

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC AN NINH, TRẬT TỰ, AN TOÀN XÃ HỘI

LÊ PHƯƠNG THANH*
NGUYỄN THU HẰNG**

Từ các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự và an toàn xã hội được quy định tại Nghị định số 144/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, bài viết chỉ ra một số bất cập trong quy định pháp luật liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự và an toàn xã hội. Trên cơ sở đó, đưa ra kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Từ khóa: Xử phạt; vi phạm hành chính; an ninh, trật tự; an toàn xã hội; kiến nghị.

The paper pointed out inadequacies of the provisions for sanctioning administrative violations in the fields of social safety, order, and security stipulated in Government Decree No. 144/2021/ND-CP dated 31 December 2021 and in other relevant legal normative documents. It proposed recommendations to amend and supplement a number of provisions for sanctioning administrative violations to improve the relevant legislation.

Keywords: Sanctions; administrative violations; social safety, order, and security; recommendation.

NGÀY NHẬN: 10/4/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/5/2023

NGÀY DUYỆT: 16/6/2023

An ninh, trật tự (ANTT) và an toàn xã hội (ATXH) là lĩnh vực phức tạp nhưng quan trọng nhằm bảo đảm ATXH. Thời gian qua, nhiều bộ luật, văn bản pháp luật quy định cụ thể về việc xử lý vi phạm hành chính (VPHC) trong lĩnh vực ANTT và ATXH, song trên thực tế, các quy định này còn nhiều bất cập cần tiếp tục hoàn thiện, từ đó, góp phần ngăn chặn, phòng ngừa vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này, đồng thời bảo đảm tính đồng bộ, nghiêm minh của pháp luật.

1. Những bất cập về quy định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự và an toàn xã hội

Một là, điểm g khoản 2 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ quy định về xử phạt các vi phạm các quy định về quản lý ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện về ANTT quy định: phạt tiền từ 2.000.000 - 5.000.000 đồng đối với một trong những hành vi không thực

* ThS, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

** ThS, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

hiện đầy đủ các quy định về trách nhiệm bảo đảm an ninh, trật tự khi tiến hành hoạt động ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Tại Chương V, Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về ANTT đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (từ Điều 25 - 45) và cũng được quy định tại Điều 11, 12, 13 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP trong trường hợp chủ thể không thực hiện các trách nhiệm đó. Chẳng hạn: trách nhiệm của cơ sở kinh doanh trong thời hạn không quá 5 ngày kể từ ngày bắt đầu hoạt động kinh doanh, phải có văn bản thông báo kèm theo bản sao giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT gửi cho công an xã, phường, thị trấn nơi cơ sở hoạt động kinh doanh (khoản 2 Điều 25 Nghị định số 96/2016/NĐ-CP), có chế tài phạt tiền từ 1.000.000 - 2.000.000 đồng (điểm c khoản 1 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP).

Một số rất ít trách nhiệm về bảo đảm ANTT khi tiến hành hoạt động ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện trong Nghị định số 96/2016/NĐ-CP không có quy định xử phạt vi phạm như trên. Chẳng hạn: trách nhiệm của cơ sở kinh doanh dịch vụ phẫu thuật thẩm mỹ đối với khách hàng từ đủ 14 tuổi trở lên (khoản 2 Điều 41); trách nhiệm của cơ sở kinh doanh dịch vụ karaoke (Điều 42), trách nhiệm của cơ sở kinh doanh dịch vụ vũ trường (khoản 1, 3 Điều 43).

Như vậy, liệu có thể hiểu những hành vi không thực hiện trách nhiệm bảo đảm ANTT được quy định rõ ràng về hành vi và hình thức, mức phạt như điểm c khoản 1 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP thì sẽ áp dụng quy định đó; còn những hành vi về trách nhiệm bảo đảm ANTT không được quy định rõ ràng, cụ thể thì sẽ áp dụng điểm g khoản 2 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP được không? Vì theo pháp luật về xử phạt VPHC ghi nhận nguyên tắc “một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần” và “một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính

hoặc vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm” (điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý VPHC năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020) nên những vi phạm đã có quy định cụ thể về hành vi sẽ không áp dụng thêm điểm g khoản 2 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP.

Khi pháp luật đã có quy định về trách nhiệm (ở đây được hiểu là những việc mà chủ thể phải làm) thì việc không thực hiện đúng hoặc đầy đủ trách nhiệm đó cũng cần có trách nhiệm pháp lý kèm theo để bảo đảm tính khả thi, đồng bộ và nghiêm minh của pháp luật. Tuy nhiên, không thực hiện một hay không thực hiện nhiều quy định về trách nhiệm bảo đảm ANTT khi tiến hành hoạt động ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện cũng đều là không thực hiện đầy đủ. Việc áp dụng quy định này khó có thể thống nhất nếu không có quy định cụ thể.

Hai là, mâu thuẫn trong quy định pháp luật về thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT và tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT.

Theo Điều 18 Nghị định số 96/2016/NĐ-CP quy định về thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT: “*Lợi dụng hoạt động của cơ sở kinh doanh để xâm hại đến an ninh, trật tự bị cơ quan có thẩm quyền kiến nghị thu hồi không có thời hạn giấy chứng nhận đủ điều kiện về an ninh, trật tự*” là một trong những trường hợp VPHC bị thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT không có thời hạn. Và, “*Kinh doanh không đúng ngành, nghề, địa điểm ghi trong giấy chứng nhận đủ điều kiện về an ninh, trật tự*” là một trong những trường hợp VPHC bị thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT có thời hạn từ 3 - 6 tháng.

Theo điểm a, b khoản 6 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định hành vi kinh doanh không đúng địa điểm ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT; quy định tại điểm e khoản 3 Điều 12 có hình thức

xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT trong thời hạn từ 3 - 6 tháng; quy định tại điểm a khoản 5 Điều 12 có hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT trong thời hạn từ 6 - 9 tháng.

Như vậy, có hai vấn đề đặt ra trong quy định về thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT và quy định về hình thức xử phạt bổ sung của Nghị định số 144/2021/NĐ-CP như sau: Điều 21 *Luật Xử lý VPHC* năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và khoản 2 Điều 3 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt bổ sung. Tuy nhiên, điểm a, b khoản 6 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định về hình thức xử phạt bổ sung đối với vi phạm các quy định về quản lý ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện về ANTT lại bổ sung thêm 1 đối tượng của hình thức tước quyền sử dụng đó là giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT. Trong lĩnh vực ANTT và ATXH mà cụ thể là quản lý ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện về ANTT, việc quy định hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT là hợp lý và hợp pháp.

Điều 14 Nghị định số 96/2016/NĐ-CP cũng quy định giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT là văn bản do cơ quan Công an có thẩm quyền cấp cho cơ sở đầu tư kinh doanh các ngành, nghề (Điều 3 Nghị định này).

Tuy nhiên, khi thừa nhận tính đúng đắn của hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT thì vấn đề thứ hai xuất hiện. Đó là, Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành *Luật Xử lý VPHC* quy định tại khoản 2 Điều 5 như sau: “Không quy định tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn trong các trường

hợp có quy định pháp luật về việc thu hồi giấy phép, chứng chỉ hành nghề”. Trong khi đó, *hành vi VPHC khi kinh doanh không đúng địa điểm ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT* được quy định tại điểm e khoản 3 Điều 12 và *hành vi lợi dụng hoạt động ngành, nghề đầu tư, kinh doanh có điều kiện về ANTT để thực hiện hành vi xâm hại đến ANTT* được quy định tại điểm a khoản 5 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP có hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT, đồng thời bị áp dụng hình thức thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện về ANTT theo Điều 18 Nghị định số 96/2016/NĐ-CP.

Ba là, Điều 14 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP loại bỏ vi phạm các quy định về tố tụng hình sự trong nhóm các VPHC trong lĩnh vực ANTT và ATXH.

Mặc dù, khoản 1 Điều 109 *Bộ luật Tố tụng hình sự* năm 2015 quy định: “Để kịp thời ngăn chặn tội phạm hoặc khi có căn cứ chứng tỏ người bị buộc tội sẽ gây khó khăn cho việc điều tra, truy tố, xét xử hoặc sẽ tiếp tục phạm tội hoặc để bảo đảm thi hành án, cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng trong phạm vi thẩm quyền của mình có thể áp dụng biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ, tạm giam, bảo lãnh, đặt tiền để bảo đảm, cấm đi khỏi nơi cư trú, tạm hoãn xuất cảnh”, tuy nhiên, khi nghiên cứu từng biện pháp cụ thể quy định tại các điều: Điều 110 (Giữ người trong trường hợp khẩn cấp), Điều 111 (Bắt người phạm tội quả tang), Điều 112 (Bắt người đang bị truy nã), Điều 113 (Bắt bị can, bị cáo để tạm giam), Điều 117 (Tạm giữ), Điều 119 (Tạm giam), Điều 121 (Bảo lãnh), Điều 122 (Đặt tiền để bảo đảm), Điều 123 (Cấm đi khỏi nơi cư trú), Điều 124 (Tạm hoãn xuất cảnh), Điều 127 (Áp giải, dẫn giải), Điều 128 (Kê biên tài sản), Điều 129 (Phong tỏa tài sản) đều cho thấy các biện pháp ngăn chặn và cưỡng chế này đều có thể được áp dụng trong quá trình tố tụng, đặc biệt đối với biện

pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp không thể nằm trong giai đoạn thi hành án hình sự.

2. Một số giải pháp

Để góp phần hoàn thiện pháp luật về xử phạt VPHC trong lĩnh vực ANTT, ATXH, thời gian tới, cần tập trung vào các giải pháp sau:

Thứ nhất, bổ sung hình thức, mức phạt cụ thể đối với các hành vi vi phạm trách nhiệm bảo đảm ANTT khi tiến hành hoạt động ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện; quy định thống nhất cách thức áp dụng đối với những trường hợp không thực hiện đầy đủ các quy định về trách nhiệm bảo đảm ANTT khi tiến hành hoạt động ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Thứ hai, cần thống nhất hình thức tước quyền sử dụng giấy chứng nhận cũng là một hình thức xử phạt bổ sung, bởi bản chất của giấy chứng nhận cũng là văn bản của cơ quan nhà nước, công nhận hành vi hợp pháp của cá nhân hay của tập thể tương tự như giấy phép hay chứng chỉ hành nghề. Theo đó, căn cứ vào tính chất, mức độ của hành vi VPHC trong lĩnh vực ANTT, ATXH, cần nhắc sửa đổi quy định pháp luật liên quan đến giấy chứng đủ điều kiện về ANTT như sau:

(1) Đối với hành vi “Kinh doanh không đúng địa điểm ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện về an ninh, trật tự” quy định tại điểm e khoản 3 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP: do thời hạn tước quyền sử dụng giấy chứng đủ điều kiện về ANTT quy định tại điểm a khoản 6 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP và thời hạn thu hồi giấy chứng đủ điều kiện về ANTT quy định tại điểm a khoản 2 Điều 18 Nghị định số 96/2016/NĐ-CP đều từ 3 - 6 tháng, nên việc giữ quy định về tước quyền sử dụng giấy chứng đủ điều kiện về ANTT quy định tại điểm a khoản 6 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP là hợp lý, bảo đảm tính tập trung, tránh tình trạng quy định cùng về một vấn đề nằm rải rác ở các văn bản pháp luật

khác nhau, bảo đảm thuận lợi cho quá trình áp dụng pháp luật. Đồng thời, tại Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP cần quy định xử phạt VPHC đối với hành vi “Kinh doanh không đúng ngành, nghề ghi trong giấy chứng nhận đủ điều kiện về an ninh, trật tự” là hành vi vi phạm các quy định về quản lý ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện về ANTT.

(2) Đối với hành vi “Lợi dụng hoạt động ngành, nghề đầu tư, kinh doanh có điều kiện về an ninh, trật tự để thực hiện hành vi xâm hại đến an ninh, trật tự” được quy định tại điểm a khoản 5 Điều 12 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định xử phạt tiền và hình thức xử phạt bổ sung tước quyền sử dụng giấy chứng đủ điều kiện về ANTT trong thời hạn từ 6 - 9 tháng là hợp lý, bảo đảm tính răn đe đối với hành vi vi phạm. Ngoài ra, Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định về hành vi này đầy đủ hơn so với Nghị định số 96/2016/NĐ-CP.

Thứ ba, bỏ việc xử phạt VPHC đối với hành vi vi phạm các quy định về giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt, tạm giữ quy định tại điểm a khoản 2 Điều 14 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP cho phù hợp với tên của điều luật □

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.
2. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).
3. Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.
4. Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính.
5. Nghị định số 144/2021/NĐ-CP/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy, chữa cháy, cứu nạn, cứu hộ; phòng, chống bạo lực gia đình.