

TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH: TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN CẢNH HỢP

Khoa Luật Hành chính, Đại học Luật TP Hồ Chí Minh
Administrative law Department, Hochiminh city University of Law
Email: nchop@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Việt Nam đang chuẩn bị sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Việc sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đòi hỏi phải có những luận cứ khoa học và thực tiễn toàn diện sâu sắc, trong đó có vấn đề mang tính nền tảng là trách nhiệm hành chính. Bài viết phân tích lý luận và thực tiễn lập pháp ở Việt Nam liên quan đến vấn đề trách nhiệm hành chính, từ đó giúp xác định đường dẫn hơn định hướng sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Từ khóa: trách nhiệm hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012

Abstract

The Amendment of Law on Handling Administrative Violations in 2012 requires profound comprehensive scientific and practical arguments, including the fundamental issue of administrative responsibility. This article analyzes theory and legislative practice in Vietnam related to the issue of administrative responsibility, thereby helping to better determine the direction for amendment of the 2012 Law on Handling Administrative Violations.

Keywords: administrative responsibility, the 2012 Law on Handling Administrative Violations

Ngày nhận bài: 10/01/2020

Ngày duyệt đăng: 30/3/2020

Hiện nay, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) ở nước ta chưa thể hiện rõ mối liên hệ giữa trách nhiệm hành chính (TNHC) với chế tài hành chính (CTHC), trong khi đó, CTHC là hình thức biểu hiện của TNHC. Vì vậy hoàn thiện pháp luật xử phạt VPHC, trong đó trọng tâm là CTHC cần phải bắt đầu từ việc nhận thức đúng đắn những vấn đề lý luận về TNHC.

1. Khái niệm, đặc điểm trách nhiệm hành chính

TNHC là hậu quả bất lợi mà chủ thể VPHC phải gánh chịu, thể hiện bằng các CTHC, được áp dụng bởi người có thẩm quyền và theo thủ tục được pháp luật hành chính quy định. TNHC là một loại trách nhiệm pháp lý độc lập và là loại trách nhiệm trước nhà nước (tương tự như trách nhiệm hình sự (TNHS)). TNHC có các đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, về bản chất, TNHC thể hiện sự cưỡng chế của nhà nước nhưng hậu quả bất lợi về vật chất, tinh thần không lớn như TNHS.

Thứ hai, cơ sở chịu TNHC là VPHC được cho là hành vi có tính nguy hiểm cho xã hội không đáng kể, khác với mức độ nguy hiểm cho xã hội của tội phạm trong TNHS.

Thứ ba, chủ thể chịu TNHC là cá nhân, tổ chức, không chỉ pháp nhân thương mại như chủ thể của tội phạm hình sự.

Thứ tư, về chế tài, CTHC chủ yếu là phạt tiền, không có các biện pháp xử lý trách nhiệm liên quan đến tước tự do như phạt tù hoặc tập trung lao động cưỡng bức.

Thứ năm, thẩm quyền truy cứu TNHC chủ yếu thuộc về cơ quan hành chính nhà nước, nhưng phạm vi chủ thể có thẩm quyền rất rộng.

Thứ sáu, thủ tục truy cứu TNHC là thủ tục hành chính. Thủ tục này có phần đơn giản, không đầy đủ các bước khởi tố, điều tra, truy tố xét xử như khi truy cứu TTHS.

2. Vai trò của trách nhiệm hành chính

Một là, TNHC có vai trò quyết định đối với việc quy định CTHC. Vấn đề này cần hiểu ở hai cấp độ.

Cấp độ chung: nhận thức tổng thể về tính chất của TNHC và hệ thống chế tài của nó. Điều đó có nghĩa là nhà làm luật phải nhận thức được tính phù hợp của các biện pháp TNHC trong điều kiện của Việt Nam hiện nay. Cụ thể là TNHC ở Việt Nam nên nghiêm khắc đến mức nào thì phù hợp và đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng chống VPHC. Sự phù hợp đó cần thể hiện bằng các hình thức xử phạt nào? Bên cạnh phạt tiền là chế tài chủ yếu thì đối với chủ thể VPHC có cần áp dụng chế tài phạt giam hay lao động cưỡng bức hay không? Mức phạt đối với cá nhân và pháp nhân có nên khác nhau hay không?

Cấp độ riêng: khi quy định chế tài cần áp dụng đối với chủ thể của VPHC cụ thể thì nhà làm luật phải hình dung được tính chất và mức độ tương xứng của TNHC cần áp dụng. VPHC đó có những cấu thành cụ thể nào và chế tài tương ứng đối với từng cấu thành?

Trong mối tương quan này thì Quốc hội là cơ quan đánh giá tổng thể các yêu cầu và mức độ thể hiện của TNHC nói chung thông qua việc xác định hệ thống các chế tài (cấp độ chung), còn Chính phủ quy định TNHC cho các VPHC cụ thể trong các lĩnh vực (cấp độ riêng).

Hai là, TNHC là cơ sở để quy định thẩm quyền xử phạt. TNHC thể hiện bằng chế tài, mà chế tài là căn cứ để quy định thẩm quyền xử phạt. Thẩm quyền xử phạt được xác định bằng mức độ TNHC quy định đối với từng lĩnh vực và từng VPHC cụ thể.

Ba là, TNHC quy định tính chất của thủ tục xử phạt. Xu hướng chung là phân biệt VPHC theo mức độ phạt tiền để áp dụng thủ tục phù hợp. Ở nhiều nước, trong những trường hợp cần thiết, với vi phạm phức tạp thì cần một thủ tục xử phạt công khai, có tranh tụng, có sự tham gia của những chủ thể liên quan. Chính vì vậy, ở các nước này, việc xử phạt VPHC còn do Tòa án thực hiện với thủ tục chặt chẽ như TNHS, nếu đó là những vi phạm có mức phạt tiền cao hoặc phạt giam hành chính (các nước Đông Âu, Nga và một số nước hậu xã hội chủ nghĩa).

3. Cơ sở của trách nhiệm hành chính

Cơ sở của TNHC là VPHC, tức chỉ khi nào có VPHC được thực hiện trên thực tế thì khi đó mới có thể truy cứu TNHC. Vì VPHC là cơ sở của TNHC nên phải nhận diện bản chất của VPHC. Nhận diện sai về bản chất VPHC cũng có nghĩa là lẫn lộn giữa TNHC với TNHS.

Trước hết, về khái niệm VPHC và bản chất của nó thì câu hỏi đặt ra là *“căn cứ vào dấu hiệu gì để nhà làm luật phân biệt tội phạm với VPHC?”* Câu hỏi này thuộc quyền giải đáp của Quốc hội chứ không phải của Chính phủ vì Chính phủ chỉ cần căn cứ vào các tội phạm trong pháp luật hình sự mà quy định các VPHC cụ thể trong các nghị định, miễn là không trùng với các cấu thành cụ thể của các tội phạm trong pháp luật hình sự.

Hiện nay, theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì *“VPHC là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật¹ phải bị xử phạt vi phạm hành chính”*. Theo Bộ luật vi phạm hành chính của Liên bang Nga thì *“VPHC là hành vi trái pháp luật, dạng hành động (hoặc không hành động) và có lỗi của cá nhân hoặc pháp nhân mà việc thực hiện hành vi đó được Bộ luật này và các đạo luật về VPHC của các chủ thể liên bang quy định phải chịu TNHC”*.²

Hai định nghĩa nói trên về VPHC hầu như giống nhau, đều là định nghĩa hình thức, tức chỉ nêu dấu hiệu bị pháp luật cấm (tính phải chịu TNHC theo định nghĩa của Bộ luật vi phạm hành chính của Liên bang Nga hoặc tính bị xử phạt VPHC theo định nghĩa của Luật Xử lý

¹ “Theo quy định của pháp luật” được hiểu là theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, các nghị định xử phạt VPHC, các đạo luật chuyên ngành có quy định xử phạt VPHC.

² Khoản 1 Điều 2.1 Chương 2. (Nguyên văn Tiếng Nga: ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ): “Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.”)

vi phạm hành chính năm 2012). Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 còn quy định thêm *VPHC không phải là tội phạm* - tức không phải là những hành vi được quy định trong phần các tội phạm của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017). Như vậy, khi quy định VPHC trong các nghị định thì Chính phủ phải căn cứ vào Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) để không quy định trùng lặp những hành vi đã được quy định là tội phạm. Ví dụ: nếu trộm cắp với giá trị tài sản 2.000.000 đồng trở lên thì không quy định là VPHC, hành vi gây thương tích 11% trở lên cũng không quy định là VPHC.

Như vậy, cả hai định nghĩa VPHC nói trên đều không phải là định nghĩa vật chất, không cho thấy bản chất của VPHC là gì, không nói đến khách thể bị xâm phạm và tính chất nguy hiểm cho xã hội của VPHC. Trong trường hợp này, muốn nhận biết VPHC thì phải căn cứ vào pháp luật thực định - tức căn cứ vào cấu thành cụ thể đã được quy định trong các nghị định của Chính phủ. Điều đó chỉ có ý nghĩa đối với người trực tiếp xử phạt còn nhà làm luật, tức Quốc hội thì phải căn cứ vào bản chất để quy định VPHC là gì, từ đó định hướng về chế tài - tức là TNHC cho tương thích. Nếu coi VPHC như phạm pháp vi cảnh trước đây thì biện pháp xử lý rất đơn giản, mức phạt rất nhẹ. Tuy nhiên, hiện nay mức phạt tiền và tịch thu tang vật, phương tiện có tính trừng phạt rất nặng nên nếu xét theo chế tài thì nhiều VPHC gần như có tính chất của tội phạm hình sự.

Do đó chỉ có thể nhận diện VPHC thông qua khái niệm tội phạm, vì qua khái niệm tội phạm sẽ thấy rõ bản chất của VPHC. Theo Điều 8 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) thì *"tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật Hình sự, do người có năng lực trách nhiệm hình sự hoặc pháp nhân thương mại thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ Tổ quốc, xâm phạm chế độ chính trị, chế độ kinh tế, nền văn hóa, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, xâm phạm quyền con người, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xâm phạm những lĩnh vực khác của trật tự pháp luật xã hội chủ nghĩa mà theo quy định của Bộ luật này phải bị xử lý hình sự"*.

Thông qua khái niệm này, có thể thấy, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) khẳng định bản chất của tội phạm thể hiện ở tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm. Tuy nhiên, vì khoản 2 Điều 8 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định: *"những hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì không phải là tội phạm và được xử lý bằng các biện*

pháp khác” nên có thể hiểu VPHC nằm trong số những hành vi không phải là tội phạm này. “*Tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể*” được hiểu là tác hại không lớn, hậu quả có thể dễ dàng khắc phục, không gây bức xúc lớn trong xã hội. Nếu hành vi đã gây thiệt hại lớn, gây phản nộ trong cộng đồng, gây bức xúc cho nhiều người thì không thể gọi là tính chất nguy hiểm không đáng kể.

Với việc so sánh khái niệm VPHC với khái niệm tội phạm nêu trên, có thể khẳng định rằng “*VPHC là hành vi vi phạm pháp luật có tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể, là hành vi vi phạm gây nguy hại không lớn, chủ yếu trong trật tự quản lý, thường không gây hậu quả, hoặc nếu có thì hậu quả không lớn, dễ khắc phục*”.

Trước đây, pháp luật Việt Nam đã từng quy định đúng tinh thần này mà theo tác giả là phù hợp với bản chất của VPHC. Cụ thể, theo Điều 2 Điều lệ xử phạt vi cảnh 1977 thì “*những hành vi xâm phạm đến trật tự an toàn xã hội mà có tính chất đơn giản, rõ ràng và hậu quả không nghiêm trọng, chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc chưa đến mức xử phạt bằng các biện pháp hành chính khác là phạm pháp vi cảnh*” Theo Điều 11 Pháp lệnh trừng trị tội đầu cơ, buôn lậu, làm hàng giả, kinh doanh trái phép năm 1982 quy định về những trường hợp xử lý bằng biện pháp hành chính như sau: “*Những vi phạm nhỏ chưa đến mức phải truy tố trước Tòa án theo các điều quy định về tội phạm trong Pháp lệnh này thì bị xử lý bằng biện pháp hành chính theo quy định của Hội đồng bộ trưởng*”. Như vậy, theo các văn bản quy phạm pháp luật này thì vi phạm pháp luật mà hậu quả không nghiêm trọng, chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc những vi phạm nhỏ chưa đến mức phải truy tố trước Tòa án thực chất là VPHC vì chúng tương tự “*những hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì không phải là tội phạm*” như khoản 2 Điều 8 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

Trên cơ sở cho rằng VPHC là vi phạm pháp luật có tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì TNHC sẽ được nhận thức tương xứng, biện pháp chế tài sẽ đúng nghĩa là CTHC. Có lẽ nhà làm luật Việt Nam đã nhận thức như vậy, nên hệ thống CTHC đã không bao gồm các hình thức tước tự do hay phạt lao động cưỡng bức. Tuy nhiên khi nhìn vào mức phạt tiền đối với cá nhân thì lại không thấy sự tương thích này vì mức tối đa quá cao, không còn đúng bản chất là CTHC.

Như vậy, trước khi quy định về chế tài cụ thể đối với các VPHC thì nhà làm luật phải có quan điểm thống nhất về tính chất và mức độ TNHC nói chung thể hiện rõ đó là trách nhiệm của chủ thể thực hiện hành vi vi phạm có tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể. Do

đó, nhà làm luật cần coi VPHC chỉ giới hạn là các vi phạm nhỏ mang tính chất vi cảnh, xâm phạm trật tự công cộng, diễn ra phổ biến trong xã hội, có thể là một số hành vi vi phạm do cá nhân thực hiện trong lĩnh vực trật tự, an toàn xã hội, vệ sinh, trật tự an toàn giao thông... với mức tiền phạt được cân nhắc, tính toán, hạn chế ở con số hợp lý, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, mức sống và thu nhập của người dân. Mức tiền phạt không nhằm mục đích trừng phạt mà chủ yếu nhằm mục đích giáo dục, thuyết phục là chính.³ Đến đây, vấn đề quan trọng là làm thế nào để xây dựng được cấu thành của các tội phạm trong Phần tội phạm của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) và các cấu thành VPHC cụ thể, thông qua các dấu hiệu khách quan và chủ quan trong cấu thành vi phạm để nhận diện tính nguy hiểm cho xã hội của chúng, đồng thời phân biệt rõ ràng ranh giới giữa hai loại vi phạm pháp luật này.

Trong số các tội phạm hiện nay, có không ít những hành vi có tính chất nguy hiểm cho xã hội chỉ ở mức VPHC. Ngược lại, trong số các VPHC có những vi phạm có tính chất nguy hiểm cho xã hội ở mức tội phạm. Như vậy, trách nhiệm pháp lý đã không phù hợp, không tương xứng, nhà làm luật đã đánh giá không chính xác tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi nên đã tội phạm hóa các VPHC hoặc ngược lại.

Có thể nêu một số ví dụ sau đây:

Hành vi chiếm đoạt 2.000.000 đồng - tức bằng 10 ngày lương trung bình đã là phạm tội. Tuy nhiên, việc đánh giá mức độ nguy hiểm và trách nhiệm phải gánh chịu như vậy là không thỏa đáng. Lẽ ra, hành vi này chỉ đáng gánh chịu CTHC. Hành vi gây thương tích 11% trở lên (chẳng hạn mất 2 quả thận) thì mới là tội phạm còn dưới 11% (chẳng hạn mất 1 quả thận) thì mới chỉ là VPHC.⁴

³ Nguyễn Hoàng Việt, "Nguyên cứu khái niệm phạm pháp vi cảnh - ý nghĩa đối với việc xác định phạm vi giới hạn vi phạm hành chính", ngày 20/05/2019, <https://hocluat.vn/nguyen-cuu-khai-niem-pham-phap-vi-canh-y-nghia-doi-voi-viec-xac-dinh-pham-vi-gioi-han-vi-pham-hanh-chinh/>, truy cập ngày 20/9/2019.

⁴ Thông tư số 20/2014/TT-BYT của Bộ y tế quy định: "Tỷ lệ tổn thương cơ thể sử dụng trong giám định pháp y, giám định pháp y tâm thần như sau:

"Liệt:

- Liệt tuấn một độ nhẹ: 61-63%,

- Liệt hoàn toàn nửa người: 85%,

- Liệt hoàn toàn một tay hoặc một chân: 61%,

Tổn thương xương sườn:

- Gãy 01-02 xương sườn: 3-5%;

- Gãy 03-05 xương sườn: 6-9%;

Thận:

- Mất 01 thận: 6-10%,

- Mất 02 thận: 11-13%".

Hành vi trộm cắp 2.000.000 đồng đã nguy hiểm cho xã hội đến mức truy cứu TNHS với hình phạt từ 6 tháng đến 3 năm tù hay chưa? Nếu so với việc mất 1 quả thận (tức thương tích dưới 11% là VPHC) thì hành vi nào nguy hiểm hơn? Nhà làm luật đã coi hành vi chiếm đoạt 2.000.000 đồng là nguy hiểm hơn cho xã hội so với hành vi gây thương tích dưới 11%. Đây là một điều không thỏa đáng bởi thiệt hại 2.000.000 đồng hoàn toàn có thể khắc phục dễ dàng, trong khi đó, việc mất 1 quả thận thì không thể bù đắp hoặc khắc phục được.

Tương tự, tại sao hành vi đua xe trái phép nhưng phải “*gây thiệt hại cho sức khỏe, tài sản của người khác*” mới là tội phạm?⁵ Trong khi đó, tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi này đã quá rõ ràng, không cần phải có thêm tình tiết “*gây thiệt hại cho sức khỏe hoặc tài sản của người khác*”.

Tại sao hành vi rải đinh trên xa lộ phải có hậu quả chết người hay gây thương tích hoặc gây thương tật đến 61% (liệt hoàn toàn một tay hoặc một chân, liệt tứ chi mức độ nhẹ) mới là tội phạm? Tại sao không phải là tỷ lệ thấp hơn nếu so với trộm cắp 2.000.000 đồng? Nếu rải đinh trên xa lộ mà không gây hậu quả nói trên thì chỉ là VPHC, trong khi đó hiện nay xã hội rất bức xúc với tình trạng này. Thực tế đã có nhiều nạn nhân bị thương tật vĩnh viễn do nạn rải đinh nhưng chưa đến mức 61% nên hành vi của kẻ vi phạm đã không bị truy cứu TNHS.

4. Một số kiến nghị

Từ những phân tích ở trên, có thể đưa ra một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 cần định nghĩa chính xác về VPHC, trong đó chỉ rõ “*VPHC có tính nguy hiểm cho xã hội nhưng không đáng kể*”. Như vậy, định nghĩa trên sẽ phù hợp với khoản 2 Điều 8 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017). Nếu đồng ý với sửa đổi này thì khái niệm VPHC có thể như sau: “*VPHC là hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể do cá nhân, tổ chức có năng lực trách nhiệm hành chính thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm các lợi ích được nhà nước bảo vệ mà theo quy định của pháp luật phải chịu TNHC*”.⁶

Bên cạnh đó, nếu cho rằng VPHC có tính nguy hiểm cho xã hội nhưng không đáng kể thì cần tội phạm hóa những hành vi không thuộc loại này, nhất là hành vi của pháp nhân thương mại. Khi đó, VPHC sẽ đúng nghĩa với bản chất của nó. Đối với những hành vi có

⁵ Điều 266 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) về “*Tội đua xe trái phép*”.

⁶ Cụm từ “*phải bị xử phạt hành chính*” cần thay bằng “*phải chịu trách nhiệm hành chính*” như đề xuất của PGS TS Nguyễn Cửu Việt là hoàn toàn khoa học. Xem thêm: Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, 2013, tr. 504

tính chất, mức độ nguy hiểm cao, cần thiết phải phạt tiền ở mức cao hoặc áp dụng tịch thu tài sản (tang vật, phương tiện) thì có thể nghiên cứu, chuyển hóa thành các cấu thành tội phạm cụ thể để bổ sung vào Bộ luật hình sự.⁷

Tội phạm hóa các VPHC sẽ tiếp tục là xu thế tất yếu khi các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, phức tạp, các hành vi VPPL càng có quy mô lớn, thủ đoạn càng tinh vi, phương tiện càng nguy hiểm, tổ chức càng chặt chẽ, vi phạm xuyên quốc gia, sử dụng công nghệ cao... Luật hình sự Việt Nam cũng phát triển theo xu thế này, bằng chứng là đã có rất nhiều tội phạm mới được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

Pháp luật hình sự hiện đại không có vũ và cũng không duy trì các hình phạt gây thiệt hại về mặt thể chất như phạt tù, đày ải, đánh bằng roi, xéo tai, chặt chân... mà hướng đến việc phạt tiền. Chính vì vậy, việc phạt tiền trở nên xu thế phổ biến. Ngoài ra, hình phạt tiền còn có thể áp dụng đối với chủ thể vi phạm là pháp nhân.⁸ Do đó, hình sự hóa các VPHC và đề cao cũng như tận dụng hiệu quả của hình phạt tiền là một xu thế khách quan, không trái với nguyên tắc nhân đạo.

Thứ hai, tội phạm hóa các hành vi hiện đang là VPHC nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội đáng kể. Đơn cử, đối với hành vi gây thương tích thì nên hạ tỷ lệ thương tật xuống thấp hơn để chuyển hóa thành tội phạm (chẳng hạn gây thương tích 6% vì 6% là gây 2 xương sườn). Trong khi tội phạm hóa các VPHC có tính chất nguy hiểm cao thì đồng thời phải hành chính hóa các vi phạm hình sự mà tính nguy hiểm cho xã hội là không đáng kể, đưa chúng trở về đúng với tính chất của nó là VPHC. Ví dụ: tội trộm cắp tài sản với giá trị 2.000.000 đồng là hành vi có tính chất nguy hiểm không đáng kể. Cấu thành VPHC cũng như cấu thành tội phạm cụ thể trước hết được xây dựng từ tính nguy hiểm cho xã hội chứ không phải là từ tính trái pháp luật. VPHC cũng có tính chất nguy hiểm cho xã hội, nó chỉ khác tội phạm ở mức độ nguy hiểm cho xã hội mà thôi.⁹

Thứ ba, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 cần có những điều khoản tương thích với TNHC, chứ không phải là xử phạt hành chính, cụ thể là:

⁷ Nguyễn Hoàng Việt, *lđđ*

⁸ Dodonov V.N, *Luật hình sự so sánh* (Tiếng Nga: Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть. Монография / Под общ. и науч. ред. С. П. Щербя. — М.: Юрлитинформ, 2009. — 448 с. — ISBN 978-5-93295-470-6. tr. 14)

⁹ Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013, tr. 304; Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 367.

- Đưa 4 biện pháp xử lý hành chính ra khỏi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

- Cần có một điều về cơ sở của TNHC với nội dung “*cá nhân, tổ chức phải chịu TNHC khi có lỗi trong việc thực hiện hành vi VPHC được pháp luật quy định*”.

- Sửa đổi các trường hợp không phải chịu TNHC quy định tại Điều 11 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Thứ tư, cần nghiên cứu để áp dụng thủ tục tư pháp khi xử phạt những VPHC có mức phạt cao. So với tội phạm, có rất nhiều những VPHC có mức tiền phạt cao, giá trị tang vật, phương tiện bị tịch thu rất lớn, việc áp dụng các chế tài xử phạt VPHC có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân nhưng lại được thực hiện theo thủ tục hành chính khép kín. Không giống như cơ chế xét xử tại Tòa án theo thủ tục tư pháp, việc xử phạt VPHC chỉ do một người thực hiện (người có thẩm quyền ban hành quyết định xử phạt VPHC), lại không có thủ tục xem xét lại tính đúng, sai của quyết định (như phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm đối với bản án, quyết định của Tòa án), do vậy, có thể có những sai sót không được phát hiện ra.¹⁰ Sẽ vô lý khi xử phạt VPHC với mức hàng trăm triệu đồng, thậm chí phạt đến 2 tỷ đồng lại do một người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính thực hiện và theo thủ tục hành chính không công khai, không tranh tụng... Trong khi đó, việc truy cứu TNHC chỉ mấy triệu đồng (khi phạt tiền là hình phạt chính) thì lại phải do Thẩm phán chuyên nghiệp tiến hành theo thủ tục tố tụng rất chặt chẽ, công khai. Vì vậy, nhà làm luật cần cân nhắc có nên quy định giao cho Tòa án mà cụ thể là thẩm phán tiến hành xử phạt theo thủ tục tư pháp đối với các VPHC có mức tiền phạt cao bởi không có thủ tục nào chặt chẽ và bảo đảm khách quan hơn thủ tục tố tụng tư pháp. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, 2017 [trans: Nguyen Canh hop (ed), *Vietnamese Administrative Law Textbook*, Publisher Hong Duc, 2017]
- [2] Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013 [trans: Nguyen Cuu Viet, *Vietnamese Administrative Law Textbook*, National Politician Publisher, 2013]
- [3] Nguyễn Hoàng Việt, “Nghiên cứu khái niệm phạm pháp vi cảnh - ý nghĩa đối với việc xác định phạm vi giới hạn vi phạm hành chính”, *Báo điện tử hocluat.vn*, 2019 [trans: Nguyen Hoang Viet, “Studying the concept of criminal context - meaning for determining the limited scope of administrative violations”, *hocluat.vn online*], <https://hocluat.vn/nghien-cuu-khai-niem-pham-phap-vi-canh-y-nghia-doi-voi-viec-xac-dinh-pham-vi-gioi-han-vi-pham-hanh-chinh/>, accessed on 20/9/2019

¹⁰ Nguyễn Hoàng Việt, *lđđ*.