớn” (**khoản 1, Điều 10** Luật XLVPHC); “vi phạm hành chính nghiêm trọng” để làm căn cứ ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn (**Điều 25, 26** Luật XLVPHC); “vụ việc đặc biệt nghiêm trọng”, “nhiều tình tiết phức tạp” để làm căn cứ áp dụng gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính (**Khoản 1 Điều 66** Luật XLVPHC); là “trường hợp khẩn cấp” để làm căn cứ khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính vào ban đêm (**Khoản 4 Điều 129** Luật XLVPHC); hành vi “trốn tránh”, “trì hoãn”¹; “côn đồ hung hãn” (tại **Khoản 2 Điều 118** Luật XLVPHC), “tình thế cấp thiết”, “sự kiện bất ngờ”, “sự kiện bất khả kháng” (**Điều 11** Luật XLVPHC)²; “gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội” (**khoản 1 Điều 72** Luật XLVPHC)...

- Trường hợp một hành vi vi phạm mà xảy ra tại nhiều thời điểm khác nhau nhưng chưa bị phát hiện, khi phát hiện ra hành vi vi phạm thì sẽ xử phạt 01 lần và áp dụng tình tiết tăng nặng theo điểm b **khoản 1 Điều 10** Luật XLVPHC hay xử phạt theo từng thời điểm hành vi vi phạm theo điểm d **khoản 1 Điều 3** Luật XLVPHC?

- Luật XLVPHC đã quy định vấn đề giao quyền xử phạt cho cấp phó tại **Điều 54** (Giao quyền xử phạt); **khoản 2 Điều 87** (Cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC); **khoản 2 Điều 123** (Tạm giữ người theo thủ tục hành chính)

¹ An Giang, Bắc Ninh, Long An, TP Hồ Chí Minh

² Hòa Bình

nhưng lại chưa quy định việc giao cho cấp phó có thẩm quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử phạt vi phạm hành chính cũng như các quyết định khác trong xử phạt vi phạm hành chính dẫn đến các cách hiểu và áp dụng pháp luật khác nhau trên thực tế.

- Quy định về thời điểm tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính tại điểm b **khoản 1 Điều 6** Luật XLVPHC hiện nay có nhiều cách hiểu khác nhau, gây khó khăn trong việc xác định thời hiệu.

- **Khoản 3 Điều 15, khoản 3 Điều 18** Luật XLVPHC có quy định về các trường hợp tạm đình chỉ thi hành, sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa có quy định cụ thể về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện cũng như hệ thống biểu mẫu. Bên cạnh đó, chưa có quy định biện pháp khắc phục đối với trường hợp các quyết định xử phạt vi phạm hành chính có sai sót nhưng đã thi hành xong.

- **Khoản 1 Điều 47** Luật XLVPHC có quy định thẩm quyền của Trưởng đại diện Cảng vụ đường thủy nội địa nhưng khoản 2 Điều 47 chỉ quy định thẩm quyền của Giám đốc Cảng vụ đường thủy nội địa thuộc Cục đường thủy nội địa, không có quy định về thẩm quyền của Giám đốc Cảng vụ đường thủy nội địa thuộc Sở Giao thông vận tải.

- Từ **Điều 38 đến Điều 51** Luật XLVPHC quy định thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện VPHC bị giới hạn theo thẩm quyền phạt tiền làm phát sinh nhiều vụ việc vi phạm vượt quá thẩm quyền xử phạt của cơ quan cấp dưới bị dồn lên cơ quan cấp trên giải quyết, không bảo đảm tính kịp thời, nhanh chóng trong việc xử phạt.

- Thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện bị giới hạn theo thẩm quyền phạt tiền theo quy định từ **Điều 38 đến Điều 51** Luật XLVPHC. Tuy nhiên trên thực tế, trong một số trường hợp, người có thẩm quyền khó có thể xác định được giá trị hàng hóa vi phạm ngay tại thời điểm xử lý vi phạm do vậy các cơ quan chức năng gặp lúng túng trong việc áp dụng pháp luật.

- **Khoản 1 Điều 52** Luật XLVPHC quy định thẩm quyền xử phạt tiền đối với tổ chức gấp 02 lần đối với cá nhân, trong khi đó, thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính lại được xác định theo mức tiền phạt (được quy định đối với cá nhân vi phạm hành chính) (từ Điều 38 đến Điều 49 Luật XLVPHC). Do Luật XLVPHC chưa quy định rõ về thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện đối với tổ chức vi phạm hành chính nên hiện nay có những cách hiểu và áp dụng khác nhau trên thực tế.

- Theo quy định **Điều 54** của Luật XLVPHC và Nghị định số 81/2013/NĐ-CP thì người có thẩm quyền xử phạt có thể giao quyền cho cấp phó. Trong trường

hợp này dẫn đến hai cách hiểu khác nhau:

Quan điểm thứ nhất cho rằng: cấp trưởng đã giao quyền cho cấp phó xử lý các vụ việc vi phạm hành chính thì trong thời gian đó, cấp trưởng sẽ không thực hiện ký bất kỳ quyết định xử lý vi phạm hành chính nào thuộc thẩm quyền giải quyết của mình. Trong quá trình thực hiện việc giao quyền, có thể có sự trao đổi, xin ý kiến giữa cấp phó với cấp trưởng về từng vụ việc cụ thể, nhưng cấp phó được giao quyền phải tự chịu trách nhiệm cá nhân trước cấp trưởng và trước pháp luật về quyết định xử lý vi phạm của mình.

Quan điểm thứ hai cho rằng: mặc dù về nguyên tắc cấp trưởng đã giao quyền cho cấp phó của mình xử lý các vụ việc vi phạm hành chính, nhưng trong thời gian thực hiện giao quyền, cấp trưởng vẫn có quyền yêu cầu bộ phận giúp việc trình hồ sơ trực tiếp cho mình và cấp trưởng sẽ là người quyết định và ký các quyết định xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của mình. Dẫn đến có hiện tượng, cấp trưởng “né tránh” những vụ khó hoặc những vụ việc vi phạm nhưng có tính chất “nhạy cảm”, dồn trách nhiệm cho cấp phó.

- Thời hạn tạm giữ tang vật để xác định giá trị tài sản quy định tại **khoản 3 Điều 60** Luật XLVPHC quá ngắn, không phù hợp với thực tế (thời hạn tạm giữ tối đa không quá 24 giờ kể từ thời điểm ra quyết định tạm giữ, trong trường hợp cần thiết có thể gia hạn nhưng không quá 24 giờ).

- **Khoản 2 Điều 62** Luật XLVPHC quy định trong quá trình thi hành quyết định XPVPHC, nếu hành vi vi phạm được phát hiện có dấu hiệu tội phạm mà chưa hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự thì người ra quyết định XPVPHC phải ra quyết định tạm đình chỉ thi hành quyết định đó. Khoản 1 Điều 66 Luật XLVPHC quy định trong trường hợp cần gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính 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. Tuy nhiên trong hệ thống biểu mẫu đã được ban hành chưa có hai loại biểu mẫu này. Bên cạnh đó, chưa có hướng dẫn cụ thể “*thủ trưởng trực tiếp*” là thủ trưởng của cơ quan quản lý theo ngành dọc hay cơ quan thanh tra chuyên ngành?

- Thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính tại **khoản 1 Điều 66** Luật XLVPHC quá ngắn, chưa phù hợp với thực tiễn.

- **Điều 70** Luật XLVPHC 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 khối 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).

- Tại Điểm d **Khoản 1 Điều 82** Luật XLVPHC quy định “*đối với tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu không thuộc trường hợp quy định tại các điểm a, b, c và d khoản này thì tiến hành thuê tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi xảy ra hành vi vi phạm để thực hiện việc bán đấu giá; trường hợp không thuê được tổ chức bán đấu giá thì thành lập hội đồng để bán đấu giá*”. Tuy nhiên, Điểm c Khoản 1 Điều 82 Luật XLVPHC lại quy định “*tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là ma túy, vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ, vật có giá trị lịch sử, giá trị văn hóa, bảo vật quốc gia, cổ vật, hàng lâm sản quý hiếm, vật thuộc loại cấm lưu hành và tài sản khác*”. Như vậy, “tài sản khác” ở đây được hiểu là những tài sản nào? có phải là tất cả các loại tài sản còn lại không được liệt kê hay không? Nếu hiểu như thế thì sẽ không còn tang vật, phương tiện vi phạm hành chính nào khác thuộc vào Điểm d Khoản 1. Vì vậy cần quy định cụ thể về “tài sản khác” để thống nhất trong áp dụng phát luật.

- **Khoản 1 Điều 122** Luật XLVPHC quy định “*Biện pháp 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.

- **Khoản 6 Điều 125** Luật XLVPHC quy định “*Trong trường hợp chỉ áp dụng hình thức phạt tiền đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền xử phạt có quyền tạm giữ một trong các loại giấy tờ theo thứ tự: giấy phép lái xe hoặc giấy phép lưu hành phương tiện hoặc giấy tờ cần thiết khác có liên quan đến tang vật, phương tiện cho đến khi cá nhân, tổ chức đó chấp hành xong quyết định xử phạt. Nếu cá nhân, tổ chức vi phạm không có giấy tờ nói trên, thì người có thẩm quyền xử phạt có thể tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính...*”. Tuy nhiên đối với các hành vi vi phạm có mức xử phạt lớn, ví dụ hành vi vận chuyển lâm sản trái phép, nếu chỉ giữ các loại giấy tờ này thì không đảm bảo cho việc thi hành quyết định xử phạt.

- **Khoản 9 Điều 125** Luật XLVPHC quy định biên bản tạm giữ tang vật, phương tiện, giấy phép, chứng chỉ hành nghề phải có chữ ký của người ra quyết định tạm giữ. Quy định này không phù hợp với thực tiễn vì biên bản tạm giữ phải lập ngay trong cuộc kiểm tra và phải giao ngay cho đối tượng có tang vật, phương tiện bị tạm giữ trong khi người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ ít khi trực tiếp tham gia cùng đoàn kiểm tra xử phạt. Bên cạnh đó, quy định tại khoản 9 mâu thuẫn với khoản 5 Điều 125.

- Theo quy định tại **khoản 2 Điều 129**, trong trường hợp khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là chỗ ở thì phải được sự đồng ý của UBND cấp huyện. Quy định này không khả thi và gây khó khăn cho việc khám xét, vì các trình tự, thủ tục để đề nghị Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định thông thường phải mất từ 01 đến 02 ngày.

- **Khoản 3 Điều 125** Luật XLVPHC quy định: *Người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC quy định tại Chương II Phần thứ hai của Luật này thì có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC*. Quy định trên chưa đảm bảo tính chặt chẽ, do đó, trong thực tiễn áp dụng pháp luật có hai cách hiểu khác nhau về thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC:

Quan điểm thứ nhất cho rằng: Theo quy định trên thì thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện VPHC phải tương ứng với thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện VPHC, có nghĩa là *người nào có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện đó thì mới có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện đó*. Ví dụ: Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện có giá trị không quá 50 triệu đồng, thì mới có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện VPHC đó có giá trị không quá 50 triệu đồng.

Quan điểm thứ hai cho rằng: Khoản 3 Điều 125 là quy định chung, do đó, tất cả những người có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện VPHC quy định tại Chương II Phần thứ hai của Luật XLVPHC đều có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC mà không cần phân biệt giá trị tang vật, phương tiện VPHC là bao nhiêu.

Do đó, cần có quy định chặt chẽ hoặc có hướng dẫn cụ thể về thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện VPHC quy định tại khoản 3 Điều 125 nêu trên, để áp dụng pháp luật thống nhất.

- **Khoản 1 Điều 126** Luật XLVPHC quy định “*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 Điều 21 Luật XLVPHC không quy định nội dung này là hình thức xử phạt hay biện pháp khắc phục hậu quả. Do vậy người có thẩm quyền áp

dụng pháp luật gấp lúng túng khi thể hiện nội dung này trong quyết định xử phạt. Bên cạnh đó chưa có quy định cụ thể về trình tự, áp dụng các biện pháp này.

1.2. Khó khăn, vướng mắc xuất phát từ quy định của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP

- **Khoản 3 Điều 6** Nghị định số 81/2013/NĐ-CP quy định “*Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị lập biên bản và ra quyết định xử phạt một lần*”. Trong thực tế người có thẩm quyền áp dụng pháp luật gặp lúng túng với trường hợp cơ quan có thẩm quyền đã lập biên bản với hành vi có dấu hiệu vi phạm hành chính, chưa ra quyết định xử phạt nhưng sau khi kiểm tra phát hiện hình thức và nội dung biên bản không phù hợp. Nếu lập biên bản lại thì không phù hợp với quy định, nếu vẫn xử phạt thì biên bản lập sai xử lý thế nào?

- **Điều 21 và 22** Nghị định số 81/2013/NĐ-CP mới chỉ quy định một số vấn đề có tính nguyên tắc liên quan đến công tác kiểm tra, phối hợp thanh tra việc THPL về XLVPHC, do vậy, các Bộ, ngành, địa phương chưa có đầy đủ cơ sở để triển khai thực hiện nhiệm vụ này hoặc có triển khai nhưng việc thực hiện chưa thực sự thuận lợi và không có sự thống nhất trên phạm vi toàn quốc.

- Quy định thời điểm báo cáo năm trong Nghị định số 81/2013/NĐ-CP từ 01/10 năm trước đến 30/09 năm nay là chưa phù hợp với thời điểm báo cáo năm kế hoạch của các cơ quan đơn vị (31/12) dẫn đến nhiều cơ quan đơn vị chưa chốt số liệu dẫn đến báo cáo chiếu lệ, số liệu không chính xác hoặc vênh nhau giữa các ngành.

- Về hệ thống biểu mẫu:

+ Nghị định số 81/2013/NĐ-CP đang thiếu biểu mẫu Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả; mẫu biên bản xác minh; biên bản giao quyết định xử phạt; biên bản trả lại tang vật, giấy tờ, phương tiện;...

+ Một số mẫu biên bản kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP không phù hợp với thể thức văn bản hành chính quy định tại Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ, dẫn đến việc mỗi địa phương áp dụng một cách khác nhau.

+ Các biểu mẫu ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP không thống nhất với các biểu mẫu của các Bộ, ngành Trung ương trong lĩnh vực Công an, Hải quan...nên địa phương gặp lúng túng trong việc triển khai áp dụng các biểu mẫu.

+ Mẫu biên bản số 01 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP có hướng dẫn phải ghi rõ tang vật, phương tiện, giấy tờ bị tạm giữ nhưng theo quy trình tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính quy định tại Điều 125

Luật XLVPHC, trước khi tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì phải có quyết định tạm giữ của người có thẩm quyền, sau đó mới lập biên bản tạm giữ (ngoại trừ tạm giữ trong trường hợp cần phải tạm giữ ngay).. Do giữa Luật XLVPHC và biểu mẫu 01 của Nghị định 81/2013/NĐ-CP không thống nhất cho nên dẫn đến cách hiểu và áp dụng pháp luật khác nhau. Để cho thuận tiện, nhanh chóng thì các lực lượng chức năng thường chọn áp dụng biểu mẫu 01 để ghi luôn việc tạm giữ tang vật, phương tiện, giấy tờ vi phạm hành chính thay vì phải làm theo trình tự, thủ tục là phải có quyết định tạm giữ, biên bản tạm giữ.

+ Mẫu biên bản số 01 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP có nội dung “*Cá nhân/Tổ chức vi phạm gửi văn bản yêu cầu giải trình đến ông/bà..... trước ngày... tháng... năm.... Để thực hiện quyền giải trình*” là chưa phù hợp, vì theo quy định của Điều 61 Luật XLVPHC, người có quyền giải trình có thể thực hiện việc giải trình bằng hình thức giải trình trực tiếp hoặc giải trình bằng văn bản. Hơn nữa, trong một số trường hợp, có thể chưa xác định được người có thẩm quyền xử phạt ngay tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính.

+ Mẫu Biên bản số 05 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP có chữ ký, dấu của người ra quyết định tạm giữ. Đối với những trường hợp tang vật, phương tiện vi phạm thuộc thẩm quyền tạm giữ của Chủ tịch UBND tỉnh thì việc phải có chữ ký của Chủ tịch UBND tỉnh rất khó khăn.

+ Tại các biểu mẫu ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP có phần ghi chú (*) yêu cầu ghi đầy đủ tên xã, tên huyện, tên tỉnh trong văn bản thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã; ghi đầy đủ tên tỉnh, tên huyện trong văn bản thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên Ủy ban nhân dân là cấp hành chính được tổ chức theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, theo đó: Ủy ban nhân dân tỉnh không phải là cơ quan chủ quản của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp huyện không phải là cơ quan chủ quản của Ủy ban nhân dân cấp xã, nên không thể ghi tương tự như trong trường hợp cơ quan ban hành văn bản là cơ quan trực thuộc của Ủy ban nhân dân tỉnh được.

1.3. Khó khăn, vướng mắc liên quan đến các nghị định khác

- Một số hành vi vi phạm hành chính được quy định trong nhiều nghị định XPVPHC nhưng có sự khác biệt về hình thức, mức phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, do vậy, dẫn đến tình trạng lúng túng trong áp dụng pháp luật, ví dụ:

+ Hành vi kinh doanh thuốc phòng bệnh, chữa bệnh cho người bệnh quá hạn sử dụng được quy định cả trong Nghị định số 176/2013/NĐ-CP và Nghị định số 185/2013/NĐ-CP với mức tiền phạt chênh lệch khá lớn.

+ Hành vi được quy định tại điểm b, khoản 1, điều 15, Nghị định 80/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 quy định “*Lượng của hàng đóng gói sẵn không phù hợp với thông tin ghi trên nhãn hàng hóa, tài liệu đi kèm, hoặc không phù hợp với yêu cầu kỹ thuật đo lường do tổ chức, cá nhân sản xuất hoặc nhập khẩu công bố*” trùng lặp với hành vi được quy định tại điểm b, khoản 02, điều 16 Nghị định 119/2013/NĐ-CP ngày 09/10/2013 quy định “*Có khối lượng tịnh, thể tích thực ngoài mức giới hạn cho phép so với khối lượng, thể tích ghi trên nhãn mà nhà sản xuất đã công bố hoặc đăng ký và được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt*” nhưng mức xử phạt được quy định không thống nhất.³

+ Hành vi “*kinh doanh sản phẩm thức ăn chăn nuôi hết hạn sử dụng*” được quy định tại khoản 1 Điều 35 Nghị định số 119/2013/NĐ-CP trùng lặp với hành vi “*Kinh doanh hàng hóa quá hạn sử dụng ghi trên nhãn hàng hóa hoặc bao bì hàng hóa*” được quy định tại điểm a khoản 1 Điều 21 Nghị định số 185/2013/NĐ-CP, (đã được sửa đổi, bổ sung theo khoản 18 Điều 1 Nghị định số 124/2015/NĐ-CP) tuy nhiên mức xử phạt được quy định không thống nhất.⁴

- Việc phân định thẩm quyền của các chức danh trong các nghị định xử phạt vi phạm hành chính còn chung chung, không gắn với từng hành vi vi phạm tại các điều, khoản cụ thể, đặc biệt là của lực lượng Công an nhân dân, Quản lý thị trường, Chủ tịch UBND các cấp, Thanh tra chuyên ngành...

- Một số nghị định xử phạt vi phạm hành chính sau một thời gian thi hành đã bộc lộ vướng mắc, bất cập nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời, đặc biệt là liên quan đến tính đồng bộ, thống nhất giữa các nghị định xử phạt và phân định thẩm quyền xử phạt của các lực lượng chức năng. Bên cạnh đó, các hành vi vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực như nội vụ, tôn giáo, lãnh sự, thi đua – khen thưởng... chưa được pháp luật điều chỉnh, ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu lực công tác quản lý THPL về XLVPHC trong các lĩnh vực này.

2. Một số khó khăn, vướng mắc trong các quy định pháp luật về áp dụng các BPXLHC

2.1. Khó khăn, vướng mắc xuất phát từ các quy định của Luật XLVPHC

- **Điều 90** Luật XLVPHC không áp dụng biện pháp đưa vào CSCNBB đối với người nghiện ma túy dưới 18 tuổi nên hiện nay chưa có biện pháp quản lý, giáo dục phù hợp với nhóm đối tượng này.

- Các quy định tại **khoản 4 Điều 92, khoản 1 Điều 94, khoản 1 Điều 96** Luật XLVPHC có sử dụng cụm từ “...*đã bị áp dụng các biện pháp giáo dục tại*

³ Bà Rịa – Vũng Tàu

⁴ Hà Giang

xã, phường, thị trấn” nhưng trong thực tế đang tồn tại hai cách hiểu là đang bị áp dụng biện pháp này hoặc đã áp dụng xong biện pháp này.

- Việc theo dõi lâm sàng để xác định người nghiện ma túy đối với đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định tại **khoản 1 Điều 96** Luật XLVPHC còn gặp khó khăn do thời gian theo dõi dài (từ 24 đến 72 giờ), trong khi chưa có văn bản quy định ngành Y tế có quyền giữ người để theo dõi.

- Tại **khoản 3 Điều 131** Luật XLVPHC quy định thời hạn quản lý được tính từ ngày lập hồ sơ cho đến khi người có thẩm quyền đưa đối tượng đi áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo quyết định của Tòa án, cần quy định rõ thời hạn quản lý tối đa là bao nhiêu ngày (quy định như hiện nay còn chung chung làm chậm thời gian đưa người nghiện đi cai nghiện).

- Trong thời gian làm thủ tục áp dụng biện pháp xử lý hành chính thì người không có nơi cư trú ổn định được giao cho gia đình hoặc tổ chức xã hội quản lý (**Điều 131 Luật XLVPHC**). Tuy nhiên về điều kiện về cơ sở vật chất, thiết bị; về nhân sự theo quy định tại Điều 14 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP ngày 30/12/2013 các tổ chức xã hội vẫn chưa đáp ứng được. Trên thực tế các tổ chức xã hội tại địa phương chưa đủ điều kiện để quản lý đối tượng này. Ngoài ra, chưa có quy định về chế độ, chính sách cho người được phân công quản lý, giáo dục đối tượng tại cộng đồng. Do vậy, việc thực hiện quy định giao cho gia đình, tổ chức quản lý người bị đề nghị áp dụng BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc trong thời gian làm thủ tục áp dụng các BPXLHC theo Điều 131 Luật XLVPHC mang tính hình thức, không khả thi, không mang lại hiệu quả trong thực tế.

- Luật XLVPHC và văn bản hướng dẫn thi hành chưa có quy định rõ về thời điểm bắt đầu tính thời gian chấp hành quyết định của Tòa án áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào CSCNBB, dẫn đến có nhiều cách tính khác nhau. Một số nơi tính từ ngày người nghiện ma túy không có nơi cư trú ổn định được đưa vào cơ sở xã hội, một số nơi tính từ ngày quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính của Tòa án có hiệu lực và một số nơi lại tính từ ngày CSCNBB tiếp nhận người nghiện ma túy, do đó ảnh hưởng đến quyền của người nghiện ma túy.

2.2. Khó khăn, vướng mắc xuất phát từ các quy định của Nghị định số 111/2013/NĐ-CP

- Việc áp dụng đồng thời biện pháp cai nghiện, điều trị nghiện tại cộng đồng trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn dẫn đến tình trạng đối tượng đã chấp hành xong BPXLHC GDTXPTT

nhưng không bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCNBB do chưa hoàn thành việc cai nghiện, điều trị nghiện tại cộng đồng.

- Quy định thời gian giữa các lần vi phạm quá ngắn nên nhiều đối tượng cần quay không áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được.⁵

2.3. Khó khăn, vướng mắc xuất phát từ các quy định của Nghị định số 221/2013/NĐ-CP

- Trình tự, thủ tục lập hồ sơ người nghiện ma túy để chuyển sang Tòa án nhân dân cấp huyện xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc có quá nhiều biểu mẫu, quá phức tạp. Cụ thể: Muốn lập hồ sơ đưa người nghiện ma túy đã bị xử phạt vi phạm hành chính vào cơ sở cai nghiện bắt buộc thì cấp xã phải áp dụng cùng lúc 02 biện pháp là: biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và cai nghiện ma túy tự nguyện hoặc bắt buộc tại gia đình, cộng đồng; đối với người sau cai nghiện vừa trở về từ các trung tâm bị phát hiện tái nghiện cũng phải lập hồ sơ lại như ban đầu.

- Về thành phần hồ sơ đề nghị định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc gửi tòa án, trong Nghị định số 221/2013/NĐ-CP không quy định trong thành phần hồ sơ gửi tòa án phải có loại giấy tờ như: tài liệu chứng cứ về các hành vi vi phạm pháp, bản tóm tắt lý lịch của đối tượng có xác nhận của Công an nơi người bị áp dụng có hộ khẩu thường trú để làm căn cứ xét nhân, hoặc yêu cầu có trích lục tiền án, tiền sự và những tài liệu chứng minh người nghiện là con gia đình chính sách, người có công với cách mạng để khi áp dụng những tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ... nhưng căn cứ tại Khoản 1 Điều 12 và Điều 14 Pháp lệnh 09/2014/UBTVQH13 ngày 20/01/2014 về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại tòa án nhân dân có quy định Thẩm phán yêu cầu cơ quan đề nghị bổ sung các loại giấy tờ trên, dẫn đến khó khăn trên thực tế thực hiện. Đề nghị Trung ương có hướng dẫn rõ hơn vấn đề này./.

⁵ Đồng Tháp, Khánh Hòa

PHỤ LỤC SỐ 04
BẢNG TỔNG HỢP SỐ LIỆU VỀ CÁC HÌNH THỨC XỬ PHẠT
 (Kèm theo Báo cáo số: ~~4.05~~/BC-BTP ngày ~~30~~.../12/2016 của Bộ Tư pháp)

Số lượng quyết định áp dụng các hình thức xử phạt (quyết định)					
Cảnh cáo	Phạt tiền	Tịch thu tang vật, phương tiện	Tước QSDGP, CCHN có thời hạn	Đình chỉ hoạt động có thời hạn	Trục xuất
54.430	2.305.975	185.175	163.418	8.531	175

Chú thích:

QSDGP, CCHN: Quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề.

PHỤ LỤC SỐ 05

BẢNG TỔNG HỢP SỐ LIỆU ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN VÀ BẢO ĐẢM XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

(Kèm theo Báo cáo số: 403/BC-BTP ngày 20/12/2016 của Bộ Tư pháp)

Số lượng quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính (quyết định)								
Tạm giữ người	Giao cho gia đình, tổ chức quản lý người bị đề nghị áp dụng BPXLHC trong thời gian làm thủ tục áp dụng BPXLHC	Truy tìm đối tượng phải chấp hành quyết định đưa vào TGD, CSGDBB, CSCNBB trong trường hợp bỏ trốn	Khám người	Áp giải người vi phạm	Quản lý người nước ngoài trong thời gian làm thủ tục trục xuất	Tạm giữ TV, PT, GP, CCHN	Khám nơi cất giấu TV, PT	Khám phương tiện vận tải, đồ vật
2.350	6.056	185	367	500	3.615	198.843	511	10.815

Chú thích:

TV, PT: Tang vật, phương tiện.

GP, CCHN: Giấy phép, Chứng chỉ hành nghề.

BPXLHC: Biện pháp xử lý hành chính.

TGD: Trường giáo dưỡng.

CSGDBB: Cơ sở giáo dục bắt buộc.

CSCNBB: Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

