

NHỮNG NỘI DUNG CẦN SỬA ĐỔI TRONG LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH NĂM 2012

Cao Vũ Minh*

Tóm tắt: Qua 06 năm triển khai thi hành, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã bộc lộ nhiều bất cập đòi hỏi cần được sửa đổi. Bài viết phân tích những nội dung liên quan đến thẩm quyền xử phạt, chủ thể bị xử phạt, hình thức xử phạt cần được sửa đổi trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Abstract: After 6 years of implementation, the 2012 Law on Handling of Administrative Violations revealed many inadequacies that need to be revised. This article analyzes the contents related to sanctioning competence, the sanctioned subject and the sanctioning form to be amended by the 2012 Law on Handling of Administrative Violations.

1. Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được quy định từ Điều 38 đến Điều 51 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC năm 2012). Luật XLVPHC năm 2012 quy định cho 185 chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Trong đó có 176 chức danh làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước (chiếm khoảng 95% số lượng các chức danh có thẩm quyền xử phạt), có 9 chức danh thuộc tòa án không nằm trong cơ quan hành chính (chiếm khoảng 5% các chức danh có thẩm quyền xử phạt). So với Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008), nhà làm luật đã bổ sung 86 chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính¹. Sự gia tăng số lượng các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính nhằm bảo đảm tính phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước, khắc

phục tình trạng tồn đọng, không xử phạt kịp thời các vi phạm. Tuy nhiên, việc gia tăng các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính vẫn không thể lấp đầy “khoảng trống” về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Thực tế này dẫn đến tình trạng là các văn bản dưới luật tự ý “khai sinh” thêm các chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Chẳng hạn, theo Luật XLVPHC năm 2012 thì “Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng” không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Sau đó, do yêu cầu về tổ chức và quản lý nhà nước nên trong lĩnh vực khoa học và công nghệ đã thành lập Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng và từ đó có chức danh “Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng”. Với lý do Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng là người trực tiếp tham mưu, giúp Giám đốc Sở Khoa học và Công nghệ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường, chất lượng, trực tiếp xử lý các vi phạm pháp luật, nên chức danh này cần phải được pháp luật quy định cho thẩm quyền xử phạt vi phạm

* TS., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Mai Thị Lâm (2016), *Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường đại học Tp. Hồ Chí Minh, tr. 29.

hành chính. Tuy nhiên, Luật XLVPHC năm 2012 lại không quy định thẩm quyền xử phạt cho “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng*”. Để khắc phục vấn đề này, ngày 15/3/2017, Chính phủ ban hành Nghị định số 27/2017/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra ngành khoa học và công nghệ. Theo đó, khoản 2 Điều 1 Nghị định số 27/2017/NĐ-CP đã quy định: “*Chi cục trưởng có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính tương ứng với thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Chánh thanh tra Sở theo quy định tại khoản 2 Điều 46 Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa*”. Rõ ràng hơn, khoản 2 Điều 34 Nghị định số 119/2017/NĐ-CP ngày 01/11/2017 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định: “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng*” có thẩm quyền xử phạt tương đương với “*Chánh Thanh tra Sở Khoa học và Công nghệ*”². Theo tác giả, dù có thể là hợp lý,

đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, xử phạt kịp thời đối với các vi phạm hành chính nhưng nghị định “bổ sung” luật là không phù hợp với trật tự pháp quyền.

Điều 48 Luật XLVPHC năm 2012 quy định “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*” có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, khi Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 được ban hành và có hiệu lực thi không còn *Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao* và các *tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*³. Do đó, đương nhiên không còn chức danh “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*”. Do đó, các quy định về thẩm quyền xử phạt của *Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao* tại khoản 4 Điều 48 Luật XLVPHC năm 2012 đã không còn phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014. Tương tự, theo Luật XLVPHC năm 2012 thì “*Tổ trưởng tổ quản lý, thanh lý tài sản của vụ việc phá sản*” có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, khi Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án dân sự năm 2014 thì không còn chức

² Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 119/2017/NĐ-CP ngày 01/11/2017 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiêu chuẩn, đo lường và chất lượng sản phẩm, hàng hóa quy định:

“*Chánh Thanh tra Sở Khoa học và Công nghệ; Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành Sở Khoa học và Công nghệ; Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng, Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng và Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành của Tổng cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng có quyền:*

a) Phạt cảnh cáo;
b) Phạt tiền đến 50 000.000 đồng đối với cá nhân và phạt tiền đến 100.000.000 đồng đối với tổ chức;
c) Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn;

d) Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá mức tiền phạt được quy định tại điểm b khoản này;

đ) Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 3 Điều 2 của Nghị định này”.

³ Điều 21 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định cơ cấu tổ chức của Tòa án nhân dân tối cao gồm:

“a) Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao;
b) Bộ máy giúp việc;
c) Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng.
Tòa án nhân dân tối cao có Chánh án, các Phó Chánh án, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án, công chức khác, viên chức và người lao động”.

danh này. Do không còn tồn tại trên thực tế nên chức danh này đương nhiên không còn thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính⁴.

Chính vì vậy, nhằm bảo đảm tính thống nhất trong các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, khi sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012, Quốc hội cần bãi bỏ thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của “*Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao*”, “*Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao*”, “*Tổ trưởng tổ quản lý, thanh lý tài sản của vụ việc phá sản*”. Bên cạnh đó, theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 thì xuất hiện một số chức danh mới cần phải trao quyền xử phạt vi phạm hành chính là *Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao*, *Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân cấp cao*⁵. Do đó, nhà làm luật cần xem xét quy định thẩm quyền xử phạt cho “*Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao*”, “*Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân cấp cao*”. Ngoài ra, nhằm khắc phục tình trạng nghị định trái luật thì khi sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012, Quốc hội cũng cần minh định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của “*Chi cục trưởng Chi cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng*”

2. Về chủ thể bị xử phạt vi phạm hành chính

Khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC năm 2012 quy định: “*Xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính*”. Như vậy, theo Luật XLVPHC năm

2012, đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính chỉ có thể là cá nhân hoặc tổ chức. Tuy nhiên, theo một số nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thì đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính không chỉ là cá nhân hoặc tổ chức. Cụ thể, theo Điều 2 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP, đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường không chỉ là cá nhân, tổ chức mà còn có thể là *hộ gia đình, hộ kinh doanh cá thể*. Tương tự, theo Điều 2 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP thì đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn có thể là *cộng đồng dân cư hoặc cơ sở tôn giáo*. Việc các nghị định “khai sinh” thêm các chủ thể bị xử phạt như *hộ gia đình, hộ kinh doanh cá thể, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo* không chỉ gây rối loạn hệ thống pháp luật mà còn gây ra sự khó khăn trong quá trình áp dụng pháp luật. Do đó, để bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật, cần chuẩn hóa các quy định về đối tượng bị xử phạt trong Luật XLVPHC năm 2012 - đạo luật có giá trị pháp lý cao nhất điều chỉnh vấn đề xử phạt vi phạm hành chính. Cụ thể, Luật XLVPHC năm 2012 cần giải thích cụ thể những chủ thể nào là cá nhân, chủ thể nào là tổ chức nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc xử phạt trên thực tế.

Liên quan đến cá nhân thì trong xử phạt vi phạm hành chính, độ tuổi của người vi phạm đóng vai trò rất quan trọng. Độ tuổi là căn cứ không thể thiếu để người có thẩm quyền quyết định có hay không việc xử phạt

⁴ Điều 163 Luật Thi hành án dân sự năm 2009 (được sửa đổi, bổ sung năm 2014).

⁵ Điều 30, 33, 35 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

⁶ Hiện nay, Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Nghị định số 78/2015/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 108/2018/NĐ-CP) về đăng ký doanh nghiệp đều thống nhất gọi là “*hộ kinh doanh*” chứ không phải là “*hộ kinh doanh cá thể*”. Vì vậy, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đã không chính xác khi quy định đối tượng bị xử phạt là “*hộ kinh doanh cá thể*”.

vi phạm hành chính⁷. Ngoài ra, đó cũng là cơ sở để quyết định việc áp dụng hình thức xử phạt và mức tiền phạt tương ứng⁸. Tuy nhiên, Luật XLVPHC năm 2012 lần các văn bản hướng dẫn thi hành lại không cụ thể hóa cách tính tuổi để ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp không thể xác định chính xác ngày, tháng, năm sinh của người vi phạm.

Theo Điều 13 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/7/2013 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC năm 2012 thì:

“1. Trường hợp không có các giấy tờ để xác định độ tuổi xử lý vi phạm hành chính thì căn cứ vào sổ hộ tịch hoặc các giấy tờ, sổ sách, tài liệu khác của cơ quan nhà nước có liên quan để xác định độ tuổi của đối tượng.

Trường hợp thông tin ngày, tháng, năm sinh ghi trong các giấy tờ trên không thống nhất, thì xác định theo ngày, tháng, năm sinh trong giấy tờ theo hướng có lợi nhất cho đối tượng.

2. Trường hợp giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều này không ghi rõ ngày, tháng, năm sinh, thì việc xác định ngày, tháng, năm sinh được tính như sau.

⁷ Theo điểm a khoản 1 Điều 5 Luật XLVPHC năm 2012 thì “người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm hành chính do cố ý”. Như vậy, độ tuổi đóng vai trò rất quan trọng trong việc xác định có hay không vi phạm hành chính để từ đó ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

⁸ Theo khoản 3 Điều 134 Luật XLVPHC năm 2012 thì: “người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi vi phạm hành chính thì không áp dụng hình thức phạt tiền. Trường hợp người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính bị phạt tiền thì mức tiền phạt không quá 1/2 mức tiền phạt áp dụng đối với người thành niên”. Như vậy, độ tuổi cũng là cơ sở để quyết định hình thức xử phạt và mức tiền phạt cụ thể.

a) Nếu xác định được tháng cụ thể, nhưng không xác định được ngày nào trong tháng, thì lấy ngày cuối cùng của tháng đó làm ngày sinh;

b) Nếu xác định được quý cụ thể của năm, nhưng không xác định được ngày tháng nào trong quý, thì lấy ngày cuối cùng của tháng cuối cùng trong quý đó làm ngày sinh;

c) Nếu xác định được cụ thể nửa đầu năm hay nửa cuối năm, nhưng không xác định được ngày, tháng nào trong nửa đầu năm hoặc nửa cuối năm, thì lấy ngày 30 tháng 6 hoặc ngày 31 tháng 12 của năm đó làm ngày sinh;

d) Nếu xác định được năm cụ thể nhưng không xác định được ngày, tháng, thì lấy ngày 31 tháng 12 của năm đó làm ngày sinh”

Tuy nhiên, điều cần lưu ý là phạm vi của Điều 13 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP chỉ áp dụng đối với việc xác định độ tuổi của người bị xử lý hành chính. Quy định này không thể trở thành căn cứ áp dụng để xác định độ tuổi đối với người bị xử phạt hành chính. Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2013/NĐ-CP cũng không quy định về vấn đề này. Như vậy, cách xác định độ tuổi của người bị xử phạt hành chính có giống quy định tại Điều 13 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) hay không chưa có câu trả lời chính thức bởi phạm vi của Điều 13 không áp dụng đối với đối tượng bị xử phạt hành chính. Các cơ quan nhà nước có áp dụng pháp luật tương tự hay không cũng tùy thuộc vào quyền tùy nghi của các chủ thể này chứ không có chuẩn mực chung.

Nhân đây cũng xin nói thêm là khoản 1 Điều 14 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) quy định: *"Khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên, trường hợp không xác định được chính xác tuổi để áp dụng hình thức xử phạt, thì người có thẩm quyền xử phạt lựa chọn áp dụng hình thức xử phạt có lợi nhất cho người vi phạm"*. Tuy nhiên, *"lựa chọn áp dụng hình thức xử phạt có lợi nhất cho người vi phạm"* không phải là một quy định tối ưu nhằm giải quyết mọi nút thắt trên thực tế. Dường như điều khoản trên chỉ có ý nghĩa đối với những vi phạm hành chính mà chế tài quy định có thể áp dụng một trong các hình thức xử phạt khác nhau (ví dụ: khoản 1 Điều 9 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định *cảnh cáo* hoặc *phạt tiền* từ 50.000 đồng đến 60.000 đồng đối với *"người đi bộ không chấp hành hiệu lệnh hoặc chỉ dẫn của đèn tín hiệu, biển báo hiệu, vạch kẻ đường"*). Đối với những vi phạm hành chính mà chế tài quy định chỉ áp dụng một hình thức xử phạt cố định thì điều khoản trên hoàn toàn không có giá trị (ví dụ: Khoản 2 Điều 5 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi *"báo thông tin giả đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền"*). Từ đó, người có thẩm quyền sẽ không thể biết và lựa chọn áp dụng hình thức xử phạt nào có lợi nhất cho người vi phạm. Trong trường hợp pháp luật chỉ quy định chế tài phạt tiền thì người có thẩm quyền không thể "linh hoạt" phạt cảnh cáo người chưa thành niên vi phạm (ngoại trừ đối tượng là người đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi) Người có thẩm quyền cũng không thể phạt ở mức tiền tối thiểu nếu như không có tình tiết giảm nhẹ. Bên cạnh đó, ngay cả khi phạt tiền ở mức tối thiểu thì đây

cũng chỉ là lựa chọn *"mức tiền phạt có lợi nhất"* chứ không phải *"hình thức xử phạt có lợi nhất"* cho người vi phạm.

Tóm lại, với quy định tại Điều 13 và Điều 14 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) thì người có thẩm quyền sẽ không thể có cơ sở pháp lý vững chắc nhằm xác định tuổi của người bị xử phạt hành chính. Đây là một "lỗ hổng" rất lớn có thể ảnh hưởng đến chất lượng của một quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Trên thực tế, nhiều quyết định xử phạt vi phạm hành chính do không xác định chính xác tuổi của người bị xử phạt hành chính nên đã bị hủy bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền⁹. Do đó, cần sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012 theo hướng quy định cụ thể vấn đề xác định độ tuổi của người bị xử phạt vi phạm hành chính. Về kỹ thuật lập pháp, có thể luật hóa Điều 13 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) theo hướng áp dụng chung cho đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính lẫn đối tượng bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

3. Về các hình thức xử phạt vi phạm hành chính

3.1. Đối với hình thức phạt tiền

Luật XLVPHC năm 2012 chỉ quy định mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực. Trên cơ sở đó, Chính phủ sẽ ban hành nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực. Đối với từng vi phạm hành chính cụ thể, Chính phủ sẽ quy định mức tối thiểu và tối đa theo công thức *"phạt*

⁹ Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật XLVPHC năm 2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật XLVPHC năm 2012.

tiền từ mức tối thiểu đến tối đa". Ví dụ, khoản 4 Điều 8 Nghị định số 159/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực báo chí, xuất bản quy định "phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với hành vi đăng, phát bản đồ Việt Nam nhưng không thể hiện hoặc thể hiện không đúng chủ quyền quốc gia".

Quy định mức tiền phạt tối thiểu và tối đa tạo sự chủ động cho người có thẩm quyền trong việc áp dụng pháp luật vì trên thực tế phải căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng để quyết định mức tiền phạt thích hợp. Tuy nhiên, Luật XLVPHC năm 2012 đã "ràng buộc" tính tùy nghi bằng các quy định rõ ràng. Theo đó, mức tiền phạt cụ thể đối với một vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt. Nếu có tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tiền phạt tối đa của khung tiền phạt¹⁰. Từ quy định này, người có thẩm quyền sẽ quyết định mức tiền cụ thể trên thực tế.

Trong trường hợp chủ thể vi phạm có tình tiết giảm nhẹ thì người có thẩm quyền có thể quyết định phạt tiền 10.000.000 đồng, 12.000.000 đồng hay 14.000.000 đồng... Câu hỏi đặt ra "người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào vào tiêu chí nào để quyết định phạt tiền 10.000.000 đồng, 12.000.000 đồng hay 14.000.000 đồng"? Ngược lại, trường hợp chủ thể vi phạm có tình tiết tăng nặng thì người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào đâu để quyết định "phạt tiền 16.000.000 đồng, 18.000.000 đồng hay 20.000.000 đồng"?

Hiện nay, có rất nhiều nghị định xử phạt vi phạm hành chính không quy định cụ thể cách tính mức tiền phạt trong trường hợp có các tình tiết tăng nặng và giảm nhẹ (Nghị định số 167/2013/NĐ-CP, Nghị định số 46/2016/NĐ-CP, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP...). Từ đó, người có thẩm quyền tùy nghi quyết định mức tiền phạt trên thực tế mà không có chuẩn mực chung. Một số nghị định quy định rõ cách tính mức tiền phạt trong trường hợp có các tình tiết tăng nặng và giảm nhẹ. Tuy nhiên, cách tính trong mỗi nghị định lại có sự khác nhau. Cụ thể, Điều 3 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về thuế và cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế quy định: "*Khi phạt tiền, mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm thủ tục thuế là mức trung bình của khung phạt tiền được quy định đối với hành vi đó. Đối với hành vi vi phạm thủ tục thuế thì mỗi tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ được tính tăng hoặc giảm 20% mức phạt trung bình của khung phạt tiền*".

Ví dụ: Theo khoản 2 Điều 8 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP thì "*hành vi cung cấp không đầy đủ, không chính xác các thông tin, tài liệu, chứng từ, hóa đơn, sổ kế toán liên quan đến việc xác định nghĩa vụ thuế trong thời hạn kê khai thuế*" sẽ bị phạt tiền từ 800.000 đồng đến 2.000.000 đồng. Như vậy, nếu người vi phạm có một tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt sẽ là: 1.400.000 đồng + 20% x (1.400.000 đồng) = 1.400.000 đồng + 280.000 đồng = 1.680.000 đồng. Tương tự, nếu người vi phạm có một tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt sẽ là: 1.400.000 đồng - 20% x (1.400.000 đồng) = 1.400.000 đồng - 280.000 đồng = 1.120.000 đồng.

Khác với Nghị định số 129/2013/NĐ-CP, Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (được

¹⁰ Khoản 4 Điều 23 Luật XLVPHC năm 2012.

sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí, hóa đơn lại quy định: “*Trường hợp có một tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ thì áp dụng mức trung bình tăng thêm hoặc mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình tăng thêm được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối đa và mức trung bình. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình. Trường hợp có từ hai tình tiết tăng nặng thì áp dụng mức tối đa của khung phạt tiền. Trường hợp có từ hai tình tiết giảm nhẹ thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt*”

Ví dụ: Theo khoản 2 Điều 33 Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP) thì hành vi “*tụ in hóa đơn hoặc khởi tạo hóa đơn điện tử khi không đủ các điều kiện quy định*” sẽ bị phạt tiền từ 4.000.000 đồng đến 8.000.000 đồng. Như vậy, nếu không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ thì mức tiền phạt là 6.000.000 đồng (mức tiền phạt trung bình). Nếu có một tình tiết tăng nặng thì mức phạt là: $\frac{1}{2}$ (6.000.000 đồng + 8.000.000 đồng) = 7.000.000 đồng. Nếu có hai tình tiết tăng nặng trở lên thì áp dụng mức tiền phạt tối đa là 8.000.000 đồng. Ngược lại, nếu có một tình tiết giảm nhẹ thì mức phạt là: $\frac{1}{2}$ (4.000.000 đồng + 6.000.000 đồng) = 5.000.000 đồng. Nếu có hai tình tiết giảm nhẹ trở lên thì áp dụng mức tiền phạt tối thiểu là 4.000.000 đồng.

Từ những phân tích trên, tác giả cho rằng, Luật XLVPHC năm 2012 cần cụ thể hóa nguyên tắc xác định mức phạt tiền nhằm bảo đảm tính thống nhất, tránh tình trạng mỗi một lĩnh vực quy định một cách khác nhau. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là nhà làm luật

sẽ lựa chọn phương án nào xác định mức phạt tiền cụ thể trong trường hợp người vi phạm có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ?

Nếu nhà làm luật xác định tiền phạt trong trường hợp có tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ theo tỷ lệ phần trăm (%) tăng lên hoặc giảm xuống căn cứ vào mức phạt trung bình của khung phạt tiền thì sẽ dẫn đến một số hạn chế nhất định. Cụ thể, nếu nhà làm luật quy định tỷ lệ phần trăm (%) này quá thấp (dưới 10%) thì việc xử phạt với các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ thực tế sẽ không khác nhau nhiều. Ngược lại, nếu quy định tỷ lệ phần trăm (%) là 10% hay 20% trở lên cũng tiềm ẩn nguy cơ bị vô hiệu hóa trong nhiều trường hợp. Trên thực tế, nếu nhà làm luật quy định tỷ lệ phần trăm (%) là 10%, hay 20% trở lên thì chi cần có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) thì mức tiền phạt đã bằng¹¹, thậm chí còn cao hơn (hoặc thấp hơn) mức tiền phạt cao nhất (hoặc thấp nhất) của khung tiền phạt¹². Do đó, nếu có hai hoặc ba tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) trở lên cũng chỉ có thể áp

¹¹ Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định phạt tiền từ 80.000 đồng đến 100.000 đồng đối với hành vi “*điều khiển xe chạy dàn hàng ngang từ 3 (ba) xe trở lên*”. Nếu người vi phạm có một tình tiết tăng nặng và áp dụng mức tiền phạt “*tăng 10% mức phạt trung bình của khung phạt tiền*” thì tiền phạt sẽ là 99.000 đồng (90.000 đồng + 10% x (90.000 đồng)) = 99.000 đồng). Mức tiền phạt này đã xấp xỉ mức tiền phạt tối đa.

¹² Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định phạt tiền từ 60.000 đồng đến 80.000 đồng đối với hành vi “*không chấp hành hiệu lệnh, chỉ dẫn của biển báo hiệu, vạch kẻ đường*”. Nếu người vi phạm có một tình tiết tăng nặng và áp dụng mức tiền phạt “*tăng 20% mức phạt trung bình của khung phạt tiền*” thì tiền phạt sẽ là 84.000 đồng (70.000 đồng + 20% x (70.000 đồng)) = 84.000 đồng). Mức tiền phạt này còn cao hơn mức tiền phạt tối đa.

dụng mức tiền phạt tối đa (hoặc tối thiểu) của khung tiền phạt mà không có gì khác so với trường hợp có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ). Điều này hoàn toàn không phù hợp với mục đích xử phạt là nhằm giáo dục, răn đe người vi phạm và cũng không phù hợp với nguyên tắc xử phạt là phải “căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng”¹³. Sẽ là vô lý nếu chủ thể vi phạm có ba tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ) mà mức tiền phạt được áp dụng hoàn toàn giống với chủ thể vi phạm chỉ có một tình tiết tăng nặng (hoặc giảm nhẹ). Chính vì vậy, tác giả cho rằng, nhà làm luật không nên xác định tiền phạt trong trường hợp có tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ theo tỷ lệ phần trăm (%) tăng lên hoặc giảm xuống căn cứ vào mức phạt trung bình của khung phạt tiền mà nên cân nhắc xác định theo Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP). Theo đó, Luật XLVPHC năm 2012 có thể sửa đổi theo hướng xác định mức tiền phạt trong trường hợp có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ như sau:

“Mức phạt tiền cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó.

Trường hợp có một tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ thì áp dụng mức trung bình tăng thêm hoặc mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình tăng thêm được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối đa và mức trung bình. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình.

Trường hợp có từ hai tình tiết tăng nặng thì áp dụng mức tối đa của khung phạt

tiền. Trường hợp có từ hai tình tiết giảm nhẹ thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt. Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ thì bù trừ theo nguyên tắc một tình tiết tăng nặng trừ cho một tình tiết giảm nhẹ”

3.2. Đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn

Theo Điều 25 Luật XLVPHC năm 2012 thì “*thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, thời hạn đình chỉ hoạt động từ 01 tháng đến 24 tháng, kể từ ngày quyết định xử phạt có hiệu lực thi hành*”. Trên cơ sở này, các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực sẽ quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, thời hạn đình chỉ hoạt động đối với từng vi phạm hành chính cụ thể theo công thức “*thời hạn tước quyền hay đình chỉ hoạt động từ tối thiểu đến tối đa*”. Đơn cử, Điều 25 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định “*tước quyền sử dụng giấy phép kinh doanh trong thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng đối với hành vi sử dụng việc mua dâm, bán dâm và các hoạt động tình dục khác làm phương thức kinh doanh*”, Điều 6 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP quy định “*đình chỉ hoạt động giáo dục từ 12 đến 24 tháng đối với hành vi tổ chức hoạt động giáo dục khi chưa được phép hoạt động*”.

Trong quản lý nhà nước, tính tùy nghi hành chính là cần thiết nhằm bảo đảm cho hoạt động chấp hành - điều hành được diễn ra liên tục, nhịp nhàng, điều chỉnh hiệu quả các quan hệ xã hội. Tuy nhiên, nếu không được kiểm soát chặt chẽ thì tùy nghi hành chính sẽ là mảnh đất màu mỡ cho sự tùy tiện, lạm quyền. Có thể thấy, tính tùy nghi

¹³ Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

trong việc quyết định mức phạt tiền cụ thể được kiểm soát tương đối chặt chẽ. Tuy nhiên, tính tùy nghi trong việc quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn lại không được quy định cụ thể. Câu hỏi đặt ra là người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào tiêu chí nào để quyết định “đình chỉ hoạt động tuyển sinh 12 tháng, 18 tháng hay 24 tháng” bởi Nghị định số 138/2013/NĐ-CP cho phép “đình chỉ hoạt động tuyển sinh từ 12 tháng đến 24 tháng”? Trong trường hợp chủ thể vi phạm có tình tiết giảm nhẹ thì người có thẩm quyền quyết định “đình chỉ hoạt động tuyển sinh” 14 tháng hay 16 tháng có được không? Ngược lại, trường hợp chủ thể vi phạm có tình tiết tăng nặng thì người có thẩm quyền quyết định “đình chỉ hoạt động tuyển sinh” 20 tháng hay 22 tháng có được không? Dựa vào cơ sở pháp lý nào để người có thẩm quyền quyết định như vậy?

Hiện nay, Luật XLVPHC năm 2012 không đưa ra nguyên tắc để từ đó có thể xác định chính xác thời hạn “tước quyền sử dụng giấy phép” hay “đình chỉ hoạt động” trong các trường hợp cụ thể. Sự “mù mờ” này không chỉ ảnh hưởng đến việc áp dụng pháp luật mà còn ảnh hưởng rất lớn đến quyền khiếu kiện của người bị xử phạt. Trên thực tế, việc quyết định thời hạn cụ thể “tước quyền sử dụng giấy phép” hay “đình chỉ hoạt động” hoàn toàn tùy thuộc vào ý chỉ chủ quan của người có thẩm quyền. Người bị xử phạt cũng không thể khiếu nại hay khởi kiện trong trường hợp này vì rằng pháp luật cho phép người có thẩm quyền quyết định trong phạm vi từ “tối thiểu” đến “tối đa”.

Khoản 2 Điều 77 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành

chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định: “*Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc thời hạn đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động là mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động. Nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động là mức tối đa của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động*”. Tuy nhiên, ngay cả khi như vậy thì Nghị định số 46/2016/NĐ-CP cũng không đưa ra quy định cụ thể để xác định thời hạn “tước quyền sử dụng giấy phép” hay “đình chỉ hoạt động” trong trường hợp người vi phạm có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ.

Dựa trên các điều khoản trong Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định áp dụng hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép” hay “đình chỉ hoạt động” thì thời hạn áp dụng không cách xa nhau và tuân thủ nguyên tắc “biên độ dao động giữa tối thiểu và tối đa là hai tháng”. Cụ thể, Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định thời hạn “tước quyền sử dụng giấy phép” hay “đình chỉ hoạt động” thành bốn mức độ: 01 tháng đến 03 tháng (điểm b khoản 12 Điều 6), 02 tháng đến 04 tháng (điểm c khoản 12 Điều 6); 03 tháng đến 05 tháng (điểm c khoản 12 Điều 6); 22 tháng đến 24 tháng (khoản 11 Điều 5, khoản 11 Điều 6). Phải chăng theo nhà làm luật thì việc quy định biên độ dao động như thế là thuận tiện cho người có thẩm quyền trong việc áp dụng pháp luật khi có tình tiết tăng nặng và giảm nhẹ? Theo đó, khi Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định tước quyền sử dụng giấy phép từ

01 đến 03 tháng thì sẽ áp dụng thời hạn trung bình là 2 tháng. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn áp dụng là 01 tháng và có tình tiết tăng nặng thì thời hạn sẽ là 03 tháng. Tuy nhiên, các quy định của Nghị định số 46/2016/NĐ-CP sẽ không thể trở thành chuẩn mực pháp lý cho những vi phạm hành chính trong các lĩnh vực khác. Đơn cử, Điều 66 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản cũng quy định nguyên tắc “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” tương tự Nghị định số 46/2016/NĐ-CP¹⁴. Bất cập phát sinh là Nghị định số 33/2017/NĐ-CP lại quy định “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” với mức thời hạn giữa tối thiểu và tối đa cách nhau khá xa (từ 06 tháng đến 12 tháng)¹⁵. Như vậy, trong trường hợp không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ thì chủ thể vi phạm bị “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” 9 tháng. Trường hợp có tình tiết giảm nhẹ thì chủ thể vi phạm bị “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” trong thời gian bao lâu? Tương tự, trường hợp có tình tiết tăng nặng thì chủ thể vi phạm bị “*tước quyền sử dụng*

giấy phép” hay “*đình chỉ hoạt động*” trong thời gian bao lâu? Luật XLVPHC năm 2012 hoàn toàn không có quy định tương ứng nhằm trả lời cho những câu hỏi trên. Do đó, tác giả cho rằng, đã đến lúc nhà làm luật phải trả lời cụ thể những câu hỏi trên.

Lời giải cho những câu hỏi trên là cần ghi nhận nguyên tắc để từ đó xác định chính xác “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” trong các trường hợp cụ thể. Theo tác giả, khi sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012, nhà làm luật có thể tiếp thu các quy định tương tự như cách xác định mức tiền phạt. Theo đó, có thể quy định nguyên tắc kỹ thuật trong việc xác định thời hạn “*tước quyền sử dụng giấy phép*” hay “*đình chỉ hoạt động*” đối với một vi phạm cụ thể như sau:

“Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, đình chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó.

Trường hợp có một tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ thì áp dụng mức trung bình tăng thêm hoặc mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình tăng thêm được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối đa và mức trung bình. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình.

Trường hợp có từ hai tình tiết tăng nặng thì áp dụng mức tối đa của thời hạn. Trường hợp có từ hai tình tiết giảm nhẹ thì áp dụng mức tối thiểu của thời hạn. Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ thì bù trừ theo nguyên tắc một tình tiết tăng nặng trừ cho một tình tiết giảm nhẹ”

(Xem tiếp trang 21)

¹⁴ Điều 66 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP quy định. “*Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, đình chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động có thể dưới mức trung bình nhưng không quá mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động. Nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động có thể trên mức trung bình nhưng không quá mức tối đa của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động*”.

¹⁵ Điểm b khoản 3 Điều 10, điểm a khoản 4 Điều 38 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP.

đơn xin miễn trách nhiệm hình sự cho người dưới 18 tuổi phạm tội) thì cơ quan tiến hành tố tụng vẫn giải quyết miễn trách nhiệm hình sự đối với người dưới 18 tuổi phạm tội; đồng thời khi áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng sẽ ấn định thời hạn phải thực hiện nghĩa vụ bồi thường, trong thời gian từ 3 tháng đến 1 năm. Do vậy, nên có quy định hướng dẫn việc bồi thường thiệt hại khi áp dụng biện pháp hòa giải tại cộng đồng để có căn cứ giám sát, kiểm tra việc thực hiện biện pháp trên.

- Quy định bổ sung chế tài áp dụng đối với người dưới 18 tuổi vi phạm nghĩa vụ trong quá trình chấp hành biện pháp giám sát, giáo dục. Cần nghiên cứu các hình thức chế tài áp dụng đối với trường hợp người bị giám sát, giáo dục vi phạm nghĩa vụ trong thời gian bị giám sát, giáo dục. Theo tác giả, có thể áp dụng hình thức kéo dài thời hạn giám sát, giáo dục đối với người dưới 18 tuổi phạm tội trong thời gian chịu sự giám sát, giáo dục; cũng có thể quy định chế tài xử phạt hành chính đối với trường hợp này.

(Tiếp theo trang 12 – Những nội dung cần sửa đổi...)

Kết luận

Trong Nhà nước đề cao nguyên tắc pháp quyền, nguyên tắc pháp quyền chính là thừa nhận sự tồn tại khách quan của pháp luật, bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật. Điều đó có nghĩa các cơ quan nhà nước, công chức và viên chức đều bị ràng buộc bởi pháp luật¹⁶. Không dừng ở đó, nguyên tắc pháp quyền thực chất đòi hỏi pháp luật được công bố công khai, có nội dung rõ ràng, không mâu thuẫn, có tính ổn định, có khả năng dự báo, khả thi, áp dụng chung cho mọi chủ thể có liên quan, phản ánh các giá trị tiến bộ xã hội như tự do, nhân phẩm, nhân đạo, công

bằng, công lý, dân chủ, quyền con người¹⁷. Sửa đổi các quy định liên quan đến thẩm quyền xử phạt, chủ thể bị xử phạt, hình thức xử phạt trong Luật XLVPHC năm 2012 là vấn đề tất yếu và việc sửa đổi này sẽ được xem là hiệu quả nếu có sự tuân thủ nghiêm minh nguyên tắc pháp quyền. Nói cách khác, nguyên tắc pháp quyền cần phải được lan tỏa vào mọi quy phạm, mọi chế định pháp luật khi sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012 để từ đó có thể dùng đạo luật này “cương tỏa” sự chông chéo, mâu thuẫn trong các văn bản pháp luật điều chỉnh về xử phạt vi phạm hành chính.

¹⁶ Trần Thái Dương, “Bàn về khái niệm pháp quyền, nguyên tắc pháp quyền”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 3, 2017.

¹⁷ Nguyễn Đức Minh, “Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 6, 2018.