

Số: /BC-UBTVQH14

**Dự thảo gửi xin ý kiến
Đoàn ĐBQH**

Hà Nội, ngày 28 tháng 8 năm 2020

BÁO CÁO

Giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính

Kính gửi: Các vị đại biểu Quốc hội,

Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội đã thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật XLVPHC). Ngay sau kỳ họp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra phối hợp với Cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội; tổ chức một số cuộc làm việc với các Bộ, ngành có liên quan, hội nghị lấy ý kiến các chuyên gia, đại diện một số Đoàn đại biểu Quốc hội, cơ quan, tổ chức trực tiếp làm công tác xử lý vi phạm hành chính¹ để tiếp thu, chỉnh lý hoàn chỉnh dự thảo Luật.

UBTVQH kính trình Quốc hội Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật như sau:

1. Về một số quy định chung

1.1. Về giải thích từ ngữ (sửa đổi, bổ sung Điều 2 của Luật XLVPHC)

- Có ý kiến đề nghị chỉnh lý khái niệm “tái phạm” để tránh mâu thuẫn với Bộ luật Hình sự; quy định trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trường hợp bị lập biên bản vi phạm hành chính cũng là căn cứ để tính tái phạm.

UBTVQH nhận thấy việc bổ sung vào khái niệm “tái phạm” quy định “Không tính tái phạm đối với các hành vi vi phạm hành chính thuộc trường hợp được Bộ luật Hình sự quy định là tội phạm và bị xử lý hình sự” là không hợp lý; vì hành vi được quy định là tội phạm thì phải được xử lý theo quy định của Bộ luật Hình sự, không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật XLVPHC. Do vậy, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, xin được bỏ quy định này trong dự thảo Luật.

Đồng thời, xin không bổ sung quy định tái phạm đối với trường hợp hành vi vi phạm hành chính bị lập biên bản mà chưa ra quyết định xử phạt và trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Việc không bổ sung quy định tái phạm trong trường hợp này là phù hợp, thống nhất với quy định về tái

¹ Tổ chức làm việc với đại diện các Bộ, ngành: Bộ Công thương; Bộ Y tế; Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; Bộ Công an; Kiểm toán nhà nước; Tòa án nhân dân tối cao.
Tổ chức Hội nghị lấy ý kiến vào dự thảo Luật tại Thành phố Hồ Chí Minh.

phạm trong Bộ luật Hình sự (chỉ tính tái phạm trong trường hợp hành vi vi phạm đã bị kết án bằng bản án có hiệu lực pháp luật, chưa được xóa án tích mà lại thực hiện hành vi phạm tội...).

- Có ý kiến đề nghị bổ sung giải thích một số cụm từ như: “ngghiêm trọng”, “ít ngghiêm trọng”, “đặc biệt ngghiêm trọng”, “quy mô lớn”, “số lượng hoặc giá trị hàng hóa lớn”, “tình tiết phức tạp”...

UBTVQHxin báo cáo như sau:Vi phạm hành chính rất đa dạng, xảy ra trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước nên không thể quy định chung về các khái niệm này trong Luật XLVPHC. Quá trình triển khai thi hành Luật, những nội dung này sẽ được Chính phủ “lượng hóa” cụ thể tại các Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực. Đồng thời, để bảo đảm áp dụng thống nhất, tránh tùy tiện, các cơ quan đã rà soát dự thảo Luật để hạn chế tối đa việc sử dụng các cụm từ định tính tương tự khác.Do vậy, đề nghị Quốc hội cho giữ như quy định trong dự thảo Luật.

1.2. Về nguyên tắc xử phạtvi phạm hành chính(sửa đổi, bổ sung điểm d khoản 1 Điều 3 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị rà soát, chỉnh lý quy định về nguyên tắc xử phạt đối với trường hợp “vi phạm hành chính nhiều lần bị xử phạt về từng hành vi vi phạm” để thống nhất với quy định hành vi vi phạm hành chính nhiều lần là tình tiết tăng nặng.

UBTVQH nhận thấy, đúng như ý kiến đại biểu Quốc hội nêu, quy định của Luật XLVPHC hiện hành về “một người thực hiện vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm” (điểm d khoản 1 Điều 3) và quy định “vi phạm hành chính nhiều lần” là tình tiết tăng nặng (điểm b khoản 1 Điều 10) có sự mâu thuẫn, quá trình thực hiện phát sinh vướng mắc. Tuy nhiên, phương án được Chính phủ đề xuất sửa đổi quy định này²có thể dẫn đến cách hiểu là Luật giao Chính phủ quy định tình tiết tăng nặng, trong khi khoản 1 Điều 10 đã quy định cụ thể các tình tiết tăng nặng. Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, điểm d khoản 1 Điều 3 của dự thảo Luật được chỉnh lý như sau: “Một người thực hiện ... vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm, trừ trường hợp vi phạm hành chính nhiều lần là tình tiết tăng nặng theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10 của Luật này”.

1.3. Về thẩm quyền quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính(sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật XLVPHC)

- Có ý kiến đề nghị bổ sung các quy định để bảo đảm thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Kiểm toán nhà nước và giao UBTVQH quy định cụ thể hành vi, hình thức, mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm hành chínhtrong

²Trong dự thảo Luật trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 9, Chính phủ đề nghị sửa đổi điểm d khoản 1 Điều 3 như sau: “Một người thực hiện ... vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm, trừ trường hợp được Chính phủ quy định là tình tiết tăng nặng”.

hoạt động kiểm toán nhà nước, hành vi vi phạm hành chính về cản trở hoạt động tố tụng.

UBTVQH nhận thấy Luật Kiểm toán nhà nước được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019 đã quy định Kiểm toán nhà nước có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước theo quy định của Luật XLVPHC (khoản 6a Điều 11 của Luật Kiểm toán nhà nước). Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, để bảo đảm thống nhất, đồng bộ với Luật Kiểm toán nhà nước, dự thảo Luật đã bổ sung các quy định có liên quan như mức phạt tiền tối đa trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước (điểm c khoản 1 Điều 24), thẩm quyền xử phạt của Kiểm toán nhà nước (Điều 48a), thẩm quyền cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt (điểm m khoản 1 Điều 87), trách nhiệm quản lý nhà nước về xử phạt vi phạm hành chính (khoản 4 Điều 17)...

Riêng về thẩm quyền quy định cụ thể hành vi vi phạm hành chính, hình thức, mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm hành chính... trong hoạt động kiểm toán nhà nước, UBTVQH xin báo cáo như sau: Điều 4 của Luật XLVPHC hiện hành giao Chính phủ quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động kiểm toán nhà nước không phải là lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của Chính phủ nên việc căn cứ vào quy định nêu trên để giao Chính phủ quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước là không phù hợp. Thực tiễn triển khai Luật XLVPHC năm 2012 cho thấy, cũng vì lý do tương tự mà mặc dù Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính đều quy định hành vi cản trở hoạt động tố tụng bị xử phạt theo quy định của Luật XLVPHC³ nhưng đến nay văn bản quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi này vẫn chưa được ban hành.

Do vậy, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung nội dung giao UBTVQH quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng (sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 4 của dự thảo Luật).

1.4. Về đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính (khoản 1 Điều 5 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị bổ sung đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính là “hộ gia đình”, “cộng đồng dân cư”.

³ Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính quy định các hành vi cản trở hoạt động tố tụng tùy theo tính chất, mức độ có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; đồng thời quy định hình thức xử phạt, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử phạt đối với các hành vi cản trở hoạt động tố tụng được thực hiện theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và pháp luật khác có liên quan. Một số hành vi cản trở hoạt động tố tụng quy định trong các văn bản này như: vi phạm nội quy phiên tòa; xúc phạm danh dự, nhân phẩm, uy tín của người tiến hành tố tụng; cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ; cố ý không có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án; can thiệp, cản trở việc giải quyết vụ việc dân sự, vụ án hành chính...

UBTVQH nhận thấy, theo pháp luật hiện hành, chủ thể của quan hệ pháp luật trong một số lĩnh vực có đặc thù, như trong lĩnh vực đất đai thì “hộ gia đình”, “cộng đồng dân cư” là chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, trong lĩnh vực thuế thì “hộ kinh doanh” là chủ thể nộp thuế... Trong quá trình hoạt động, các chủ thể này có thể thực hiện hành vi vi phạm hành chính và bị xử phạt theo quy định của pháp luật. Hiện nay, một số Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cụ thể như đất đai, xây dựng... đã quy định các chủ thể này là đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính.

Do vậy, để phù hợp với thực tiễn thi hành, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung nội dung giao Chính phủ quy định cụ thể đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước (sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật XLVPHC).

1.5. Về hành vi bị nghiêm cấm (sửa đổi, bổ sung Điều 12 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị bổ sung chế tài xử lý đối với cán bộ, công chức không thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trách nhiệm xử lý vi phạm hành chính thuộc phạm vi quản lý của mình dẫn đến tình trạng “phạt cho tồn tại”.

UBTVQH nhận thấy, chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ đã được pháp luật có liên quan quy định (Bộ luật Hình sự, Luật Cán bộ, công chức). Để cụ thể hóa việc xử lý trách nhiệm của công chức, công chức trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, ngày 12/02/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 19/2020/NĐ-CP về kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý hành chính, theo đó quy định cụ thể hành vi, hình thức xử lý kỷ luật đối với công chức có vi phạm. Do vậy, để tăng cường trách nhiệm của người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung quy định hành vi bị nghiêm cấm, cụ thể là “không theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc chấp hành quyết định xử phạt, thi hành biện pháp khắc phục hậu quả”; về chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm xin được thực hiện theo quy định của Luật Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ.

2. Về hình thức xử phạt

2.1. Về bổ sung hình thức xử phạt (Điều 21 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị bổ sung một số hình thức xử phạt vi phạm hành chính như buộc lao động công ích, buộc tham gia các khóa học tập về pháp luật...

UBTVQH xin báo cáo như sau: Việc bổ sung hình thức xử phạt vi phạm hành chính là vấn đề lớn, làm thay đổi hệ thống quy định về xử phạt vi phạm hành chính (không chỉ các quy định trong Luật XLVPHC mà đối với cả hệ thống các văn bản dưới luật), không phù hợp với quan điểm sửa đổi, bổ sung trong lần này. Vấn đề này cũng chưa được Chính phủ tổng kết, đánh giá tác động, nhất là

tính hiệu quả, khả thi và điều kiện bảo đảm thi hành. Mặt khác, việc bổ sung các hình thức xử phạt nói trên là vấn đề đã được đặt ra và cân nhắc kỹ lưỡng khi xây dựng Luật XLVPHC năm 2012. Theo đó, việc không quy định hình thức xử phạt buộc lao động công ích (bằng quyết định xử phạt của cơ quan hành chính mà không phải do Tòa án quyết định) là để bảo đảm phù hợp với Công ước số 29 của Tổ chức lao động Quốc tế (ILO) về lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc mà Việt Nam là thành viên; việc không quy định hình thức xử phạt buộc tham gia các khóa học tập về pháp luật liên quan đến vi phạm là do không bảo đảm tính khả thi, không thích hợp để quy định là một biện pháp xử phạt vi phạm hành chính. Vì các lý do đó, xin không bổ sung vào dự thảo Luật các hình thức xử phạt nêu trên.

2.2. Về mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực(sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 24 của Luật XLVPHC)

- Nhiều ý kiến tán thành tăng mức phạt tiền tối đa của một số lĩnh vực như trong dự thảo Luật; một số ý kiến đề nghị tăng mức tiền phạt tối đa của một số lĩnh vực khác như hôn nhân và gia đình, an ninh trật tự, an toàn xã hội, đất đai, xây dựng...; một số ý kiến đề nghị cân nhắc việc tăng mức tiền phạt tối đa.

Về vấn đề này, UBTWQH xin báo cáo như sau: Trên cơ sở thực tiễn thi hành pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, Chính phủ đã đề xuất tăng mức tiền phạt tối đa của 10 lĩnh vực mà theo quy định hiện hành có mức tiền phạt tối đa thấp, chưa đủ sức răn đe, chưa thực sự tương xứng với tính chất, mức độ của hành vi vi phạm hành chính. Đối với một số lĩnh vực khác được các vị đại biểu Quốc hội đề nghị như hôn nhân và gia đình, an ninh trật tự, an toàn xã hội, đất đai, xây dựng..., qua tổng kết thi hành không thấy có vướng mắc, bất cập liên quan đến quy định về mức tiền phạt tối đa. Do vậy, đề nghị Quốc hội cho giữ việc tăng mức tiền phạt tối đa của 10 lĩnh vực như dự thảo Luật đã trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 9. Bên cạnh đó, để tăng cường hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, đề nghị Chính phủ chỉ đạo rà soát các Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực để quy định mức tiền phạt cụ thể đối với từng hành vi vi phạm hành chính tương xứng với tính chất, mức độ của hành vi vi phạm; đồng thời chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương, các lực lượng chức năng thực hiện nghiêm quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng đồng bộ không chỉ hình thức phạt tiền mà cả các hình thức xử phạt bổ sung, biện pháp khắc phục hậu quả, không để xảy ra tình trạng “phạt cho tồn tại”, bảo đảm “mọi hành vi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”.

- Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định mức tiền phạt tối đa trong một số lĩnh vực mới chưa được Luật XLVPHC quy định như an ninh mạng, kiểm toán nhà nước, kinh doanh theo phương thức đa cấp, xuất cảnh, nhập cảnh...

Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung quy định mức tiền phạt tối đa trong lĩnh vực an ninh mạng bên cạnh lĩnh vực an toàn thông tin

mạng để đồng bộ với Luật An ninh mạng. Đồng thời, bổ sung mức phạt tiền tối đa trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước để thống nhất với Luật Kiểm toán nhà nước; bổ sung mức tiền phạt tối đa đối với các hành vi cản trở hoạt động tố tụng làm cơ sở để quy định mức tiền phạt cụ thể cho từng hành vi vi phạm hành chính, bảo đảm thống nhất, đồng bộ với quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính. Đối với hoạt động kinh doanh theo phương thức đa cấp, hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh, UBTVQH nhận thấy kinh doanh theo phương thức đa cấp là một hình thức kinh doanh thuộc lĩnh vực thương mại đã được quy định mức tiền phạt tối đa là 100 triệu đồng; hoạt động xuất cảnh, nhập cảnh thuộc lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội đã được quy định mức phạt tiền tối đa là 40 triệu đồng; do vậy, xin không bổ sung quy định mức phạt tiền tối đa đối với 02 lĩnh vực này.

- Có ý kiến đề nghị không nên chia thành quá nhiều lĩnh vực với nhiều mức phạt tiền tối đa để bảo đảm linh hoạt, bao quát.

UBTVQH xin báo cáo như sau: Việc chia thành các lĩnh vực như Luật XLVPHC hiện hành là trên cơ sở các lĩnh vực quản lý nhà nước được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Mặt khác, việc quy định nhiều mức phạt tiền tối đa là để bảo đảm tương xứng với tính chất của từng nhóm hành vi vi phạm. So với Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 (chia thành 5 mức theo các lĩnh vực), dự thảo Luật kế thừa quy định của Luật hiện hành chia thành 10 mức là phù hợp khi khung phạt tiền được mở rộng hơn nhằm bảo đảm tính chặt chẽ, tăng cường kiểm soát quyền lực theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, nhất là khi Luật chưa quy định được hành vi vi phạm và mức tiền phạt cụ thể đối với từng hành vi. Hơn nữa, việc quy định thành các lĩnh vực với mức phạt tiền tối đa như hiện hành đã được thực hiện tương đối ổn định, không phát sinh nhiều vướng mắc. Do vậy, UBTVQH đề nghị Quốc hội cho giữ quy định này như trong dự thảo Luật.

3. Thẩm quyền xử phạt (sửa đổi, bổ sung các điều từ 38 đến 54 của Luật XLVPHC)

3.1. Về chức danh có thẩm quyền xử phạt

- Một số ý kiến đề nghị cần rà soát các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính để quy định phù hợp.

Về vấn đề này, UBTVQH xin báo cáo như sau: Trong quá trình nghiên cứu, xây dựng dự thảo Luật, Chính phủ đã tiến hành rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung nhiều chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính để phù hợp với sự thay đổi, điều chỉnh về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước⁴. Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, UBTVQH đã

⁴ Ví dụ, riêng đối với lực lượng công an nhân dân, trong tổng số 47 chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của dự thảo Luật, so với Luật XLVPHC hiện hành đã bổ sung mới 10 chức danh, bỏ (không tiếp tục quy định) 10 chức danh và sửa đổi, bổ sung tên gọi của một số chức danh khác để phù hợp với sự thay đổi về cơ cấu tổ chức của Bộ Công an và lực lượng công an các địa phương thời gian qua.

chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan tiếp tục rà soát kỹ nội dung này. Qua đó, các cơ quan đã thống nhất quy định bổ sung trong dự thảo Luật thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của một số chức danh thuộc Kiểm toán nhà nước để bảo đảm thống nhất, đồng bộ với Luật Kiểm toán nhà nước (Điều 48a); không quy định thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (bỏ Điều 45a); không quy định thẩm quyền xử phạt của “Trưởng phòng an ninh đối nội” thuộc Công an cấp tỉnh, vì cơ quan này không có chức năng đấu tranh, phòng chống vi phạm hành chính⁵.

- Có ý kiến đề nghị không bổ sung thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia.

UBTVQH xin báo cáo như sau: Luật Cạnh tranh chỉ quy định Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh có thẩm quyền xử phạt đối với một số hành vi vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh mà không quy định Chủ tịch Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh có thẩm quyền xử phạt. Do đó, việc bổ sung quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch Hội đồng như dự thảo Luật sẽ dẫn đến thiếu thống nhất với quy định của Luật Cạnh tranh. Đây là quy định đặc thù về xử lý vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh, do Luật XLVPHC hiện hành chỉ quy định thẩm quyền xử phạt của cá nhân (người có thẩm quyền) mà không quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của tổ chức.

Bên cạnh đó, Luật Cạnh tranh còn có các quy định riêng về thủ tục xử phạt, việc áp dụng biện pháp ngăn chặn và thi hành quyết định xử phạt trong lĩnh vực cạnh tranh⁶. Nếu chỉ bổ sung thẩm quyền xử phạt của Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh, Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia vào Luật XLVPHC mà không bổ sung các quy định đặc thù về thủ tục xử phạt, thi hành quyết định xử phạt là thiếu đồng bộ; nếu bổ sung cả những nội dung này lại tạo ra sự mất cân đối, thiếu hợp lý, phá vỡ kết cấu của Luật XLVPHC.

Ngoài ra, Luật Cạnh tranh đã quy định đầy đủ về xử phạt trong lĩnh vực cạnh tranh như nguyên tắc xử lý, hình thức xử lý, nhóm hành vi vi phạm, thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền tối đa với mỗi nhóm hành vi vi phạm, biện pháp khắc phục hậu quả, chính sách khoan hồng... Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành Nghị

⁵ Tại Công văn số 4184/A02-P1 ngày 25/9/2019 của Cục An ninh nội địa (trong hồ sơ kèm theo Tờ trình số 25/TTr-CP ngày 20/01/2020 của Chính phủ gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc xin ý kiến các chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC trong Công an nhân dân) đã đề nghị không bổ sung thẩm quyền của “Trưởng phòng An ninh đối nội” vì “*đơn vị này không có chức năng xử phạt VPHC, trên thực tế không có tình huống VPHC trong lĩnh vực này*”.

⁶ *Về thủ tục xử phạt*: thủ tục xử phạt đối với các hành vi vi phạm, trừ nhóm hành vi vi phạm quy định pháp luật về cạnh tranh khác được thực hiện theo tổ tụng cạnh tranh, được quy định trong Luật Cạnh tranh mà không phải là thủ tục xử phạt vi phạm hành chính quy định trong Luật XLVPHC.

- Về áp dụng biện pháp ngăn chặn: các chức danh thuộc Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia chỉ có thẩm quyền đề nghị người có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn.

- Về thi hành quyết định xử phạt: nếu chủ thể phải thi hành không tự nguyện thi hành thì người được thi hành, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thi hành, yêu cầu cơ quan thi hành án dân sự thi hành trong một số trường hợp mà không trực tiếp thi hành.

định số 75/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh; thực tiễn thực hiện thời gian qua không có vướng mắc.

Với những lý do nêu trên, xin tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội không bổ sung quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Hội đồng xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh trong Luật XLVPHC (bỏ Điều 45a). Các chức danh này thực hiện việc xử phạt vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh theo quy định của pháp luật về cạnh tranh.

3.2. Về thẩm quyền xử phạt của các chức danh

- Có ý kiến đề nghị tăng thẩm quyền phạt tiền của Chủ tịch UBND cấp xã, Chi cục trưởng Chi cục Hải quan và tương đương, thanh tra viên, người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; đề nghị rà soát thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc Bảo hiểm xã hội để thống nhất với Luật Bảo hiểm xã hội.

UBTVQH xin báo cáo như sau: Qua tổng kết thực tiễn thi hành Luật XLVPHC trên tất cả các lĩnh vực, trong phạm vi cả nước, Chính phủ đã đề xuất tăng thẩm quyền phạt tiền của 03 nhóm chức danh (Chủ tịch UBND cấp huyện; Giám đốc Công an cấp tỉnh và Giám đốc Cảng vụ hàng hải, hàng không, đường thủy nội địa) mà thực tế thi hành Luật có phát sinh vướng mắc, bất cập. Đối với quy định về thẩm quyền phạt tiền của các chức danh khác, qua tổng kết Chính phủ không thấy có vướng mắc, bất cập cần phải tăng thẩm quyền xử phạt. Do vậy, xin được giữ nội dung này như dự thảo Luật.

Đối với thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc Bảo hiểm xã hội Việt Nam, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã được chỉnh lý theo hướng Giám đốc Bảo hiểm xã hội cấp tỉnh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quy định tại khoản 2 Điều 46 của Luật XLVPHC để thống nhất với khoản 1 Điều 121 của Luật Bảo hiểm xã hội.

- Có ý kiến đề nghị rà soát lại quy định về thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính để bảo đảm tương xứng với nhiệm vụ được giao; đề nghị chỉ tăng thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện cho một số chức danh cần thiết.

UBTVQH nhận thấy, theo quy định của Luật XLVPHC hiện hành, về cơ bản các chức danh có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá mức tiền phạt theo thẩm quyền của chức danh đó; chỉ các chức danh là cấp cuối cùng của mỗi lực lượng thì có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không phụ thuộc vào giá trị tang vật, phương tiện. Thực tiễn thi hành quy định này đã nảy sinh một số vướng mắc, bất cập, dẫn đến nhiều vụ việc vi phạm phải chuyển lên cấp trên để ra quyết định xử phạt, gây ra tình trạng quá tải, một số vụ việc không được xử lý kịp thời.

Do vậy, để vừa tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành, vừa bảo đảm quyền lực được kiểm soát và giới hạn, tương xứng với nhiệm vụ được

giao, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã được chỉnh lý theo hướng: (1) bên cạnh thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính của các chức danh là cấp cuối cùng của mỗi lực lượng đã được Luật XLVPHC hiện hành quy định, dự thảo Luật bổ sung thêm 08 nhóm chức danh (chủ yếu thuộc các cơ quan được tổ chức theo ngành dọc ở cấp tỉnh hoặc liên tỉnh) có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không phụ thuộc vào giá trị tang vật, phương tiện⁷; (2) các chức danh khác có thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện có giá trị không vượt quá 02 lần mức tiền phạt theo thẩm quyền.

4. Về lập biên bản vi phạm hành chính(sửa đổi, bổ sung Điều 58 của Luật XLVPHC)

- Có ý kiến đề nghị giữ quy định về thời hạn lập biên bản như hiện hành; có ý kiến cho rằng quy định phải lập biên bản trong thời hạn 24 giờ kể từ khi phát hiện vi phạm hành chính là thiếu khả thi; có ý kiến đề nghị bổ sung thủ tục rút gọn, không cần lập biên bản trong một số trường hợp cụ thể.

UBTVQH xin báo cáo như sau: Khoản 1 Điều 58 của Luật XLVPHC hiện hành quy định người có thẩm quyền phải *kịp thời* lập biên bản dẫn tới một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành do không định lượng được thế nào là “kịp thời”. Do đó, dự thảo Luật đã quy định cụ thể thời hạn lập biên bản trong từng trường hợp để giải quyết khó khăn, vướng mắc trên. Đối với một số trường hợp vi phạm hành chính ít nghiêm trọng, mức xử phạt không lớn (cảnh cáo hoặc phạt tiền dưới 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức), khoản 1 Điều 56 của Luật XLVPHC hiện hành đã quy định người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt tại chỗ và không cần lập biên bản. Do đó, đề nghị Quốc hội cho giữ nội dung này như quy định của dự thảo Luật.

- Có ý kiến đề nghị bỏ quy định “trường hợp cá nhân, tổ chức không yêu cầu giải trình thì phải ghi rõ vào biên bản” vì không cần thiết; bỏ quy định phải ghi biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính vào biên bản.

Về nội dung này, UBTVQH xin báo cáo như sau:

Việc bổ sung quy định “trường hợp cá nhân, tổ chức không yêu cầu giải trình thì phải ghi rõ vào biên bản” là phù hợp, làm cơ sở để người có thẩm quyền có thể sớm ra quyết định xử phạt; từ đó, cá nhân, tổ chức vi phạm có điều kiện sớm thực hiện nghĩa vụ của mình, không bị tạm giữ tang vật, phương tiện, giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Tuy việc cá nhân, tổ chức vi phạm không yêu cầu giải trình được ghi vào biên bản vi phạm hành chính, nhưng khi chưa

⁷ 08 nhóm chức danh bao gồm: Các chức danh được giao thẩm quyền quản lý nhà nước trên phạm vi tỉnh, liên tỉnh thuộc cơ quan được tổ chức theo ngành, lĩnh vực (ngành dọc) cụ thể gồm: (1) Giám đốc Công an cấp tỉnh (khoản 5 Điều 39); (2) Chỉ huy trưởng Vùng Cảnh sát biển và chức danh tương đương (khoản 6 Điều 41); (3) Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và chức danh tương đương (khoản 4 Điều 42); (4) Cục trưởng Cục Thuế (khoản 4 Điều 44); (5) Cục trưởng Cục Quản lý thị trường cấp tỉnh (khoản 3 Điều 45); (6) Giám đốc Cảng vụ hàng hải, Giám đốc Cảng vụ hàng không, Giám đốc Cảng vụ đường thủy nội địa (khoản 2 Điều 47); (7) Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự và chức danh tương đương (khoản 4 Điều 49) và (8) Chủ tịch UBND cấp huyện (khoản 2 Điều 38).

hết thời hạn theo quy định thì cá nhân, tổ chức đó vẫn được thực hiện quyền giải trình của mình mà không phải là mất quyền này (khoản 4 Điều 61).

Tương tự như vậy, quy định ghi vào biên bản biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính là cần thiết, vì đây là căn cứ để người có thẩm quyền ra quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính hoặc trong trường hợp người lập biên bản thực hiện biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính ngay khi lập biên bản (khoản 4 Điều 125 của Luật XLVPHC).

5. Về ra quyết định xử phạt; thi hành, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

- Có ý kiến đề nghị giữ quy định của Luật XLVPHC hiện hành về tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính trong trường hợp không ra quyết định xử phạt, hết thời hiệu thi hành, thời hiệu cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt để bảo đảm nguyên tắc áp dụng pháp luật, tránh ảnh hưởng đến quyền, lợi ích chính đáng của người dân (sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 65, khoản 1 Điều 74, khoản 2a Điều 88 của Luật XLVPHC).

UBTVQH đã chỉ đạo rà soát quy định về tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm trong các trường hợp nêu trên và nhận thấy, việc quy định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm trong trường hợp không có lỗi hoặc được coi là không có lỗi như vi phạm hành chính do sự kiện bất ngờ, sự kiện bất khả kháng, người không có năng lực chịu trách nhiệm hành chính, chưa đủ tuổi bị xử phạt là mâu thuẫn với Điều 26 của Luật XLVPHC⁸; việc buộc cá nhân, tổ chức phải chịu trách nhiệm (bị tịch thu tang vật, phương tiện) trong trường hợp được loại trừ trách nhiệm hành chính như vi phạm hành chính trong tình thế cấp thiết, do phòng vệ chính đáng là chưa hợp lý; việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm trong trường hợp hết thời hiệu, thời hạn ra quyết định xử phạt, thời hiệu thi hành quyết định xử phạt sẽ làm vô hiệu hóa quy định về thời hiệu, thời hạn ra quyết định, thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, nội dung này đã được chỉnh lý theo hướng: Đối với trường hợp không ra quyết định xử phạt, trường hợp hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt, cá nhân, tổ chức chỉ bị tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thuộc loại *cấm tàng trữ, cấm lưu hành*; buộc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp cần thiết để bảo vệ môi trường, bảo đảm trật tự giao thông, xây dựng, đất đai và an ninh trật tự, an toàn xã hội. Quy định như vậy là có sự kế thừa quy định hiện hành, qua thực tiễn thi hành không có vướng mắc, để bảo đảm hài hòa lợi ích của cá nhân, tổ chức và yêu cầu của công tác quản lý hành chính nhà nước.

⁸ Điều 26 của Luật XLVPHC quy định theo hướng: việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức.

- *Có ý kiến đề nghị bổ sung quy định về việc miễn, giảm tiền phạt đối với tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính bằng hình thức phạt tiền; quy định cụ thể mức giảm tiền phạt là 50% số tiền bị phạt.*

UBTVQH nhận thấy, việc thi hành quyết định phạt tiền đối với tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính trong thời gian qua không phát sinh vướng mắc; do đó, Chính phủ không đề nghị bổ sung quy định về miễn, giảm tiền phạt cho tổ chức. Đây là vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, tổng kết và đánh giá tác động kỹ lưỡng khi sửa đổi toàn diện Luật XLVPHC. Do đó, xin chưa bổ sung quy định miễn, giảm tiền phạt cho tổ chức trong lần sửa đổi, bổ sung này.

Về đề nghị quy định cụ thể mức giảm tiền phạt, UBTVQH cho rằng mức giảm tiền phạt cụ thể phải dựa trên cơ sở khó khăn về kinh tế mà người bị xử phạt gặp phải trong từng trường hợp cụ thể. Do vậy, việc giao cho người có thẩm quyền quyết định mức giảm cụ thể như dự thảo Luật là để bảo đảm phù hợp trong từng trường hợp, tương tự như việc quyết định mức phạt tiền trong trường hợp có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ. Do đó, xin giữ quy định này như trong dự thảo Luật.

- *Nhiều ý kiến đại biểu Quốc hội đề nghị không bổ sung biện pháp “ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước tại địa điểm vi phạm đối với cá nhân, tổ chức sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm”. Một số ý kiến tán thành với loại ý kiến thứ nhất nêu trong Tờ trình, bổ sung biện pháp này là biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Một số ý kiến tán thành với loại ý kiến thứ hai, bổ sung biện pháp này là biện pháp ngăn chặn hành vi vi phạm hành chính.*

Về nội dung này, quá trình tiếp thu, chỉnh lý còn hai loại ý kiến khác nhau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị tiếp thu ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội, không bổ sung biện pháp “ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước...”, vì qua tổng kết thi hành Luật cho thấy, với các quy định hiện hành, việc thi hành và cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính không gặp nhiều khó khăn, vướng mắc⁹. Trong khi đó, điện, nước là nhu cầu thiết yếu của cá nhân, tổ chức nên nếu áp dụng biện pháp này sẽ tác động tiêu cực không chỉ đến cá nhân, tổ chức vi phạm mà còn có thể ảnh hưởng đến cá nhân, tổ chức khác có liên quan. Mặt khác, việc áp dụng biện pháp này là can thiệp sâu vào quan hệ dân sự nên cần được cân nhắc thận trọng, đánh giá tác động kỹ lưỡng¹⁰ nhằm bảo đảm

⁹Theo Báo cáo bổ sung của Bộ Tư pháp (được gửi trong Hồ sơ trình Quốc hội) thì số quyết định xử phạt vi phạm hành chính phải ra quyết định cưỡng chế là rất ít, chiếm chưa đến 01% tổng số quyết định xử phạt vi phạm hành chính (cụ thể: năm 2017 chiếm khoảng 0,05%, năm 2018 và 6 tháng đầu năm 2019 chiếm khoảng 0,08%). Hồ sơ dự án Luật không có số liệu trong tổng số vụ việc đã ra quyết định cưỡng chế thì có bao nhiêu vụ việc đã áp dụng hết các biện pháp cưỡng chế theo quy định của Luật XLVPHC hiện hành mà vẫn không có hiệu quả. Báo cáo số 09/BC-BTP về tổng kết thi hành Luật XLVPHC không nêu khó khăn, vướng mắc về việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

¹⁰ Chính sách này chưa được đánh giá tác động theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: Báo cáo số 285/BC-BTP về đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo Luật XLVPHC không đánh giá tác động của chính sách này; Báo cáo bổ sung của Bộ Tư pháp đưa ra nhận định chung chung như: việc áp dụng biện pháp

xử lý hài hòa lợi ích của Nhà nước, bảo vệ trật tự công cộng với quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân cung ứng dịch vụ.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng việc bổ sung biện pháp này là cần thiết, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn nhằm buộc cá nhân, tổ chức đã bị xử phạt vi phạm hành chính phải chấm dứt hành vi vi phạm. Tuy nhiên, loại ý kiến này cho rằng quy định như dự thảo Luật trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 9 là quá rộng, chưa tương xứng với chế tài bị áp dụng trong một số trường hợp, có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Do vậy, đề nghị tiếp thu ý kiến của một số đại biểu Quốc hội, chỉnh lý quy định này theo hướng thu hẹp phạm vi áp dụng và bổ sung nguyên tắc việc áp dụng biện pháp này không được làm ảnh hưởng đến cá nhân, tổ chức khác.

Do còn có ý kiến khác nhau, dự thảo Luật xin thể hiện 02 phương án về vấn đề này để Quốc hội tiếp tục xem xét, cho ý kiến, cụ thể như sau:

Phương án 1: Giữ quy định của khoản 2 Điều 86 như Luật XLVPHC hiện hành (không bổ sung điểm đ khoản 2 và khoản 2a Điều 86).

Phương án 2: Bổ sung điểm đ khoản 2 và khoản 2a Điều 86 theo hướng: Quy định biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính “ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước” chỉ được thực hiện tại địa điểm vi phạm và chỉ áp dụng đối với cá nhân, tổ chức bị xử phạt bằng hình thức tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; giới hạn việc áp dụng biện pháp này trong 02 lĩnh vực là xây dựng và bảo vệ môi trường; đồng thời việc áp dụng biện pháp này không được làm ảnh hưởng đến cá nhân, tổ chức khác không liên quan đến vụ việc vi phạm hành chính.

6. Về áp dụng biện pháp xử lý hành chính

6.1. Áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với người nghiện ma túy (sửa đổi, bổ sung Điều 90 và Điều 96 của Luật XLVPHC)

- Đa số ý kiến đại biểu Quốc hội đề nghị không áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi mà thực hiện cai nghiện theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy; một số ý kiến đề nghị cần áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với đối tượng này. Một số ý kiến tán thành áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên nhưng không quy định trong Luật này mà quy định trong Luật Phòng, chống ma túy. Một số ý kiến tán thành bỏ quy định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người nghiện ma túy.

Tiếp thu ý kiến của đa số đại biểu Quốc hội, việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với người nghiện ma túy được quy định theo hướng cơ bản kể

cưỡng chế theo quy định của Luật XLVPHC hiện hành sẽ không hiệu quả trong một số trường hợp (tr. 40), là biện pháp đạt hiệu quả cao, dễ áp dụng (tr. 41)... mà chưa đánh giá tác động đối với cá nhân, tổ chức bị áp dụng.

thừa các quy định của Luật hiện hành, đã được thực hiện ổn định từ Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 đến nay, đồng thời chỉnh lý để bảo đảm thống nhất, đồng bộ với nội dung dự kiến sửa đổi Luật Phòng, chống ma túy. Theo đó, Luật Phòng, chống ma túy quy định tổng thể về cai nghiện ma túy, trong đó có hình thức cai nghiện bắt buộc tập trung. *Đối với người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên*, việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là biện pháp xử lý hành chính, được quy định trong Luật XLVPHC; chỉnh lý quy định về đối tượng bị áp dụng biện pháp này (khoản 1 Điều 96) nhằm bảo đảm thống nhất với dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi)¹¹; đồng thời, bỏ quy định về việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người đã thành niên nghiện ma túy. *Đối với người nghiện ma túy dưới 18 tuổi*, việc áp dụng biện pháp cai nghiện bắt buộc không bị coi là việc xử lý hành chính nên chỉ quy định trong Luật Phòng, chống ma túy mà không quy định trong Luật XLVPHC. Quy định như vậy để góp phần bảo đảm lợi ích tốt nhất cho trẻ em và người dưới 18 tuổi, phù hợp với Luật Trẻ em và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên¹². Dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi) cũng đang thể hiện theo hướng này, trong đó đã dự kiến bổ sung quy định để tháo gỡ vướng mắc liên quan đến việc áp dụng biện pháp này được các vị đại biểu Quốc hội nêu.

6.2. Về áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với đối tượng khác (sửa đổi, bổ sung Điều 90, Điều 92 và Điều 94; bổ sung Điều 140a của Luật XLVPHC)

- Có ý kiến đề nghị rà soát về đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc để bảo đảm thống nhất với Bộ luật Hình sự.

Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, trên cơ sở rà soát, đối chiếu với các quy định có liên quan của Bộ luật Hình sự, dự thảo Luật đã bỏ quy định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đối với người từ đủ 16 tuổi trở lên nhiều lần thực hiện hành vi vi phạm hành chính về gây rối trật tự công cộng, trộm cắp tài sản, đánh bạc, lừa đảo, đua xe trái phép... quy định tại điểm b khoản 4, điểm b khoản 6 Điều 90, điểm b khoản 4 Điều 92, điểm b khoản 1 Điều 94 của dự thảo Luật trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 9, vì những trường hợp này đã được Bộ luật Hình sự quy định là tội phạm.

- Có ý kiến đề nghị không bổ sung quy định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với người có hành vi vi phạm hành chính về an toàn giao thông đường bộ và vi phạm quy định về phòng cháy, chữa cháy gây thiệt hại cho người khác (khoản 6 Điều 90, khoản 1 Điều 94).

¹¹Dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi) kèm theo Tờ trình số 386/TTr-CP ngày 26/8/2020 của Chính phủ gửi Ủy ban về các vấn đề Xã hội để thẩm tra.

¹²Đối với người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi, dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi) quy định áp dụng các biện pháp cai nghiện mà không đưa vào trường giáo dưỡng theo ý kiến của hầu hết các vị đại biểu Quốc hội đã nêu.

UBTVQH nhận thấy, việc gây thiệt hại cho người khác (về sức khỏe, tài sản) khi thực hiện hành vi vi phạm hành chính về an toàn giao thông đường bộ hoặc về phòng cháy, chữa cháy là ngoài ý chí chủ quan của người vi phạm, không như hành vi cố ý gây thương tích cho người khác, chiếm giữ trái phép tài sản của người khác...Đối với các trường hợp này, việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính là không cần thiết mà chỉ nên xử phạt hành chính (phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn, tịch thu phương tiện vi phạm, áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả...) như quy định hiện hành là phù hợp, tương xứng với mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm. Do vậy, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã được chỉnh lý theo hướng không quy định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với người có hành vi vi phạm hành chính về an toàn giao thông đường bộ và vi phạm quy định về phòng cháy, chữa cháy gây thiệt hại cho người khác.

- Có ý kiến đề nghị không áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với người từ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi có hành vi vi phạm hành chính mà áp dụng biện pháp quản lý tại gia đình. Có ý kiến đề nghị chỉ áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 92.

Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung quy định về áp dụng biện pháp giáo dục dựa vào cộng đồng đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 92 của Luật này (đối tượng đưa vào trường giáo dưỡng) có nơi cư trú ổn định, đang theo học tại cơ sở giáo dục và cha mẹ, người giám hộ cam kết bằng văn bản về việc quản lý, giáo dục (bổ sung Điều 140a). Quy định như vậy để bảo đảm có chế tài xử lý đối với trẻ em là người có hành vi vi phạm nhưng chủ yếu mang tính khuyến khích, giúp các em nhận thức rõ về hành vi vi phạm pháp luật, được giáo dục trở thành công dân có ích cho xã hội mà không bị “cách ly” khỏi gia đình, cộng đồng, nhà trường, bảo đảm lợi ích tốt nhất cho trẻ em, phù hợp với Luật Trẻ em và điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

7. Về biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý hành chính

7.1. Về tạm giữ người theo thủ tục hành chính (sửa đổi, bổ sung Điều 122 của Luật XLVPHC)

- Có ý kiến đề nghị rà soát quy định về các trường hợp tạm giữ người để bảo đảm chặt chẽ, tránh bị lạm dụng.

UBTVQH nhận thấy, tạm giữ người theo thủ tục hành chính là biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại của công dân được Hiến pháp quy định và có thể làm ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiều quyền cơ bản khác, do đó cần được quy định chặt chẽ và cần cân nhắc thận trọng trong quá trình áp dụng. So với Luật XLVPHC hiện hành, dự thảo Luật bổ sung 03 trường hợp tạm giữ người, trong đó trường hợp “tạm giữ người có hành vi bạo lực gia đình vi phạm quyết định cấm

tiếp xúc theo quy định của pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình” là cần thiết để bảo đảm thống nhất, đồng bộ với Luật Phòng, chống bạo lực gia đình¹³.

Việc bổ sung trường hợp “tạm giữ người để xác minh nhân thân và tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính mà nếu không tạm giữ thì không có căn cứ ra quyết định xử phạt” có mục đích chủ yếu nhằm tạo thuận lợi cho việc xem xét, quyết định xử phạt vi phạm hành chính (phạt tiền, phạt cảnh cáo...) là chưa thực sự tương xứng, không phù hợp để được coi là “trường hợp cần thiết” có thể hạn chế quyền con người, quyền công dân theo quy định tại khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp. Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, xin không bổ sung quy định tạm giữ người theo thủ tục hành chính đối với trường hợp này.

Đối với quy định “tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ma túy”, UBND tỉnh cho rằng việc bổ sung biện pháp này là phù hợp nhằm khắc phục vướng mắc trong thực tiễn công tác phòng, chống ma túy thời gian qua, bảo đảm tính khả thi của quy trình xác định tình trạng nghiện ma túy theo hướng dẫn của liên ngành y tế, lao động, thương binh và xã hội, công an đang được áp dụng¹⁴. Tuy nhiên, để bảo đảm chặt chẽ, tránh bị lạm dụng ảnh hưởng đến quyền cơ bản của công dân và bảo đảm thống nhất, đồng bộ với dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi)¹⁵, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, nội dung này đã được chỉnh lý xác định rõ đối tượng bị tạm giữ, cụ thể là “tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ma túy đối với người sử dụng trái phép chất ma túy”.

- Có ý kiến đề nghị cân nhắc để quy định phù hợp về thời hạn và địa điểm tạm giữ đối với trường hợp tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ma túy; bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm tạm giữ và trách nhiệm khi có sai phạm trong trường hợp này.

UBND tỉnh nhận thấy, theo quy trình xác định tình trạng nghiện ma túy thì thời gian cần thiết để theo dõi trạng thái cai đối với người nghiện ma túy nhóm opiats (dạng thuốc phiện) là 03 ngày, người nghiện ma túy tổng hợp dạng Amphetamine (ATS) là 05 ngày. Do vậy, quy định thời hạn tạm giữ người đối với trường hợp này không quá 05 ngày như dự thảo Luật là phù hợp.

Về nơi tạm giữ đã được quy định tại khoản 5 Điều 122 của Luật XLVPHC hiện hành, theo đó “*Nơi tạm giữ người theo thủ tục hành chính là nhà tạm giữ hành chính hoặc buồng tạm giữ hành chính được bố trí tại trụ sở cơ quan, đơn vị nơi làm việc của người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ người vi phạm hành chính. Trường hợp không có nhà tạm giữ hành chính hoặc buồng tạm giữ hành chính thì tạm giữ tại phòng trực ban hoặc phòng khác tại nơi làm việc...*”.

¹³ Khoản 5 Điều 20 của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình quy định “Người có hành vi bạo lực gia đình vi phạm quyết định cấm tiếp xúc có thể bị tạm giữ hành chính”.

¹⁴ Thông tư liên tịch số 17/2015/TTLT-BYT-BLĐTBXH-BCA ngày 09/7/2015 của Bộ Y tế, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Công an quy định về thẩm quyền, thủ tục và quy trình xác định tình trạng nghiện ma túy.

¹⁵ Khoản 2 Điều 27 của dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi) quy định “việc xác định tình trạng nghiện ma túy áp dụng đối với các đối tượng sử dụng trái phép chất ma túy”.

Tuy nhiên, việc tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ở những nơi này sẽ không phù hợp, thiếu khả thi, vì không có bác sỹ, nhân viên y tế có trình độ chuyên môn phù hợp để theo dõi thường xuyên và kết luận về tình trạng nghiện ma túy. Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã bổ sung, sửa đổi khoản 5 Điều 122 quy định nơi tạm giữ đối với trường hợp “tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ma túy” là khu lưu giữ tạm thời tại cơ sở cai nghiện bắt buộc của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Quy định như vậy là bảo đảm thống nhất với quy định của dự thảo Luật Phòng, chống ma túy (sửa đổi).

Đối với quy định cụ thể về trách nhiệm tạm giữ, khoản 7 Điều 122 của Luật XLVPHC hiện hành đã giao Chính phủ quy định chi tiết việc tạm giữ người theo thủ tục hành chính (đây là nội dung không được sửa đổi, bổ sung). Căn cứ vào đó, Chính phủ sẽ quy định chi tiết trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức liên quan để bảo đảm thực hiện biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính nói chung, trong đó có tạm giữ người để xác định tình trạng nghiện ma túy. Về trách nhiệm khi có sai phạm gây thiệt hại cho người bị tạm giữ, khoản 2 Điều 17 của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước đã quy định việc “áp dụng biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính trái pháp luật” là trường hợp Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Do đó, xin không bổ sung quy định các nội dung này trong dự thảo Luật.

7.2. Về xử lý tang vật, phương tiện bị tạm giữ theo thủ tục hành chính (sửa đổi, bổ sung khoản 4, khoản 4a Điều 126 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị cần nhắc quy định về tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính do quá hạn tạm giữ để bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

UBTVQH nhận thấy, việc xử lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tạm giữ quá thời hạn trong thời gian qua còn nhiều bất cập, gây tổn động, quá tải tại các cơ sở tạm giữ, nhiều tang vật, phương tiện bị tạm giữ thời gian dài nên xuống cấp, hư hỏng, phát sinh nhiều chi phí trông, giữ. Tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, đồng thời để khắc phục những bất cập nêu trên, dự thảo Luật chỉnh lý nội dung này theo hướng: (1) Đối với tang vật, phương tiện bị tạm giữ để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt thì khi hết thời hạn thi hành quyết định xử phạt được chuyển cho người có thẩm quyền cưỡng chế để xem xét, quyết định việc kê biên, bán đấu giá nhằm bảo đảm thi hành quyết định xử phạt (bổ sung khoản 4a Điều 126); (2) đối với tang vật, phương tiện bị tạm giữ trong các trường hợp khác nếu quá hạn tạm giữ sẽ được thông báo đến người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý hoặc người sử dụng hợp pháp hoặc thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng nếu không xác định được người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý, người sử dụng hợp pháp; sau thời gian thông báo, nếu người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý, người sử dụng hợp pháp không đến nhận, cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tịch thu (sửa đổi, bổ sung khoản 4, khoản 4a Điều 126 của Luật XLVPHC).

7.3. Về việc quản lý người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính trong thời gian làm thủ tục áp dụng biện pháp xử lý hành chính(sửa đổi, bổ sung Điều 131 của Luật XLVPHC)

Có ý kiến đề nghị chỉ giao cơ quan, tổ chức quản lý đối với người không có nơi cư trú ổn định bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; rà soát việc giao Công an cấp huyện quản lý đối với người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc vì không phù hợp.

Về nội dung này, UBND tỉnh xin được tiếp thu, chỉnh lý như sau:

- *Đối với người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc:* dự thảo Luật quy định giao cho gia đình quản lý đối với người bị đề nghị áp dụng biện pháp này có nơi cư trú ổn định (giữ như hiện hành). Đối với người không có nơi cư trú ổn định hoặc có nơi cư trú ổn định nhưng gia đình không đồng ý quản lý thì giao cho trung tâm, cơ sở tiếp nhận đối tượng xã hội hoặc cơ sở cai nghiện bắt buộc của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý. Quy định như vậy là phù hợp với thực tiễn đang thực hiện theo quy định của Nghị quyết số 77/2014/QH13 của Quốc hội¹⁶.

- *Đối với người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc,* dự thảo Luật giao Công an cấp huyện quản lý nhưng chưa quy định rõ chế độ quản lý sẽ không bảo đảm chặt chẽ, dễ dẫn đến việc tùy tiện “giữ” người trong thời hạn dài (từ khi bắt đầu lập hồ sơ đến khi Tòa án nhân dân quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính), ảnh hưởng đến quyền cơ bản của công dân; mặt khác, việc giao Công an cấp huyện quản lý trong trường hợp này chưa được đánh giá tác động, nhất là các điều kiện cần thiết về nhân lực, cơ sở vật chất để thi hành việc quản lý này. Do đó, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, dự thảo Luật đã được chỉnh lý theo hướng: (1) Đối với người có nơi cư trú ổn định bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng hoặc đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc thì tiếp tục kế thừa Luật hiện hành, giao cho gia đình quản lý trong thời gian lập hồ sơ; (2) trường hợp người vi phạm không có nơi cư trú ổn định hoặc có nơi cư trú ổn định nhưng gia đình không đồng ý quản lý thì giao Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú hoặc có hành vi vi phạm tổ chức quản lý; theo đó, tùy từng trường hợp cụ thể Ủy ban nhân dân cấp xã có thể giao cho cơ quan Công an cấp xã hoặc tổ chức xã hội quản lý, giám sát trong thời gian lập hồ sơ. Đồng thời, giao Chính phủ quy định chi tiết các nội dung này (khoản 8 Điều 131).

8. Ngoài những vấn đề nêu trên, dự thảo Luật đã được tiếp thu, chỉnh lý ở nhiều điều, khoản khác như: sửa đổi quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (điểm a khoản 1 Điều 6); chỉnh lý quy định về việc giao thẩm quyền xử phạt của các chức danh thuộc cơ quan được giao thực hiện chức danh thanh tra chuyên ngành (khoản 6 Điều 46); bổ sung quy định việc

¹⁶Nghị quyết số 77/2014/QH13 của Quốc hội quy định theo hướng 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 đề nghị.

giao thẩm quyền xử phạt đồng thời với việc giao quyền áp dụng một số biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính (khoản 2 Điều 53); bổ sung lĩnh vực “phòng, chống ma túy” được sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật để phát hiện hành vi vi phạm hành chính (khoản 1 Điều 64); chỉnh lý quy định về trách nhiệm của các tổ chức tín dụng trong việc phối hợp thi hành quyết định cưỡng chế (điểm c khoản 3 Điều 88)... Đồng thời, dự thảo Luật đã được rà soát, chỉnh lý về kỹ thuật văn bản ở nhiều điều, khoản khác như đã thể hiện trong dự thảo Luật.

Trên đây là Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xin kính trình Quốc hội xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Lưu: HC, PL.
- Epas:

TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI
KT. CHỦ TỊCH
PHÓ CHỦ TỊCH

Uông Chu Lưu