

GÓP Ý SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH NĂM 2012

Nguyễn Cảnh Hợp

PGS.TS. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Vi phạm hành chính, trách nhiệm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/03/2020

Biên tập : 16/03/2020

Duyệt bài : 18/03/2020

Article Information:

Keywords: Administrative violations; administrative responsibility; administrative sanctions.

Article History:

Received : 12 Mar. 2020

Edited : 16 Mar. 2020

Approved : 18 Mar. 2020

Tóm tắt:

Để bảo đảm chất lượng của việc sửa đổi, bổ sung Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, bài viết này phân tích, chỉ ra một số bất cập, hạn chế trong quy định của Luật và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Abstract:

This article provides analysis of a number of inadequacies and shortcoming in the provisions of the Law on Law on Handling of Administrative Violations of 2012 and also proposed recommendations for further improvements of the Law so that it is to ensure the quality of the amendments to the Law.

1. Sửa đổi phạm vi điều chỉnh

Theo tác giả, các biện pháp xử lý hành chính cần được tách ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC 2012) và được quy định trong một văn bản luật riêng vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, các biện pháp xử lý vi phạm hành chính (VPHC) được quy định tại khoản 3 Điều 2 Luật XLVPHC 2012, là các biện pháp được áp dụng đối với cá nhân "vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội mà không phải là tội phạm", không tương ứng với một loại trách nhiệm pháp lý nào.

Do đó, tên gọi của Luật không phù hợp với loại vi phạm này, tức không phải VPHC. Đây cũng không phải là biện pháp trách nhiệm hình sự vì cơ sở để áp dụng không phải là tội phạm. Do đó, về bản chất, đây là các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt: đặc biệt về đối tượng, cơ sở áp dụng, điều kiện áp dụng, nội dung cưỡng chế, thẩm quyền và thủ tục áp dụng.

Thứ hai, mặc dù quy định trong cùng một đạo luật, nhưng các nội dung cụ thể về áp dụng các biện pháp xử lý hành chính lại được quy định riêng, tách khỏi xử phạt VPHC, từ đối tượng áp dụng, nguyên tắc, thời hiệu, thời hạn áp dụng, nội dung các biện pháp cho đến thẩm quyền và thủ tục áp dụng. Trong khi đó, có một số điều khoản quy định chung cho cả xử phạt VPHC và áp dụng các biện pháp xử lý hành chính chưa thật hợp lý, ví dụ: “khiếu nại, tố cáo và khởi kiện trong XLVPHC” (Điều 15), “Trách nhiệm của người có thẩm quyền XLVPHC” (Điều 16), tinh tiết giảm nhẹ (Điều 9), tinh tiết tăng nặng (Điều 10), v.v...

Thứ ba, trên cơ sở Pháp lệnh Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân, chúng ta có thể xây dựng một luật riêng về áp dụng các biện pháp xử lý hành chính với đầy đủ nội dung về đối tượng áp dụng, các biện pháp cụ thể, thẩm quyền và thủ tục áp dụng. Điều này không phức tạp về kỹ thuật lập pháp, trong khi đó mọi vấn đề liên quan đến áp dụng các biện pháp xử lý hành chính sẽ được giải quyết rành mạch, nhất quán, triệt để, thể hiện sâu sắc nguyên tắc bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

2. Bổ sung quy định về trách nhiệm hành chính

Luật XLVPHC 2012 không đề cập đến trách nhiệm hành chính mà chỉ quy định về

xử phạt vi phạm hành chính. Tác giả cho rằng, chỉ khi nào xác định rành mạch cơ sở của trách nhiệm hành chính, các trường hợp không phải chịu trách nhiệm hành chính, nguyên tắc truy cứu trách nhiệm hành chính, các trường hợp miễn truy cứu trách nhiệm hành chính, v.v... thì mới có thể quy định về xử phạt VPHC phù hợp.

Xử phạt, nếu theo định nghĩa của Luật chỉ là “*áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả*” (khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC 2012), nhưng đó là kết quả của cả quá trình gồm nhiều hoạt động nhằm xác định trách nhiệm hành chính. Vì vậy, trước khi quy định về xử phạt, phải quy định đầy đủ những vấn đề của trách nhiệm hành chính. Tác giả cho rằng, trong một số điều, Luật XLVPHC 2012 sử dụng thuật ngữ chưa hợp lý như: khoản 1 Điều 6 “*thời hiệu xử phạt VPHC*” (cần thay bằng “*thời hiệu truy cứu trách nhiệm hành chính*”); Điều 11 “*những trường hợp không xử phạt VPHC*” (cần thay bằng “*những trường hợp không phải là vi phạm hành chính*”, hoặc “*miễn trách nhiệm hành chính*”). Bên cạnh đó, do không quy định về trách nhiệm hành chính nên trong trường hợp vi phạm có tổ chức hay trường hợp vi phạm chưa đạt hoặc tự ý nửa chừng chấm dứt vi phạm (là những trường hợp Luật XLVPHC 2012 không quy định) thì không rõ trách nhiệm phải gánh chịu như thế nào?

Từ những phân tích nêu trên, tác giả cho rằng, cần sửa đổi, bổ sung Luật XLVPHC 2012 về trách nhiệm hành chính như sau:

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

- Sửa đổi các trường hợp không xử phạt VPHC tại Điều 11 thành “các trường hợp không bị coi là vi phạm hành chính”.

- Bổ sung một điều quy định về miễn trách nhiệm hành chính (do hành vi không còn nguy hiểm cho xã hội, thời hiệu xử phạt đã hết, v.v... (tương tự như quy định của Bộ luật Hình sự).

- Sửa đổi tên gọi của Điều 9 thành “Các tình tiết giảm nhẹ *trách nhiệm hành chính*”, Điều 10 thành “Các tình tiết tăng nặng *trách nhiệm hành chính*”, nếu không sẽ không rõ giảm nhẹ hay tăng nặng cái gì.

- Bổ sung một điều quy định về trường hợp vi phạm có tổ chức (đồng phạm) và phân hóa trách nhiệm của từng chủ thể tham gia.

- Bổ sung một điều quy định về tự ý nửa chừng chấm dứt vi phạm và vi phạm chưa đạt.

3. Hoàn thiện khái niệm xử phạt vi phạm hành chính

Theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC 2012, “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”. Mục đích của quy định tại khoản 2 Điều 2 này chỉ là để phân biệt xử phạt VPHC với áp dụng các biện pháp xử lý hành chính.

Theo định nghĩa này, nội dung của xử phạt VPHC thể hiện ở việc áp dụng hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả vi phạm; xử phạt VPHC đồng nhất với việc ra quyết định xử phạt (trong đó ghi rõ người thực hiện hành vi vi phạm, hành vi vi phạm cụ thể, điều luật được áp dụng, hình thức, mức xử phạt và các biện pháp khắc phục hậu

quả vi phạm được quy định trong các nghị định của Chính phủ quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể). Hơn nữa, quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC 2012 cũng không chính xác khi rơi vào các trường hợp không ra quyết định xử phạt quy định tại Điều 65 của Luật này, tức các trường hợp chỉ ra quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả mà không xử phạt (hết thời hiệu xử phạt, trường hợp cá nhân VPHC chết, mất tích, tổ chức vi phạm hành chính đã giải thể, phá sản v.v...).

Theo tác giả, *xử phạt VPHC cần được hiểu là toàn bộ các hoạt động nhằm xác minh, thu thập chứng cứ, đánh giá chứng cứ và chứng minh các tình tiết của VPHC cụ thể, lựa chọn quy phạm cần áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm theo quy định của pháp luật và ra quyết định xử phạt.*

Vì vậy, cần quy định một điều riêng định nghĩa về xử phạt VPHC, một điều riêng quy định về áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả, trong đó gồm áp dụng hình thức xử phạt VPHC và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; đồng thời, cần quy định một điều về “áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả” như quy định tại khoản 2 Điều 65.

4. Bổ sung quy định về chứng minh, chứng cứ

Luật XLVPHC 2012 là một văn bản luật lớn, gần như Bộ luật, vì vậy, các điều, khoản của Luật cần quy định cụ thể. Mỗi một thuật ngữ cần được quy định với nội hàm đầy đủ, ví dụ, vi phạm hành chính, đồng phạm, vi phạm có tổ chức, tự ý nửa chừng chấm dứt vi phạm, vi phạm chưa đạt, lỗi cố ý, lỗi vô ý, tái phạm, vi phạm hành chính nhiều lần, tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ, sự kiện bất khả kháng, người không có năng lực trách nhiệm hành chính, người nghiện ma túy,...

Xử phạt vi phạm hành chính là một tập hợp của nhiều hành động, từ xác định hành vi vi phạm, chủ thể thực hiện, các tình tiết khách quan, chủ quan cấu thành vi phạm, kết thúc bằng việc áp dụng chế tài phù hợp với quy định của pháp luật. Nói chính xác hơn: xử phạt VPHC là quá trình truy cứu trách nhiệm hành chính, nó không chỉ là việc ra quyết định áp dụng hình thức, mức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả.

Xử phạt vi phạm phải bảo đảm yêu cầu không làm oan sai đối với người bị xử phạt. Chỉ khi xác minh, thu thập đầy đủ chứng cứ và đánh giá chúng một cách toàn diện thì việc xử phạt mới không bị oan sai, bảo đảm nguyên tắc xử phạt khách quan. Tuy nhiên, *Luật XLVPHC 2012 chỉ mới đề cập đến trách nhiệm chứng minh vi phạm hành chính như một nguyên tắc mà chưa quy định rõ thế nào là chứng minh và chứng minh như thế nào, chứng minh bằng phương tiện pháp lý nào, chưa quy định tương xứng với nội dung và tầm quan trọng của vấn đề chứng minh như một chế định của pháp luật XLVPHC¹*. Các điều 58 (Lập biên bản vi phạm), 59 (Xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính), 60 (Xác định giá trị tang vật vi phạm hành chính để làm căn cứ xác định khung tiền phạt, thẩm quyền xử phạt), 61 (Giải trình), 64 (Sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ trong việc phát hiện vi phạm hành chính) Phần hai Chương III chỉ mới thể hiện một phần không đáng kể nội dung của chứng minh.

Thực tế đã có không ít vụ vi phạm cần nhiều thời gian và sử dụng nhiều biện pháp nghiệp vụ, chuyên môn để xác minh, thu thập chứng cứ, làm rõ các tình tiết của vụ việc. Ví dụ, Công ty Sơn HP bị Cục Hải quan thành phố Hải Phòng xử phạt vi phạm về hành vi khai không đúng mã số thuế khi làm thủ tục nhập khẩu hàng hóa. Cục Hải quan thành phố Hải Phòng đã xử phạt Công ty bằng giá trị một lần thuế trốn cùng với truy thu thuế tổng cộng hơn 16 tỷ đồng vì cho rằng, hàng nhập khẩu là sơn thành phẩm mà không phải nguyên liệu. Đơn vị giám định, sau hai lần giám định, đã có kết luận trái ngược nhau, dẫn đến thuế suất rất khác nhau: kết luận lần đầu coi hàng nhập khẩu là sơn thành phẩm, nhưng kết luận lần hai (sau khi hỏi các cơ quan hữu quan) khẳng định hàng nhập khẩu là nguyên liệu bán thành phẩm dùng để sản xuất sơn. Chỉ sau khi Công ty Sơn HP khởi kiện vụ án hành chính thì các chứng cứ mới được Tòa án xác minh, đánh giá đúng đắn, dẫn đến kết quả quyết định xử phạt VPHC của Cục trưởng Hải quan thành phố Hải Phòng bị hủy. Công ty Sơn HP không bị xử phạt phạt và truy thu 16 tỷ đồng nữa².

Rõ ràng trong vụ xử phạt vi phạm này, chứng cứ là yếu tố quyết định và việc trưng cầu giám định là hoàn toàn cần thiết. Tuy nhiên, toàn bộ việc thu thập, đánh giá chứng cứ này lại do cơ quan hải quan quyết định, chứ không phải do yêu cầu của người bị xử phạt. Quá trình quyết định trưng cầu giám

1 Điểm d khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC 2012.

2 Xem Quyết định giám đốc thẩm 02/2012/HC-GĐT ngày 16/03/2012 xét xử vụ án hành chính về khiếu kiện quyết định truy thu thuế và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế của Công ty cổ phần Sơn HP, <https://thegioiluat.vn/an-le/quyet-dinh-giam-doc-tham-02-2012-hc-gdt-xet-xu-vu-an-hanh-chinh-ve-khieu-kien-quyet-dinh-truy-thu-thue-va-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-thue-119/>.

định và việc giám định không được pháp luật quy định cho nên những đòi hỏi đối với chứng cứ như tính xác thực, tính có liên quan và tính hợp pháp đều không được đặt ra.

Vi vậy, tác giả cho rằng, cần sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012 theo hướng bổ sung một chương quy định cụ thể các vấn đề liên quan đến chứng cứ, chứng minh như: định nghĩa, phân loại chứng cứ, nguồn chứng cứ, các hoạt động xác minh, thu thập, cất giữ, bảo quản chứng cứ, đánh giá chứng cứ, các tình tiết phải chứng minh, những tình tiết không phải chứng minh.

Bên cạnh đó, tác giả cho rằng, thực tế có nhiều vụ vi phạm mà việc chứng minh vi phạm rất phức tạp, nên thời hạn ra quyết định xử phạt (Điều 66 của Luật) hiện nay, với hai lần gia hạn không quá 60 ngày là chưa tương xứng, cần phải được kéo dài hơn.

5. Luật hóa thẩm quyền của Chính phủ quy định hành vi vi phạm trong các lĩnh vực

Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/07/2013 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC 2012 quy định: “Việc quy định hành vi vi phạm hành chính phải bảo đảm các yêu cầu sau đây: a) Có vi phạm các quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm, điều cấm của pháp luật về trật tự quản lý hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước; b) Đáp ứng yêu cầu bảo đảm trật tự quản lý hành chính nhà nước; c) Hành vi vi phạm hành chính phải được mô tả rõ ràng, cụ thể để có thể xác định và xử phạt được trong thực tiễn”; khoản 2 quy định: “Việc quy định hình thức xử phạt, mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm hành chính phải căn cứ vào các yếu tố sau đây: a) Tính chất, mức độ xâm hại trật tự quản lý hành chính nhà nước của hành

vi vi phạm; đối với hành vi vi phạm không nghiêm trọng, có tính chất đơn giản, thì phải quy định hình thức xử phạt cảnh cáo; b) Mức thu nhập, mức sống trung bình của người dân trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; c) Mức độ giáo dục, rèn dũa và tính hợp lý, tính khả thi của việc áp dụng hình thức, mức phạt”.

Những nội dung trên đây thực chất là quan điểm chỉ đạo đối với việc ban hành các nghị định quy định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực, vì vậy, chúng cần được thể hiện trong luật với tính chất là các nguyên tắc chỉ đạo cho việc ban hành nghị định của Chính phủ.

6. Quy định đầy đủ, cụ thể các nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính

Điều 3 Luật XLVPHC 2012 quy định về nguyên tắc xử lý vi phạm hành chính, trong đó liệt kê 6 nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính. Quy định của Luật về các nguyên tắc còn khái quát và chưa thật đầy đủ. Để bảo đảm hiệu quả hoạt động xử phạt vi phạm hành chính, tác giả cho rằng, cần tách các nguyên tắc thành từng điều luật riêng và bổ sung thêm một số nguyên tắc, cụ thể như sau:

Bảo đảm pháp chế trong xử phạt vi phạm hành chính.

Bình đẳng trước pháp luật trong xử phạt vi phạm hành chính.

Việc xử phạt vi phạm hành chính được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, bảo đảm công bằng.

Việc xử phạt vi phạm hành chính 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.

Nghĩa vụ chứng minh VPHC (hay “suy đoán không có lỗi”).

Nguyên tắc tranh tụng.

Tiếng nói, chữ viết sử dụng khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính.

Trách nhiệm đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính.

Trách nhiệm của người có thẩm quyền XLVPHC.

Trách nhiệm quản lý công tác thi hành pháp luật về XLVPHC.

Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị trong công tác XLVPHC.

Giám sát công tác XLVPHC.

Khiếu nại trong xử phạt vi phạm hành chính.

Bảo đảm thi hành các quyết định xử phạt VPHC.

Áp dụng Luật XLVPHC đối với hành vi vi phạm hành chính ở ngoài lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nội dung của các nguyên tắc cần được quy định cụ thể, ví dụ:

- Nguyên tắc bảo đảm pháp chế trong xử phạt VPHC có nội dung: 1) Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật; 2) Không ai có thể bị coi là đã vi phạm hành chính và bị xử phạt vi phạm nếu không đủ căn cứ và theo trình tự được pháp luật quy định; 3) Việc xử lý VPHC phải đúng thẩm quyền và thủ tục được pháp luật quy định; 4) Nghiêm cấm mọi hình thức xúc phạm danh dự, nhân phẩm người bị xử lý vi phạm hành chính; 5) Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần; nhiều người cùng thực hiện một hành vi vi phạm hành chính thì mỗi người vi phạm đều bị xử

phạt về hành vi vi phạm hành chính đó; 6) Một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính hoặc vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm”.

- Nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật có nội dung: 1) Mọi cá nhân vi phạm hành chính phải chịu trách nhiệm hành chính không phụ thuộc vào giới tính, dân tộc, tiếng nói, nguồn gốc xuất thân, tình trạng tài sản, địa vị xã hội, nơi cư trú, tin ngưỡng, tôn giáo và những lý do khác; 2) Các điều kiện miễn trừ trách nhiệm đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân, thẩm phán, kiểm sát viên, điều tra viên do pháp luật quy định.

- Nguyên tắc về nghĩa vụ chứng minh VPHC có nội dung: 1) Cá nhân, tổ chức chỉ bị truy cứu trách nhiệm hành chính nếu có lỗi khi thực hiện hành vi vi phạm; 2) Cá nhân, tổ chức chưa bị coi là đã vi phạm hành chính nếu lỗi của người thực hiện hành vi vi phạm chưa được chứng minh theo quy định của pháp luật; 3) Người bị truy cứu trách nhiệm hành chính không phải chứng minh mình không vi phạm trừ những trường hợp luật định; 4) Mọi nghi ngờ về lỗi của người bị truy cứu trách nhiệm hành chính được giải thích theo hướng có lợi cho họ.

- Nguyên tắc tranh tụng không chỉ dừng ở quyền được giải trình quy định tại khoản 1 Điều 63 mà phải bao gồm các quyền, như cung cấp chứng cứ, yêu cầu xác minh, thu thập chứng cứ, quyền được yêu cầu người làm chứng, yêu cầu trưng cầu giám định, quyền có mặt và phát biểu quan điểm, ý kiến của mình, quyền nhờ luật sư hoặc người khác tham gia phiên họp xem xét việc xử phạt VPHC ■