

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG TẠI CÁC CẢNG HÀNG KHÔNG MIỀN NAM

● LÊ HUỲNH QUANG

TÓM TẮT:

Bài viết phân tích và đánh giá thực trạng các quy định của pháp luật, chỉ ra một số tồn tại, bất cập, vướng mắc nảy sinh trong quá trình thực hiện pháp luật hiện hành về xử phạt vi phạm trong lĩnh vực Hàng không dân dụng.

Từ khóa: Vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, hàng không dân dụng, Cảng Hàng không miền Nam.

1. Đặt vấn đề

Các Cảng Hàng không miền Nam bao gồm Cảng Hàng không Tân Sơn Nhất, Buôn Mê Thuột, Cần Thơ, Cà Mau, Phú Quốc, Côn Đảo, Rạch Giá, Liên Khương trực thuộc Cảng vụ Hàng không miền Nam về mặt quản lý nhà nước hàng không dân dụng. Sản lượng hành khách, hành lý, hàng hóa thông qua tại các Cảng Hàng không khu vực miền Nam chiếm khoảng 50% tổng sản lượng vận chuyển hàng không trên cả nước (đặc biệt tại Cảng Hàng không Quốc tế Tân Sơn Nhất có khoảng 50 hãng hàng không hoạt động khai thác), tần suất trung bình 600-700 chuyến bay/ngày (giai đoạn cao điểm).¹

Lượng hành khách đông, đa dạng nhiều thành phần, đặc biệt là tốc độ phát triển nhanh của các hãng hàng không giá rẻ, đa số đối tượng hành khách ít đi tàu bay, trình độ nhận thức, ý thức chấp hành các quy định của pháp luật về hàng không

dân dụng còn hạn chế; hàng nghìn phương tiện, trang thiết bị mặt đất, đội ngũ lao động lớn làm việc 24/24h.

Từ thực tế trên, các Cảng Hàng không miền Nam là môi trường rất dễ phát sinh các hành vi vi phạm hành chính. Các loại hành vi vi phạm phổ biến: hành hung nhân viên hàng không, hành khách, người khác tại cổng hàng không sân bay; trộm cắp trong cảng hàng không, sân bay, trên tàu bay.

2. Một số vấn đề tồn tại về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Hàng không dân dụng tại các Cảng Hàng không miền Nam

2.1. Các văn bản quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính

Nhìn chung, một số văn bản quy phạm pháp luật chưa thống nhất, đồng bộ; phạm vi điều chỉnh, đối tượng vi phạm, hành vi vi phạm chưa bao quát, tạo kẽ hở cho đối tượng vi phạm; nhiều chế tài xử

phạt và các biện pháp chưa đủ mạnh để buộc các đối tượng chấm dứt hành vi vi phạm hoặc đối tượng vi phạm phải chấp hành quyết định xử phạt. Cụ thể:

❖ Luật xử lý vi phạm hành chính

Luật xử lý vi phạm hành chính ngày 20/6/2012 (Luật XLVPHC) điều chỉnh chưa bao quát sát thực tiễn (nhất là đối tượng người quốc tịch nước ngoài vi phạm; cơ chế, chế tài... cưỡng chế thi hành), cụ thể:

Tại điều 70 của Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 về gửi quyết định xử phạt vi phạm hành chính để thi hành, quy định: "Quyết định xử phạt vi phạm hành chính được giao trực tiếp hoặc gửi qua bưu điện bằng hình thức bảo đảm và thông báo cho cá nhân, tổ chức bị xử phạt biết.

Đối với trường hợp quyết định được giao trực tiếp mà cá nhân, tổ chức vi phạm cố tình không nhận quyết định thì người có thẩm quyền lập biên bản về việc không nhận quyết định có xác nhận của chính quyền địa phương và được coi là quyết định đã được giao.

Đối với trường hợp gửi qua bưu điện bằng hình thức bảo đảm, nếu sau thời hạn 10 ngày, kể từ ngày quyết định xử phạt đã được gửi qua đường bưu điện đến lần thứ 3 mà bị trả lại do cá nhân, tổ chức vi phạm cố tình không nhận; quyết định xử phạt đã được niêm yết tại nơi cư trú của cá nhân, trụ sở của tổ chức bị xử phạt hoặc có căn cứ cho rằng người vi phạm trốn tránh không nhận quyết định xử phạt thì được coi là quyết định đã được giao." Tuy nhiên, trường hợp đối với người nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam trong thời gian ngắn dưới 10 ngày, di chuyển liên tục (du lịch...), không có địa chỉ liên lạc cụ thể, cố tình không nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính thì việc gửi quyết định xử phạt vi phạm hành chính để thi hành gặp nhiều khó khăn, khó thực thi.

Tại điều 73 của Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 quy định về thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính: "Cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính phải chấp hành quyết định xử phạt trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính; trường hợp quyết định xử phạt vi phạm hành chính có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 10 ngày thì thực hiện theo thời hạn đó." Trên thực tế cho thấy, trong trường hợp người

nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam trong thời gian ngắn dưới 10 ngày vi phạm hành chính nhưng chưa thi hành quyết định xử phạt và đã xuất cảnh ra khỏi lãnh thổ Việt Nam thì quy định này không hiệu quả, tạo kẽ hở cho đối tượng vi phạm, không đảm bảo tính thực thi của pháp luật. Đây không chỉ là vướng mắc đối với lĩnh vực hàng không nói riêng, mà còn đối với các lĩnh vực khác như lĩnh vực giao thông đường bộ... Trường hợp, người nước ngoài khi vi phạm giao thông đường bộ bị xử phạt vi phạm hành chính chưa thi hành quyết định xử phạt trong thời hạn 10 ngày và đã xuất cảnh ra khỏi lãnh thổ Việt Nam

❖ Nghị định số 162/2018/NĐ-CP

Nghị định số 162/2018/NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng chưa có văn bản hướng dẫn, chưa đưa ra khái niệm giải thích hành vi, chưa bao quát điều chỉnh đầy đủ hành vi, hành vi điều chỉnh chưa sát với thực tiễn. Việc xác định hành vi vi phạm hành chính thường không chú trọng yếu tố căn cứ cấu thành hành vi vi phạm hành chính nên việc xác định hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng dễ mang tính cảm tính và bất đồng quan điểm giữa các lực lượng chức năng tham gia công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Ví dụ:

Tại điểm H khoản 4 Điều 26 xác định hành vi vi phạm: "Có chỉ, lời nói thô bạo, khiêu khích, trêu ghẹo, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của nhân viên hàng không, hành khách hoặc người khác tại cổng hàng không, sân bay...". Về khía cạnh pháp lý, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính không thể căn cứ yếu tố cấu thành vi phạm hành chính để xác định hành vi vi phạm (chủ thể, khách thể, chủ quan, khách quan); về mặt ngữ nghĩa không thể hiểu thế nào là trêu ghẹo, là lời nói thối nạo là thô bạo..

2.2. Thực tiễn thực hiện xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Hàng không dân dụng tại các Cảng Hàng không miền Nam

- Công tác bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ, đặc biệt là việc cập nhật các văn bản, hướng dẫn có liên quan đến công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng của các doanh nghiệp hàng không chưa được quan

tâm chú trọng, kỹ năng lập biên bản hạn chế dẫn đến chất lượng nội dung biên bản khi bàn giao cho Công vụ Hàng không miền Nam hầu hết chưa đánh giá bao quát, chưa rõ ràng, chuẩn xác hành vi, diễn biến vụ việc.

- Trong công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng thường liên quan đến nhiều lực lượng, nhiều cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp... Việc phối hợp giữa các đơn vị từ các khâu thông tin, thông báo vụ việc, thu thập bằng chứng liên quan, lập biên bản ghi nhận vụ việc không rõ ràng (hành vi vi phạm) hoặc phối hợp lập biên bản vi phạm hành chính... đôi lúc còn chậm trễ vì vậy gây khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước trong xử lý vụ việc.

- Cơ sở vật chất và nguồn lực tài chính cho hoạt động xử phạt hành chính như: cơ sở hạ tầng, trang thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ, phương tiện, công cụ hỗ trợ... của các đơn vị có chức năng xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng còn hạn chế nên việc thu thập chứng cứ, xác minh diễn biến vụ việc, xác định chuẩn xác hành vi để làm căn cứ xử phạt các vụ việc vi phạm hành chính đối với đội ngũ công chức, viên chức làm nhiệm vụ gặp không ít khó khăn, ảnh hưởng đến tính hiệu quả công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

- Việc thi hành, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính còn gặp nhiều khó khăn, chưa triệt để, còn một số quyết định chưa được chấp hành do. Đối tượng có hoàn cảnh kinh tế khó khăn nên còn chậm trong việc thực hiện quyết định. Một số đối tượng không tự giác chấp hành quyết định xử phạt, không có việc làm ổn định, bỏ địa phương đi làm ăn xa, không có tài sản để thực hiện cưỡng chế. Công tác cưỡng chế tài sản còn phức tạp, khó thực hiện trong khi số tiền cưỡng chế không lớn nên một số trường hợp đã hết thời hạn chấp hành quyết định.

3. Một số giải pháp, kiến nghị

3.1. Hoàn thiện hoàn chỉnh pháp luật về xử phạt hành chính lĩnh vực hàng không dân dụng

Để nâng cao hiệu quả công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng, trước hết cần phải khẩn trương, kịp thời ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính; tiếp tục rà soát

các quy định của pháp luật còn bất cập để kịp thời sửa đổi, bổ sung một số quy định cho phù hợp tình hình thực tiễn ngoài ra các vấn đề bất cập được kiến nghị cụ thể như sau:

- Bổ sung quy chế phối hợp giữa Cục Hàng không Việt Nam và Cục Quản lý xuất nhập cảnh về: quản lý, giám sát đối với các đối tượng đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; chế tài đối với đối tượng người nước ngoài không chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính và đã xuất cảnh về nước (trên cơ sở Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014).

Tại điều 75 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 quy định về thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản cần: Xây dựng chế tài chi tiết, cụ thể đối với trường hợp người nước ngoài vi phạm hành chính trong phạm vi điều chỉnh của Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 chưa thi hành quyết định xử phạt mà đã xuất cảnh (đối với những đối tượng đã vi phạm và có thể nhập cảnh trở lại Việt Nam).

- Đối với Nghị định số 162/2013/NĐ-CP ngày 30/1/2018 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng có văn bản hướng dẫn cụ thể, khái niệm giải thích hành vi, bao quát điều chỉnh đầy đủ hành vi sát với thực tiễn.

3.2. Nâng cao hiệu quả công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

- Công tác kiểm tra, giám sát nhằm phát hiện và xử lý các vi phạm hành chính là một trong những biện pháp hữu hiệu nhằm đảm bảo an ninh, an toàn hàng không. Trong thời gian tới, để nâng cao hiệu quả trong công tác kiểm tra, kiểm soát, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng, cần bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ đối với việc xử phạt vi phạm hành chính; đôn đốc, chỉ đạo, kiểm tra các lực lượng chức năng tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử phạt nghiêm minh, triệt để đối với các hành vi vi phạm hành chính nhằm đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật Bổ sung, sửa đổi, hoàn thiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính

nói chung và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng nói riêng đáp ứng nhu cầu phát triển và phù hợp với điều kiện thực tiễn công tác kiểm tra, giám sát, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

- Nhân sự: Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm công tác kiểm tra, giám sát, đảm bảo về số lượng và chất lượng; các doanh nghiệp hàng không dân dụng cần chú trọng quan tâm công tác bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ, cập nhật các văn bản, hướng dẫn có liên quan đến công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Đặc biệt, cần chú trọng việc xác định hành vi, kỹ năng lập biên bản vi phạm, từng bước nâng cao hoàn thiện chất lượng nội dung biên bản khi bàn giao cho Cảnh vụ Hàng không miền Nam để làm cơ sở đánh giá, xác định đúng hành vi, diễn biến vụ việc, nhằm nâng cao hiệu quả công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

- Trong công tác xử phạt vi phạm hành chính ở lĩnh vực hàng không dân dụng thường liên quan đến nhiều lực lượng, nhiều cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp... việc phối hợp giữa các đơn vị từ các khâu thông tin, thông báo vụ việc, thu thập bằng chứng liên quan, lập biên bản còn nhiều bất cập. Vì vậy, cần xây dựng Quy chế phối hợp nhằm xác định rõ vai trò, trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong công tác phối hợp, xử lý vi phạm

- Cơ sở hạ tầng: Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị, công cụ, phương tiện để phục vụ tối cho công tác kiểm tra, giám sát, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

- Công tác tuyên truyền: Thường xuyên thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến về pháp luật xử lý hành chính, pháp luật hàng không dân dụng cho các tầng lớp nhân dân một cách sâu rộng và toàn diện nhằm nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, tăng cường sự giám sát của nhân dân đối với công tác xử phạt vi phạm hành chính.

3.3. Tăng cường sự giám sát của nhân dân, báo chí, của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong hoạt động xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực Hàng không dân dụng

Để công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng được công khai,

minh bạch, hiệu quả, đảm bảo đúng các quy định của pháp luật thì hoạt động giám sát của quần chúng nhân dân, báo chí là vô cùng quan trọng. Thông qua hoạt động này, các hành vi vi phạm của các lực lượng kiểm tra, giám sát, thực thi công vụ được phát hiện, xử lý kịp thời, qua đó sẽ loại bỏ những đối tượng có hành vi tiêu cực, kém về trình độ chuyên môn nghiệp vụ, không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ được giao. Như vậy, hoạt động này mới tạo điều kiện cho việc thu hút nhân tài, những người có kinh nghiệm, am hiểu pháp luật vào công tác tại các cơ quan có chức năng xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

3.4. Tăng cường biên chế, nâng cao trình độ chuyên môn, trách nhiệm công vụ của các lực lượng làm công tác kiểm soát, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Hàng không dân dụng

Để nâng cao hiệu quả trong xử lý vi phạm hành chính nói chung và vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng nói riêng thì vấn đề xây dựng đội ngũ lực lượng thực thi pháp luật trong lĩnh vực này cần phải được tiến hành các công việc sau:

- Tiến hành rà soát số lượng đội ngũ cán bộ, viên chức trực tiếp tham gia công tác kiểm tra giám sát nhằm đáp ứng yêu cầu thực tế về biên chế trong công tác xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực hàng không dân dụng.

- Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, viên chức: Tiếp tục đổi mới nội dung chương trình và phương thức đào tạo, bồi dưỡng; chú trọng nâng cao kiến thức, kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ về công tác xử lý vi phạm. Kết hợp đào tạo chính quy với các hình thức đào tạo không chính quy, đào tạo trong nước và nước ngoài về kiến thức pháp luật hành chính.

- Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức cán bộ, viên chức trực tiếp tham gia công tác xử phạt vi phạm hành chính: Tăng cường các biện pháp giáo dục cho cán bộ, viên chức về tinh thần trách nhiệm, ý thức tận tâm, tận tụy với công việc.

- Ban hành và thực hiện nghiêm quy chế công vụ, công khai hóa hoạt động xử phạt vi phạm hành chính, nâng cao trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật của đội ngũ cán bộ, viên chức. ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng lĩnh vực trên địa bàn các Cảng Hàng không khu vực miền Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chính phủ (2013), Nghị định số 208/2013/NĐ-CP ngày 17 tháng 12 năm 2013 của Chính phủ quy định các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý hành vi chống người thi hành công vụ.
2. Chính phủ (2013), Nghị định số 115/2013/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ quy định về quản lý, bảo quản tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tạm giữ, tịch thu theo thủ tục hành chính.
3. Nguyễn Duy Gia (chủ biên) (1996), Cương chế hành chính nhà nước, Học viện hành chính quốc gia, Nxb Thế giới, Hà Nội.
4. Quốc hội (2002), Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 2002.
5. Quốc hội (2012), Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012
6. Vũ Thu (1992), Góp thêm ý kiến vào vấn đề phân biệt vi phạm hành chính với tội phạm, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1/1992.

Ngày nhận bài: 22/9/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 2/10/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/10/2019

Thông tin về tác giả:

NCS. ThS. LÊ HUỲNH QUANG

Nghiên cứu sinh tại Học viện Khoa học Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

Đơn vị công tác: Cảng vụ Hàng không miền Nam

**SOME ISSUES ABOUT SANCTIONS
AGAINST ADMINISTRATIVE VIOLATIONS
IN SOUTHERN AIRPORTS**

● Ph.D's student **LE HUYNH QUANG**
Graduate Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

This article analyzes and assesses current provisions against violations in the civil aviation field. This article also points out shortcomings and obstacles arising during the implementation of sanctions against violations in the civil aviation field into practice.

Keywords: Administrative violations, sanctions against administrative violations, civil aviation, Southern airports.