

HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Cao Vũ Minh

TS. Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: xử phạt vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền xử phạt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/04/2020

Biên tập : 19/04/2020

Duyệt bài : 22/04/2020

Article Information:

Keywords: The administrative sanctions; sanction forms; remedial measures, competence to administrative violation sanction.

Article History:

Received : 09 Apr. 2020

Edited : 19 Apr. 2020

Approved : 22 Apr. 2020

Tóm tắt:

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. Trong thời gian qua, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đang phát sinh nhiều bất cập, hạn chế. Hiện nay, Quốc hội đang xem xét sửa đổi, bổ sung Luật Xử lý vi phạm hành chính. Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính, bài viết đưa ra một số góp ý hoàn thiện đạo luật quan trọng này.

Abstract:

Sanctioning of administrative violations as the sanctioning forms and remedy measures decided by the competent persons is applied to individuals or organizations committing acts of administrative violations, according to the provisions of law on administrative sanctions. In recent years, regulations on sanctioning administrative violations are generating many limitations and shortcomings. Currently, amendments of the Law on Handling Administrative Violations is being revised by the National Assembly. Based on the studies of the draft Law on Amendments of a number of articles of the Law on Handling Administrative Violations, this article provides a number of suggestions for further improvements of this important law.

1. Vấn đề đa dạng hóa các hình thức xử phạt

Luật Xử lý vi phạm hành chính (VPHC) năm 2012 quy định các hình thức xử phạt là: cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; tịch thu tang vật, phương tiện VPHC; trục xuất. Cảnh cáo là hình thức xử phạt nhẹ nhất, chủ yếu tác động về mặt tinh thần. Các hình thức xử phạt

như phạt tiền; tịch thu tang vật, phương tiện VPHC gây ra thiệt hại trực tiếp về kinh tế cho người vi phạm. Các hình thức xử phạt như tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; đình chỉ hoạt động có thời hạn; trục xuất mang tính hạn chế quyền của chủ thể vi phạm. Việc áp dụng 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 sẽ buộc chủ

thể vi phạm phải tạm ngưng thực hiện quyền trong thời gian bị tước, đình chỉ. Việc áp dụng hình thức xử phạt trực xuất sẽ khiến cho người vi phạm bị hạn chế quyền tự do đi lại, tự do cư trú sau khi đã bị trực xuất khỏi lãnh thổ Việt Nam.

Qua thực tiễn áp dụng các hình thức xử phạt có thể nhận thấy, hình thức xử phạt cảnh cáo là quá nhẹ, không có tác dụng trong đấu tranh phòng, chống VPHC. Hình thức phạt tiền chi có tính răn đe với “người nghèo” còn “người giàu” thì tình nguyện chịu nộp phạt để tiếp tục vi phạm¹. Hình thức xử phạt trực xuất chỉ áp dụng đối với người nước ngoài mà không thể áp dụng đối với công dân Việt Nam. Đối với các hình thức xử phạt như tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; đình chỉ hoạt động có thời hạn cũng phải căn cứ vào các điều kiện cụ thể mới có thể áp dụng. Ngoài ra, nếu chủ thể vi phạm không có giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc không có tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì không thể áp dụng các hình thức xử phạt kể trên.

Như vậy, các hình thức xử phạt VPHC được pháp luật hiện hành quy định khá nghèo nàn và không phát huy tính giáo dục, răn đe cũng như hiệu quả trong việc đấu tranh phòng, chống vi phạm. Do đó, yêu cầu đặt ra là cần nghiên cứu để bổ sung một số hình thức xử phạt nhằm thể hiện tính răn đe, trừng trị, giáo dục trong xử phạt VPHC.

Theo Tờ trình của Bộ Tư pháp ngày 29/9/2019 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC năm 2012, Cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất bổ sung hình thức xử phạt “*tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe*”. Hình thức xử phạt này được áp dụng đối với hành vi vi phạm quy định về sử dụng rượu, bia, ma túy khi điều khiển phương tiện trong lĩnh vực an toàn giao thông. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, không nên bổ sung hình thức xử phạt này vào hệ thống các hình thức xử phạt VPHC vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, nếu xem “*tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe*” là một hình thức xử phạt thì đây là một bước thụt lùi của pháp luật xử phạt VPHC, vì đã khôi phục lại hình thức xử phạt “*tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề*” được quy định trong Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008).

Trước đây, hình thức xử phạt “*tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề*” được áp dụng có thời hạn hoặc không thời hạn² - tức là tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề vĩnh viễn. Trong trường hợp chủ thể VPHC bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề vĩnh viễn thì xem như đã tước bỏ hoàn toàn việc thực hiện quyền của một chủ thể. Điều này sẽ gây ra bất lợi rất lớn cho những người bị áp dụng hình thức xử phạt này. Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật phải vì con người; pháp luật vì con người thì trước hết

¹ Nguyễn Cửu Việt, “*Án để hoàn thiện pháp luật về vi phạm hành chính*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1, năm 2009.

² Điều 16 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008) quy định: “*tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc không thời hạn được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng quy định sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Trong thời gian bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, cá nhân, tổ chức không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề*”.

pháp luật phải mang tính nhân đạo³. Việc tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề vô thời hạn rõ ràng không thể hiện được mục đích nhân đạo của pháp luật. Do đó, Luật Xử lý VPHC năm 2012 đã loại bỏ hình thức xử phạt này, chỉ quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề được áp dụng trong một khoảng thời gian nhất định - tức là tước có thời hạn chứ không còn tước vĩnh viễn. Quy định này đặc biệt có ý nghĩa vì trong nhiều trường hợp, việc áp dụng các hình thức phạt chính như cảnh cáo, phạt tiền lại không gây nên nhiều ảnh hưởng đến đời sống của cá nhân, tổ chức bằng việc tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề⁴.

Thứ hai, việc áp dụng hình thức xử phạt “tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe” mang nặng tính trừng trị chứ không có ý nghĩa giáo dục. Điều này trái với mục đích xử phạt VPHC. Khi bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn thì chủ thể vi phạm không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề trong một khoảng thời gian nhất định. Đây cũng là khoảng thời gian cần thiết để người vi phạm tự xem xét, điều chỉnh hành vi của mình liên quan đến việc sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Áp dụng hình thức xử phạt này không nhằm mục đích vô hiệu giá trị pháp lý của giấy phép, chứng chỉ hành nghề bởi sau khi hết thời hạn bị tước quyền

thì người vi phạm vẫn còn cơ hội có trở lại một số quyền cơ bản của mình (lái xe, lái tàu), hoặc một số lĩnh vực mà mình đã có chuyên môn cao (hành nghề y, nghề luật...). Như vậy, hình thức xử phạt này không chỉ nhằm mục đích trừng trị mà còn có ý nghĩa giáo dục người vi phạm. Trong khi đó, nếu “tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép” thì rõ ràng mục đích chỉ nhằm trừng trị mà không có ý nghĩa giáo dục. Ngay cả đối với hình thức xử phạt có tính nghiêm khắc nhất là trục xuất - buộc người nước ngoài VPHC phải rời khỏi lãnh thổ nước Việt Nam thì người bị trục xuất vẫn có thể trở lại Việt Nam sau 03 năm kể từ ngày quyết định trục xuất có hiệu lực⁵.

Thứ ba, nếu được thừa nhận thì hình thức xử phạt “tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe” chỉ áp dụng trong lĩnh vực giao thông đường bộ mà không áp dụng trong các lĩnh vực khác. Tính đến ngày 16/9/2019, theo thống kê của Bộ Tư pháp có tất cả 89 nghị định, trong đó có 56 nghị định đang có hiệu lực, tương ứng với 56 lĩnh vực (không tính các nghị định sửa đổi, bổ sung hay đã bị thay thế, hay quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Xử lý VPHC năm 2012, hoặc liên quan đến biện pháp xử lý hành chính)⁶. Như vậy, hình thức xử phạt này nếu được thừa nhận chỉ áp dụng trong Nghị định số 100/2019/NĐ-CP xử phạt VPHC về lĩnh vực giao thông đường bộ. Điều này đã tạo ra sự phân biệt đối xử về chế

³ Nguyễn Đức Minh, “*Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6, năm 2018.

⁴ Cao Vũ Minh, “*Những điểm mới của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân*”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 13, năm 2014.

⁵ Điều 21 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

⁶ Nguyễn Thanh Hà, “*Tổng quan quá trình thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính và một số nội dung chủ yếu trong Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012*”, Kỷ yếu Hội thảo “*Về Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính*”, năm 2019, tr.2.

tài khi xử phạt VPHC trong các lĩnh vực Trên thực tế, khó có cơ sở để khẳng định rằng, hành vi sử dụng rượu, bia, ma túy khi điều khiển phương tiện giao thông đường bộ là nguy hiểm hơn so với hành vi sử dụng rượu, bia, ma túy khi điều khiển phương tiện giao thông đường thủy, đường sắt, đường hàng không. Chúng tôi cho rằng, nếu cơ quan soạn thảo chưa có những nghiên cứu thực định và đánh giá tác động hoàn chỉnh thì không nên thừa nhận hình thức xử phạt này. Mặt khác, hiện nay, đối với các vi phạm liên quan đến sử dụng rượu, bia, ma túy khi điều khiển phương tiện giao thông đường bộ thì Nghị định số 100/2019/NĐ-CP đã quy định thời hạn tước lái thiếc là 10 tháng và tòi dài lên đến 24 tháng⁷. Thiết nghĩ, khoảng thời gian này đã đủ để người vi phạm ăn năn hối cải và hướng thiện nên không cần phải trừng trị tới mức tước quyền vĩnh viễn.

Chúng tôi cho rằng, thay vì bổ sung hình thức xử phạt “*tước vĩnh viễn quyền sử dụng giấy phép lái xe*”, Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC năm 2012 (Dự thảo Luật) cần bổ sung hình thức xử phạt *lao động bắt buộc*. Hình thức xử phạt này đã được thừa nhận ở nhiều quốc gia trên thế giới như Nga, một số bang ở Úc⁸.

Lao động bắt buộc là hình thức xử phạt buộc người VPHC phải lao động phục vụ cộng đồng. Hình thức xử phạt này nhằm buộc người vi phạm phải thực hiện một số công việc mang tính xã hội, phục vụ trực tiếp lợi ích của cộng đồng địa phương. Nếu được thừa nhận thì hình thức xử phạt này sẽ có thể

phát huy tác dụng đối với những VPHC mà việc áp dụng các hình thức xử phạt khác không phát huy tác dụng.

Đơn cử, khoản 1 Điều 23 Nghị định số 176/2013/NĐ-CP quy định: “*Cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 100.000 đồng đến 300.000 đồng đối với hành vi bỏ mẩu, tàn thuốc lá không đúng nơi quy định khi hút thuốc lá tại những địa điểm được phép hút thuốc lá*”.

Qua quy định trên, có thể thấy, hành vi “*bỏ mẩu, tàn thuốc lá không đúng nơi quy định khi hút thuốc lá tại những địa điểm được phép hút thuốc lá*” có bản chất và nguyên nhân từ sự lười biếng, không muốn tốn công sức của người thực hiện. Do đó, theo đúng nguyên tắc, hình thức xử phạt được áp dụng ở đây phải là hình thức tạo ra sự bất lợi về sức lao động thì mới bảo đảm sự tương xứng về tính chất⁹. Tuy nhiên, do Luật Xử lý VPHC năm 2012 không quy định hình thức xử phạt *lao động bắt buộc* nên Nghị định số 176/2013/NĐ-CP phải áp dụng hình thức phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền.

Về nguyên tắc, hành vi vi phạm nêu trên ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường, sức khỏe của những người xung quanh nên phải thực hiện những hoạt động nhằm cải tạo môi trường. Như vậy, đối với những vi phạm này cần áp dụng hình thức xử phạt *lao động bắt buộc* tại các công trình công ích như chăm sóc cây xanh, dọn dẹp vệ sinh ở công viên, cải tạo kênh mương... Đây không phải là cưỡng bức lao động mà nhằm mục đích để người vi phạm ý thức về VPHC của họ.

Xem thêm điểm c, g, b khoản 10 Điều 5 và khoản đ, e, g khoản 10 Điều 6 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP.

⁷ Nguyễn Cửu Việt, “*Vài ý kiến về vấn đề xây dựng Bộ luật vi phạm hành chính của Việt Nam qua so sánh với Bộ luật vi phạm hành chính của Liên bang Nga*”, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 03, năm 2020.

⁸ Đinh Thanh Phương, “*Sự thiếu hụt và nhu cầu đa dạng hóa các hình thức chế tài trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính ở Việt Nam*”, Kỷ yếu Hội thảo “*Chế tài trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính ở Việt Nam và kinh nghiệm của một số quốc gia*”, năm 2019, tr. 229.

2. Các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC, khoản 2 Điều 86 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt:

a) *Khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản của cá nhân, tổ chức vi phạm;*

b) *Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá;*

c) *Thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC do cá nhân, tổ chức khác đang giữ trong trường hợp cá nhân, tổ chức sau khi vi phạm cố tình tẩu tán tài sản.*

d) *Buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.*

Trong lần sửa đổi này, Dự thảo Luật bổ sung thêm hai biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC là: đ) *Ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm và e) Chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động.*

Thứ nhất, về biện pháp “ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm”

Khoản 2 Điều 20 Luật Điện lực năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2012, 2018) quy định việc mua bán điện trên thị trường điện lực được thực hiện theo hai hình thức: i. *mua bán thông qua hợp đồng có thời hạn giữa bên bán điện và bên mua điện;* ii. *mua bán*

giao ngay giữa bên bán điện và bên mua điện thông qua đơn vị điều hành giao dịch thị trường điện lực. Như vậy, quan hệ giữa bên bán điện và khách hàng sử dụng điện là một quan hệ dân sự. Tương tự, quan hệ giữa bên cung cấp nước sạch và khách hàng sử dụng nước cũng được thiết lập trên cơ sở hợp đồng dân sự. Khi chủ thể VPHC không chấp hành quyết định xử phạt mà chủ yếu ở đây là các quyết định phạt tiền¹⁰ thì không phải là vi phạm nghĩa vụ trong hợp đồng cung cấp điện, nước nên nhà cung cấp không thể đơn phương chấm dứt hợp đồng hay ngưng hiệu lực của hợp đồng. Việc đơn phương chấm dứt hợp đồng hay ngưng hiệu lực của hợp đồng sẽ cấu thành một vi phạm của nhà cung cấp. Lúc đó, người bị ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước có thể khởi kiện thành một vụ án dân sự buộc bên cung cấp điện phải bồi thường thiệt hại. Rõ ràng, bên cung cấp các dịch vụ điện, nước sẽ không bao giờ mong muốn bị kéo vào tình thế éo le này.

Mặt khác, mục đích của việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC nhằm thi hành được quyết định xử phạt mà chủ yếu ở đây thu được tiền vào ngân sách nhà nước. Việc ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước có thể sẽ gây những ảnh hưởng nghiêm trọng tới hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp cũng như gây ảnh hưởng tới hoạt động chung của nền kinh tế. Lúc này đây, các doanh nghiệp có thể sẽ càng kéo dài thời gian thi hành quyết định xử phạt bởi không tiến hành được hoạt động sản xuất, kinh doanh thì không có thu nhập để nộp phạt. Việc áp dụng biện pháp này không chỉ gây thiệt hại cho những

¹⁰ Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính quy định nguyên tắc: “*chỉ áp dụng các biện pháp tiếp theo khi không thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế đó hoặc đã áp dụng nhưng chưa thu đủ số tiền bị cưỡng chế theo quyết định cưỡng chế*”.

người vi phạm mà còn gây thiệt hại cho cả bên cung cấp các dịch vụ điện, nước.

Trong thực tế, nếu được thừa nhận, việc áp dụng biện pháp này cũng sẽ rất dễ vi phạm quyền con người và các nguyên tắc xử phạt VPHC. Đơn cử, một doanh nghiệp tư nhân VPHC và không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt. Biện áp “*ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước*” được áp dụng có thể dẫn đến trường hợp là tất cả các thành viên trong gia đình sẽ không có điện, nước sinh hoạt. Như vậy, việc áp dụng biện pháp này đã không phù hợp với nguyên tắc phân hóa rõ ràng trách nhiệm hành chính.

Biện pháp ngừng cung cấp điện đã từng được đề cập đến trong Luật Xây dựng năm 2003 và Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 07/12/2007 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng năm 2003 (Nghị định số 180). Cụ thể, theo khoản 5 Điều 67 Luật Xây dựng năm 2003 và khoản 2 Điều 4 Nghị định số 180, biện pháp ngừng cung cấp điện được áp dụng đối với công trình xây dựng vi phạm. Tuy nhiên, do những khó khăn, vướng mắc trong quá trình áp dụng nên khi thay thế Nghị định số 180, Nghị định số 139/2017/NĐ-CP xử phạt VPHC trong hoạt động đầu tư xây dựng đã loại bỏ biện pháp này. Điều này là hợp lý bởi trên thực tế, chỉ xét riêng trong lĩnh vực xây dựng thì nhiều dự án, công trình có chủ đầu tư và nhà thầu, đơn vị thi công là khác nhau. Nếu vì lý do nhà thầu, đơn vị thi công vi phạm mà ngưng cung cấp điện, nước cho công trình thì ảnh hưởng đến chủ đầu tư, từ

đó có thể ảnh hưởng đến tiến độ giao nhà cho khách hàng được ký kết trong hợp đồng. Cuối cùng thì người gánh chịu thiệt hại lại là chủ đầu tư và khách hàng - những người không VPHC.

Có quan điểm cho rằng, khi Luật Xử lý VPHC năm 2012 có hiệu lực thì biện pháp ngừng cung cấp điện đã được thừa nhận¹¹. Cụ thể, Điều 43 Nghị định số 134/2013/NĐ-CP ngày 17/10/2013 xử phạt VPHC trong lĩnh vực điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả cũng quy định, “*cá nhân, tổ chức sử dụng điện bị xử phạt vì phạm mà không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt thì ngoài các biện pháp cưỡng chế quy định tại khoản 2 Điều 86 Luật xử lý VPHC có thể bị cưỡng chế thi hành bằng biện pháp ngừng cung cấp điện*”. Chúng tôi cho rằng, Điều 43 Nghị định số 134/2013/NĐ-CP thừa nhận biện pháp cưỡng chế ngừng cung cấp điện là không phù hợp với Luật Xử lý VPHC năm 2012.

Điều 86 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định ngừng cung cấp điện là một biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC. Dưới góc độ thẩm quyền, Chính phủ cũng không có quyền quy định thêm các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC ngoài các biện pháp đã nêu tại Điều 86 Luật Xử lý VPHC năm 2012¹².

Ngoài “*ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước*” thì biện pháp trên nếu được thừa nhận sẽ là căn cứ cho việc “*ngừng cung cấp các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vì*

¹¹ Tờ trình của Bộ Tư pháp ngày 29/9/2019 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

¹² Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: “*Căn cứ quy định của Luật này, Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước*”. Như vậy, Chính phủ không được quyền “*khai sinh*” thêm các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính ngoài các biện pháp đã nêu tại Điều 86 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

phạm". Trong khi đó, thuật ngữ "*các hoạt động dịch vụ khác*" lại mang tính trừu tượng quá cao. Điều này dễ dẫn đến tình lạm quyền, tùy tiện trong việc áp dụng, từ đó gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người bị xử phạt.

Thứ hai, về biện pháp "chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động".

Biện pháp "*chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động*" một khi được thừa nhận và áp dụng trên thực tế có thể dẫn đến việc chấm dứt luôn việc thực hiện quyền của một cá nhân hoặc hoạt động của một tổ chức. Như vậy, biện pháp này có tính nghiêm khắc hơn cả hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả. Điều này hoàn toàn không phù hợp và tương xứng với các hình thức xử phạt VPHC và các biện pháp khắc phục hậu quả. Suy cho cùng, việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC nhằm mục đích thi hành được trên thực tế các quyết định xử phạt, trong đó quan trọng nhất là thu được tiền xử phạt. Như vậy, các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC phải dung hòa giữa tính cưỡng chế và khả năng thực hiện được quyết định xử phạt. Trong nhiều trường hợp, việc "*chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động*" có thể dẫn đến không thể thực hiện được quyết định xử phạt. Ngoài ra, việc chấm dứt luôn việc thực hiện quyền của một cá nhân hoặc hoạt động của một tổ chức lại có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến chủ thể bị chấm dứt quyền

hoặc chấm dứt hoạt động. Một điều rất đáng suy ngẫm là Luật Xử lý VPHC năm 2012 không quy định bất cứ một hình thức xử phạt hay biện pháp khắc phục hậu quả nào được áp dụng nhằm mục đích chấm dứt luôn việc thực hiện quyền của một cá nhân hoặc hoạt động của một tổ chức. Biện pháp "*chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động*" nếu được thừa nhận sẽ đi ngược với nguyên tắc nhân đạo trong xử phạt VPHC.

Không thể phủ nhận ý nghĩa của các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định VPHC. Trên thực tế, có đến 10% quyết định xử phạt VPHC không được thực hiện do thiếu vắng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hữu hiệu¹³. Tuy nhiên, không phải vì quyết liệt với "bãi toán" khó này mà nhà làm luật bất chấp đặt ra mọi biện pháp để giải quyết. Từ những phân tích vừa nêu, chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật không nên quy định bổ sung hai biện pháp xử lý VPHC là "*ngừng cung cấp các dịch vụ điện, nước và các hoạt động dịch vụ khác đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ vi phạm*" và "*chấm dứt hiệu lực giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động*".

3. Thảm quyền áp dụng hình thức xử phạt "tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính" mà không bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền

Theo Luật Xử lý VPHC năm 2012, thẩm quyền xử phạt VPHC được quy định từ Điều 38 đến Điều 51. Trong số 185 chức danh có thẩm quyền xử phạt, thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt "*tịch thu tang vật, phương tiện VPHC*" được giới hạn khá nhiều so với

¹³ Sáng ngày 10/02/2020, trong phiên họp thứ 42 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Tư pháp Lê Thành Long đã phát biểu "*có đến 10% quyết định xử phạt vi phạm hành chính không được thực hiện*". Xem thêm: Công thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, "Bộ trưởng Bộ Tư pháp giải trình một số nội dung về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính", ngày 10/2/2020. <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-boai-dong-cua-quochoi.aspx?ItemID=44005>, truy cập ngày 11/2/2020.

thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo và phạt tiền. Đối với chủ thể có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt "tịch thu tang vật, phương tiện VPHC" thì thẩm quyền tịch thu sẽ giới hạn theo thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền. Trên thực tế, trong nhiều vụ vi phạm, giá trị của các tang vật, phương tiện đều rất lớn, vượt quá mức tiền phạt thuộc thẩm quyền xử phạt của các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở nên dẫn đến hiện tượng vô hiệu hóa thẩm quyền xử phạt của cấp dưới. Từ đó, cấp dưới phải chuyển vụ vi phạm cho cấp trên xử phạt, gây quá tải công việc cho cấp trên, từ đó không xử phạt nhanh chóng các VPHC.

Để khắc phục bất cập này, Dự thảo Luật quy định, thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC sẽ không bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền. Cụ thể, Dự thảo Luật bỏ cụm từ "có giá trị không vượt quá mức xử phạt tiền được quy định tại điểm b khoản này" trong điểm c khoản 1 Điều 38, điểm d khoản 2 Điều 38, điểm c khoản 3 Điều 39, điểm d khoản 4 Điều 39, điểm d khoản 5 Điều 39, điểm c khoản 3 Điều 40, điểm c khoản 4 Điều 41, điểm c khoản 5 Điều 41, điểm c khoản 6 Điều 41, điểm c khoản 3 Điều 42, điểm d khoản 4 Điều 42, điểm c khoản 2 Điều 43, điểm c khoản 3 Điều 43, điểm c khoản 4 Điều 43, điểm c khoản 3 Điều 44, điểm c khoản 4 Điều 44, điểm c khoản 1 Điều 46, điểm d khoản 2 Điều 46, điểm d khoản 3 Điều 46, điểm c khoản 1 Điều 47, điểm d khoản 2 Điều 47, điểm c khoản 1 Điều 48, điểm c khoản 2 Điều 48, điểm c khoản 3 Điều 48, điểm c khoản 2 Điều 49, điểm c khoản 4 Điều 49 của Luật Xử lý VPHC năm 2012.

Chúng tôi cho rằng, việc bỏ thuật ngữ "có giá trị không vượt quá mức xử phạt tiền được quy định tại điểm b khoản này" là không hợp lý và tiềm ẩn nhiều bất ổn. Dưới góc độ lý luận, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm sau: i. các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện các chức năng nhất định mà một chủ thể được trao để giải quyết những vấn đề phát sinh trong hoạt động của mình; ii. các quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nêu trên¹⁴. Trong xử phạt VPHC, thẩm quyền xử phạt là một chế định pháp lý bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm của những chức danh có thẩm quyền xử phạt trong việc áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với chủ thể vi phạm. Khi quyền càng cao thì nghĩa vụ, trách nhiệm càng nặng nề¹⁵. Do đó, phân định thẩm quyền xử phạt là làm rõ quyền của chủ thể đến đâu và xác lập nghĩa vụ, trách nhiệm tương xứng. Chính vì vậy, khi thiết kế thẩm quyền xử phạt cần quán triệt nguyên tắc "thẩm quyền đến đâu thì xử phạt đến đó" và "chức vụ thấp thì thẩm quyền phạt thấp, chức vụ cao thì thẩm quyền phạt cao". Với tư duy đó thì thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện VPHC cần phải bị giới hạn bởi thẩm quyền phạt tiền. Sẽ là không hợp lý nếu thẩm quyền phạt tiền chỉ vài triệu đồng nhưng lại đồng thời cho phép chính chức danh đó có quyền tịch thu tang vật, phương tiện lên đến vài trăm triệu đồng¹⁶.

Có quan điểm cho rằng, mục đích chính của hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC là loại trừ khả năng chủ thể vi phạm sử dụng tang vật, phương tiện đó để tiếp tục vi phạm. Do đó, bỏ đi giới hạn

¹⁴ Nguyễn Cửu Việt, "Cải cách hành chính về khái niệm thẩm quyền", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8, năm 2005.

¹⁵ Nguyễn Cửu Việt, "Các yếu tố cấu thành và tính hệ thống của thẩm quyền", Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 9, năm 2005.

thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC theo thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền cũng không dẫn đến khả năng lạm quyền¹⁷. Quan điểm này cũng có phần hợp lý, nhưng thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện là bộ phận cấu thành trong thẩm quyền chung của chủ thể có thẩm quyền xử phạt. Do đó, không thể thiết kế các hình thức xử phạt theo hướng không tương thích về triết lý, nguyên tắc lập pháp. Nếu đã thống nhất hình thức phạt tiền được giới hạn theo thẩm quyền thì hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC cũng phải được phân thành các cấp khác nhau nhằm bảo đảm tính hiệu quả, phù hợp với thực tiễn, tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn của từng chức danh.

Thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền và tịch thu tang vật, phương tiện VPHC thấp hay cao phụ thuộc vào “tầm” và “danh phận” của các chức danh có thẩm quyền. Việc xử phạt VPHC cần phải khách quan, công bằng, đúng pháp luật. Do đó, đòi hỏi người có thẩm quyền xử phạt phải rất cẩn trọng trong việc ban hành quyết định xử phạt. Khi áp dụng hình thức phạt tiền với mức tiền phạt cao và tịch thu tang vật, phương tiện VPHC có giá trị tương ứng với mức tiền phạt thì các chức danh có thẩm quyền càng phải cân nhắc kỹ lưỡng, thận trọng nhằm bảo đảm cho quyết định được ban hành có tính hợp pháp cao bởi nếu có sai sót thì chính họ phải

gánh chịu trách nhiệm pháp lý bất lợi. Một trong những trách nhiệm được đề cập đến đó là trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 quy định Nhà nước có trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp ra quyết định xử phạt VPHC trái pháp luật¹⁸. Sau khi Nhà nước đã tiến hành bồi thường thì người thi hành công vụ có lỗi gây thiệt hại có nghĩa vụ hoàn trả cho ngân sách nhà nước một phần hoặc toàn bộ số tiền mà Nhà nước đã bồi thường cho người bị thiệt hại¹⁹. Ban hành quyết định xử phạt VPHC là thẩm quyền của cá nhân nên nếu có sai phạm về việc áp dụng hình thức xử phạt thì Nhà nước sẽ đứng ra bồi thường; sau đó, cá nhân sẽ có trách nhiệm hoàn trả cho Nhà nước. Việc áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC nếu không bị giới hạn theo thẩm quyền phạt tiền sẽ dẫn đến khả năng sai phạm lớn, mức bồi thường mà Nhà nước bỏ ra vượt quá khả năng hoàn trả của người có nghĩa vụ hoàn trả.

Vì những lý do trên, tác giả cho rằng, Dự thảo Luật cần giữ lại quy định giới hạn thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC theo thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền. Quy định này sẽ tạo ra sự tương thích trong thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt, đồng thời cũng phù hợp với năng lực, nhiệm vụ và trách nhiệm của các chức danh có thẩm quyền xử phạt ■

¹⁶ Theo điểm a khoản 8 Điều 6 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP thi hành vi “buông cả hai tay khi đang điều khiển xe mô tô” bị phạt tiền từ 6.000.000 đồng đến 8.000.000 đồng, đồng thời bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “tịch thu phương tiện vi phạm hành chính”. Nếu thẩm quyền “tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính” không bị giới hạn bởi thẩm quyền phạt tiền thì Trưởng Công an cấp huyện; Trưởng phòng nghiệp vụ thuộc Cục Cảnh sát giao thông; Trưởng phòng Cảnh sát giao thông, Trưởng phòng Cảnh sát giao thông đường bộ - đường sắt... sẽ có quyền xử phạt. Các chức danh này tuy chỉ có quyền phạt tiền tối đa đến 8.000.000 đồng đối với hành vi vi phạm trong lĩnh vực giao thông đường bộ nhưng lại có quyền tịch thu xe trị giá đến vài trăm triệu đồng.

¹⁷ Nguyễn Nhật Khanh, “Hoàn thiện pháp luật về các hình thức xử phạt bổ sung trong xử phạt vi phạm hành chính”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21, năm 2019.

¹⁸ Khoản 1 Điều 17 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.

¹⁹ Khoản 1 Điều 64 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.