



HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH LĨNH VỰC HẢI QUAN

KIM LONG BIÊN

Để pháp luật về hải quan và các quy định quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu được thực thi nghiêm minh, đạt hiệu lực, hiệu quả cao trong thực tế; góp phần quan trọng để xây dựng môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể tham gia hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa thì một trong những công cụ cần đến là xử phạt vi phạm hành chính. Bài viết này đề cập đến đặc điểm công tác xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực hải quan, thực trạng quy định pháp luật và một số giải pháp.

Từ khóa: Vi phạm hành chính, hải quan, khung pháp lý

IMPROVING LEGAL FRAMEWORK FOR HANDLING ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE CUSTOMS SECTOR

Kim Long Bien

In order for customs laws and specialized management regulations for export and import goods to be strictly and effectively enforced in practice, contributing significantly to the establishment of a fair competitive environment among entities engaged in import and export activities, one of the necessary tools is administrative penalties for violations. This article discusses the characteristics of administrative penalty enforcement in the customs sector, the current situation of legal regulations,

Keywords: Administrative violations, customs, legal framework

Ngày nhận bài: 12/6/2023

Ngày hoàn thiện biên tập: 19/6/2023

Ngày duyệt đăng: 26/6/2023

Đặc điểm của công tác xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực hải quan

Hoạt động xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) trong ngành Hải quan thời gian qua đã góp phần vào việc bình ổn thị trường, thiết lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước về hải quan, tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, bình đẳng, thu hút đầu tư trong và ngoài nước; đồng thời, thúc đẩy giao lưu hàng hóa, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của các cá nhân, các doanh nghiệp tham gia hoạt động xuất nhập khẩu. Trong 3 năm gần đây, cơ quan hải quan các cấp đã phát hiện và xử phạt nhiều vụ VPHC. Cụ thể: năm 2020, cơ quan hải quan phát

hiện và xử lý 16.750 vụ VPHC; năm 2021 là 17.256 vụ và năm 2022 là 20.520 vụ VPHC.

Do đặc thù của hoạt động quản lý hải quan, các VPHC trong lĩnh vực hải quan có một số đặc điểm riêng như sau: VPHC xảy ra trong hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh... nên có liên quan, chịu nhiều tác động của yếu tố pháp luật nước ngoài, các cam kết quốc tế, người vi phạm có thể là tổ chức được thành lập theo quy định của pháp luật Việt Nam, tổ chức nước ngoài không hiện diện tại Việt Nam hoặc cá nhân là người Việt Nam, người nước ngoài. Hoạt động nghiệp vụ hải quan liên quan đến quy định của nhiều đạo luật, chịu sự điều chỉnh các quan hệ xã hội khác nhau như: Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Quản lý ngoại thương, Luật Thương mại, Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa, Luật An toàn thực phẩm, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Môi trường, Luật Quản lý thuế các Luật về Thuế... Do vậy, VPHC về hải quan không chỉ là các hành vi vi phạm quy định quản lý nhà nước về hải quan mà còn vi phạm các quy định quản lý nhà nước đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu tại các lĩnh vực nêu trên và có thể do nhiều cơ quan phát hiện, xử lý.

Tổng quan thực trạng quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực hải quan

Theo khoản 2 Điều 2 Luật Xử lý VPHC số 15/2012/QH13 việc xử phạt VPHC là một loại cưỡng chế của Nhà nước. Bên cạnh việc sử dụng các biện pháp thuyết phục, vận động thì các biện pháp cưỡng chế nhà nước có vai trò, ý nghĩa rất lớn trong việc bảo đảm kỷ luật, kỷ cương, bảo đảm pháp chế. Có thể



khẳng định, không có cưỡng chế, không có xử phạt VPHC thì không có trật tự để bảo đảm quyền và lợi ích của Nhà nước, cũng như của mỗi cá nhân, tổ chức bị xâm phạm.

Đến thời điểm hiện tại, hệ thống các văn bản quy định xử phạt VPHC nói chung và văn bản quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan đã được ban hành tương đối đầy đủ, toàn diện; các quy phạm xử phạt hành chính đã được thể chế hoá cơ bản đồng bộ, đầy đủ bao gồm các văn bản sau đây:

(i) Luật Xử lý VPHC số 15/2012/QH13; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC được Quốc hội thông qua ngày 13/11/2020; Luật Quản lý thuế năm 2019.

(ii) Các văn bản quy định thi hành Luật Xử lý VPHC như: 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; Nghị định số 138/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ quy định về quản lý, bảo quản tang vật, phương tiện VPHC bị tạm giữ, tịch thu và giấy phép, chứng chỉ hành nghề bị tạm giữ theo thủ tục hành chính.

(iii) Nghị định quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan: Nghị định số 128/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực hải quan; Điều 2 Nghị định 102/2021/NĐ-CP ngày 16/11/2021 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực thuế, hóa đơn; hải quan; kinh doanh bảo hiểm, kinh doanh xổ số; quản lý, sử dụng tài sản công; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; dự trữ quốc gia; kho bạc nhà nước; kế toán, kiểm toán độc lập.

(iv) Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/02/2020 quy định kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý VPHC.

Ngoài nghị định quy định xử phạt VPHC về hải quan thì có khoảng hơn 20 nghị định có quy định xử phạt VPHC liên quan đến hàng hóa nhập khẩu có giao thẩm quyền cho cơ quan hải quan. Do đó, trong quá trình xử phạt VPHC có phát sinh vướng mắc liên quan đến việc áp dụng nghị định nào để xử phạt vi phạm, các hành vi có cùng tính chất, mức độ nhưng có mức phạt khác xa nhau, biện pháp khắc phục hậu quả khác nhau, việc phối hợp giữa các bộ, ngành để xử lý hàng hóa không đảm bảo chất lượng nhập khẩu còn chưa chặt chẽ.

Một số giải pháp đề xuất

Mặc dù, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt VPHC lĩnh vực hải quan khá đầy đủ và toàn diện, song đến nay đã bộc lộ một số khó

khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện; Do đó cần có các giải pháp hoàn thiện trong thời gian tới để khắc phục các hạn chế, bất cập cũng như tương lai gần cần phù hợp với bối cảnh ngành Hải quan đang hướng tới chuyển đổi số toàn diện, cụ thể như sau:

Một là, xây dựng, hoàn thiện thể chế xử phạt VPHC về hải quan đặt trong tổng thể của cả hệ thống pháp luật hải quan nói riêng và hệ thống pháp luật xử phạt VPHC nói chung, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, bảo đảm cơ sở pháp lý đầy đủ cho hoạt động quản lý nhà nước về hải quan, khắc phục những vướng mắc phát sinh hiện nay, ví dụ như:

(i) Về thời hạn lập biên bản VPHC

Thời hạn lập biên bản VPHC thực hiện theo quy định tại Điều 58 Luật Xử lý VPHC, khoản 2 Điều 12 Nghị định 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021, cụ thể:

(i) Biên bản VPHC được lập trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ khi phát hiện VPHC; (ii) Trường hợp vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp hoặc có phạm vi rộng, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, thì biên bản VPHC được lập trong thời hạn 05 ngày làm việc, kể từ khi phát hiện VPHC;

Tuy nhiên, thời hạn này không phù hợp khi hầu hết thủ tục hải quan đã được điện tử hóa, doanh nghiệp được lựa chọn cơ quan hải quan để làm thủ tục, trường hợp phát hiện vi phạm nhưng chưa thể liên hệ với doanh nghiệp thì đảm bảo thời hạn nêu trên vô cùng khó khăn; hoạt động kiểm tra sau thông quan, thanh tra khi việc phát hiện vi phạm xảy ra trong suốt quá trình kiểm tra sau thông quan, thanh tra. Trong khi đó, pháp luật quy định trường hợp một cá nhân, tổ chức thực hiện nhiều hành vi VPHC khác nhau trong cùng một vụ vi phạm, thì người có thẩm quyền lập một biên bản VPHC, trong đó ghi rõ từng hành vi vi phạm; Trường hợp một cá nhân, tổ chức thực hiện nhiều hành vi VPHC mà bị xử phạt trong cùng một lần thì chỉ ra 01 quyết định xử phạt, trong đó quyết định hình thức, mức xử phạt đối với từng hành vi VPHC. Do đó, riêng với các trường hợp liên quan đến thanh tra, kiểm tra cần có quy định phù hợp hơn về thời hạn lập biên bản VPHC, kiến nghị thời hạn lập biên bản tính từ thời điểm ban hành kết luận thanh tra, kiểm tra.

(ii) Về việc tính thời hạn ra quyết định xử phạt trong trường hợp giải trình

Thời hạn ra quyết định xử phạt đối với các trường hợp giải trình được thực hiện theo quy định tại điểm b, c khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý VPHC, Điều 17 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, cụ thể là:



Trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm không gửi văn bản giải trình cho người có thẩm quyền xử phạt VPHC hoặc không gửi văn bản đề nghị gia hạn thời hạn giải trình trong thời hạn quy định tại khoản 2 Điều 61 Luật Xử lý VPHC hoặc ghi rõ ý kiến trong biên bản VPHC về việc không thực hiện quyền giải trình, thì người có thẩm quyền xử phạt ban hành quyết định xử phạt trong thời hạn quy định tại điểm a khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý VPHC (7 ngày kể từ ngày lập biên bản VPHC hoặc 10 ngày kể từ ngày lập biên bản VPHC đối với vụ việc phải chuyển đến người có thẩm quyền xử phạt).

Trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm có yêu cầu giải trình theo quy định tại các khoản 2, 3 và 4 Điều 61 Luật Xử lý VPHC, thì người có thẩm quyền xử phạt ban hành quyết định xử phạt trong thời hạn quy định tại các điểm b và c khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý VPHC.

Ngoài ra, đối với vụ việc thuộc trường hợp giải trình nhưng đến ngày cuối cùng của thời hạn giải trình mà người có thẩm quyền xử phạt không nhận được văn bản giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm thì người có thẩm quyền xử phạt ra quyết định xử phạt trong thời hạn quy định tại điểm a khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý VPHC. Trường hợp sau khi ban hành quyết định xử phạt mới nhận được văn bản giải trình thì có thể xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ quyết định xử phạt đã được ban hành theo quy định (nếu văn bản giải trình có cơ sở). Tuy nhiên, nội dung quy định này chưa rõ phương án xử lý trong trường hợp văn bản giải trình gửi muộn và đã hết thời hạn ban hành quyết định xử phạt VPHC theo quy định, vô hình chung làm cho việc giải trình gần như không có thời hạn.

(iii) Về việc chuyển hồ sơ đến người có thẩm quyền xử phạt

Khoản 5 Điều 58 Luật Xử lý VPHC quy định: "... trường hợp VPHC không thuộc thẩm quyền xử phạt của người lập biên bản thì biên bản và các tài liệu khác phải được chuyển cho người có thẩm quyền xử phạt trong thời hạn 24 giờ kể từ khi lập biên bản, trừ trường hợp biên bản VPHC được lập trên tàu bay, tàu biển, tàu hỏa".

Khoản 8 Điều 12 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định: "người có thẩm quyền lập biên bản VPHC, cá nhân, tổ chức liên quan nếu có lỗi trong việc chuyển biên bản VPHC hoặc hồ sơ vụ vi phạm không đúng thời hạn dẫn đến quá thời hạn ra quyết định xử phạt thì bị xử lý theo quy định của pháp luật".

Theo đó, đối với các vụ việc thuộc thẩm quyền xử phạt của Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, liên

tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Cục trưởng Cục Điều tra chống buôn lậu, Cục trưởng Cục Kiểm tra sau thông quan, thì trong thời hạn 24 giờ kể từ khi lập biên bản VPHC, Thủ trưởng đơn vị nơi xảy ra vi phạm ký văn bản chuyển hồ sơ vụ vi phạm đến người có thẩm quyền xử phạt; đồng thời, biên bản và hồ sơ vụ vi phạm phải được đơn vị chuyển đi trong thời gian đó.

Đối với các vụ việc thuộc thẩm quyền xử phạt của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan, Chủ tịch UBND cấp tỉnh: Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Cục trưởng Cục Điều tra chống buôn lậu, Cục trưởng Cục Kiểm tra sau thông quan căn cứ tình hình thực tế ở đơn vị mình để phân định thẩm quyền ký văn bản chuyển biên bản VPHC đến Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan, Chủ tịch UBND cấp tỉnh để xử phạt theo thẩm quyền; đảm bảo nguyên tắc trong thời hạn 24 giờ kể từ khi lập biên bản VPHC, văn bản chuyển biên bản VPHC phải được ký và đồng thời được chuyển đi trong thời hạn đó (kèm hồ sơ vụ việc vi phạm – nếu có).

Tuy nhiên, thời hạn chuyển hồ sơ đến người có thẩm quyền là quá ngắn đối với các trường hợp VPHC xảy ra ở địa bàn xa. Đồng thời, Luật Xử lý VPHC và các văn bản hướng dẫn chưa quy định rõ trình tự, trách nhiệm của cơ quan phát hiện vi phạm cũng như cơ quan của người có thẩm quyền xử phạt. Một công chức phát hiện vi phạm và lập biên bản VPHC không nên chuyển trực tiếp cho các chức danh có thẩm quyền xử phạt mà cần thông qua các đơn vị tham mưu cho các chức danh này thì phù hợp hơn với thực tiễn hoạt động quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan hiện nay.

(iv) Về thủ tục tịch thu hàng hóa đối với trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm:

Khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý VPHC, đã được sửa đổi, bổ sung tại Luật số 67/2020/QH14 quy định: Đối với trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm, người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt VPHC nhưng vẫn phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện VPHC nếu tang vật, phương tiện VPHC thuộc loại cấm tàng trữ, cấm lưu hành hoặc tang vật, phương tiện mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tịch thu và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với hành vi vi phạm đó.

Về việc xử lý tang vật, phương tiện bị tạm giữ theo thủ tục hành chính, điểm b khoản 4 Điều 126 Luật Xử lý VPHC quy định: Trường hợp không xác định được người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý hoặc người sử dụng hợp pháp của tang vật,



phương tiện thì người ra quyết định tạm giữ phải thông báo 02 lần trên phương tiện thông tin đại chúng của trung ương hoặc địa phương nơi tạm giữ tang vật, phương tiện. Lần thông báo thứ nhất, phải được thực hiện trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày hết thời hạn tạm giữ tang vật, phương tiện. Lần thông báo thứ hai, được thực hiện trong thời hạn 07 ngày làm việc, kể từ ngày thông báo thứ nhất. Hết thời hạn 01 năm, kể từ ngày thông báo lần thứ hai nếu người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý hoặc người sử dụng hợp pháp không đến nhận thì trong thời hạn 05 ngày làm việc, người có thẩm quyền phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện VPHC.

Theo đó, đối với vụ việc không xác định được đối tượng vi phạm, nếu hành vi vi phạm thuộc trường hợp nêu tại khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý VPHC; Đồng thời, tang vật vi phạm thuộc các trường hợp tạm giữ theo các điểm a và b khoản 1 Điều 125 Luật Xử lý VPHC và thực tế đã thực hiện tạm giữ tang vật vi phạm thì cơ quan, người có thẩm quyền phải thực hiện trình tự, thủ tục để tịch thu tang vật vi phạm theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 126 Luật Xử lý VPHC. Hết thời hạn 01 năm, kể từ ngày thông báo lần thứ hai nếu người vi phạm, chủ sở hữu, người quản lý hoặc người sử dụng hợp pháp không đến nhận thì trong thời hạn 05 ngày làm việc, người có thẩm quyền phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện VPHC.

Như vậy, thời hạn để ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện VPHC cũng là không xác định được đối tượng vi phạm nhưng đối với trường hợp đã tạm giữ thời hạn chênh lệch rất lớn so với chưa có quyết định tạm giữ mặc dù chỉ khác về thủ tục. Do đó, cần có sự điều chỉnh với quy định này đảm bảo sự thống nhất, tránh gây phát sinh chi phí đối với tang vật phải lưu kho, bãi, hàng hóa có thể hỏng, giảm giá trị sử dụng trong thời gian 01 năm để đủ điều kiện ra quyết định tịch thu.

Hai là, ứng dụng công nghệ thông tin trong việc xử phạt VPHC. Luật Xử lý VPHC được sửa đổi năm 2020 lần đầu tiên đề cập đến áp dụng công nghệ thông tin trong việc xử phạt VPHC, cụ thể tại khoản

7 Điều 58: “Biên bản VPHC có thể được lập, gửi bằng phương thức điện tử đối với trường hợp cơ quan của người có thẩm quyền xử phạt, cá nhân, tổ chức vi phạm đáp ứng điều kiện về cơ sở hạ tầng, kỹ thuật, thông tin”.

Tuy nhiên, chỉ áp dụng phương thức điện tử ở bước lập biên bản VPHC là chưa đồng bộ mà cần có phương án tổng thể về lộ trình điện tử hóa các quy trình, thủ tục liên quan đến việc xử phạt vi phạm gồm: phát hiện VPHC, lập biên bản VPHC, ra quyết định xử phạt VPHC, thi hành quyết định xử phạt. Đồng thời, hỗ trợ phát hiện vi phạm thông qua các hệ thống nghiệp vụ, hỗ trợ xác định thẩm quyền, mức phạt, tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ, xác định các mốc thời gian phải hoàn thành các bước thủ tục xử phạt thông qua hệ thống quản lý thông tin vi phạm.

Ba là, đẩy mạnh phối hợp các bộ, ngành và các tổ chức, cá nhân có liên quan trong xây dựng, hoàn thiện thể chế xử phạt VPHC về hải quan, đặc biệt là việc trao đổi thông tin vi phạm trong quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu. Việc xử phạt VPHC trong lĩnh vực quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa nhập khẩu cần thống nhất với các quy định về hoạt động kiểm tra chất lượng, kiểm tra an toàn thực phẩm đối với hàng hóa nhập khẩu theo hướng đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, áp dụng quản lý rủi ro, đơn giản hóa quy trình, thủ tục kiểm tra chất lượng, kiểm tra an toàn thực phẩm. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2013), Luật Xử lý vi phạm hành chính số 54/2012/QH13;
2. Quốc hội (2020), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính số 67/2020/QH14;
3. Chính phủ (2020), Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/02/2020 quy định kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý VPHC;
4. Chính phủ (2021), Nghị định số 138/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 quy định về quản lý, bảo quản tang vật, phương tiện VPHC bị tạm giữ, tịch thu và giấy phép, chứng chỉ hành nghề bị tạm giữ theo thủ tục hành chính.

Thông tin tác giả:

TS. Kim Long Biên

Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Tổng cục Hải quan, Bộ Tài chính

Email: kimlongbien@gmail.com



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân