

# HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH VỀ NHỮNG TRƯỜNG HỢP KHÔNG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Hoàng Quốc Hồng

*TS. Khoa Hành chính Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội*

**Thông tin bài viết:**

*Từ khóa:* Vi phạm hành chính, không xử phạt vi phạm hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 29/03/2022  
Biên tập : 12/04/2022  
Duyệt bài : 13/04/2022

**Article Information:**

*Keywords:* Administrative violations; non-sanctioning administrative violations; Law on Handling of administrative violations

*Article History:*

Received : 29 Mar. 2022  
Edited : 12 Apr. 2022  
Approved : 13 Apr. 2022

Luật Xử lý vi phạm hành chính (VPHC) năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Xử lý VPHC) là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động xử lý các hành vi VPHC, bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Thực tiễn thi hành Luật Xử lý VPHC cho thấy, xử phạt VPHC là một trong những hoạt động phức tạp, diễn ra trong nhiều lĩnh vực quản lý có ảnh hưởng, tác động đến nhiều mặt của đời sống xã hội, quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức. Điều này đòi hỏi các chủ thể có thẩm quyền xử phạt phải cẩn trọng bảo đảm thực hiện đúng quy định của luật. Bên cạnh đó, điều này cũng đòi hỏi các quy định của Luật Xử lý VPHC phải hợp lý, khoa học tạo cơ sở pháp lý vững chắc

**Tóm tắt:**

Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động quản lý nhà nước trong đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bên cạnh những kết quả đạt được, một số quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính còn bất cập gây ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện Luật trên thực tiễn và cần được tiếp tục hoàn thiện.

**Abstract:**

The Law on Handling of administrative violations of 2012 was amended in 2020, which has established an important legal ground for state management activities in the fight against administrative violations in various fields of social activities. In addition to the achieved results, a number of provisions of the Law on handling of administrative violations are inadequate, which affects the effectiveness of the enforcement of this Law in practice and they need to be reviewed for further improvements.

cho hoạt động xử phạt VPHC. Tuy nhiên, thực tế thi hành Luật Xử lý VPHC cho thấy, một số quy định của Luật còn bất cập gây ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của công tác thi hành pháp luật xử phạt VPHC. Trong số các quy định đó là quy định về một số trường hợp không xử phạt VPHC.

**1. Những trường hợp không xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính**

Điều 11 Luật Xử lý VPHC quy định:

“Không xử phạt vi phạm hành chính đối với các trường hợp sau đây:

1. Thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong tình thế cấp thiết;

2. Thực hiện hành vi vi phạm hành chính do phòng vệ chính đáng;

3. Thực hiện hành vi vi phạm hành chính do sự kiện bất ngờ;

4. Thực hiện hành vi vi phạm hành chính do sự kiện bất khả kháng;

5. Người thực hiện hành vi vi phạm hành chính không có năng lực trách nhiệm hành chính; người thực hiện hành vi vi phạm hành chính chưa đủ tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5 của Luật này”.

Như vậy, theo quy định của Điều 11 Luật Xử lý VPHC, những trường hợp sau đây không xử phạt VPHC:

- *Người thực hiện hành vi trong tình thế cấp thiết*: Tình thế cấp thiết là tình thế chứa đựng một nguy cơ thực tế (thiên tai, hỏa hoạn, sự cố kỹ thuật...), đe dọa lợi ích của Nhà nước, tổ chức, quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân. Hành động trong tình thế cấp thiết, là hy sinh một lợi ích nhỏ để bảo vệ một lợi ích lớn. Đây không phải, là hành vi VPHC. Chế định này được xây dựng nhằm khuyến khích cá nhân, thực hiện hành vi có ích, phù hợp với yêu cầu xã hội. Vì vậy, đây được coi là hành vi không VPHC.

- *Người thực hiện hành vi phòng vệ chính đáng*: Phòng vệ chính đáng là hành động do một cá nhân thực hiện, phù hợp với lợi ích, đòi hỏi của xã hội. Đó là hành vi bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, quyền lợi ích chính đáng của cá nhân hoặc của người khác, nên người thực hiện hành vi trong tình thế này được coi không phải là hành vi VPHC. Nếu xem phòng vệ chính đáng là VPHC thì mâu thuẫn với khoản 12 Điều 2 Luật Xử lý VPHC. Theo đó, tại quy định này,

xác định đây là hành vi hợp pháp của cá nhân bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tổ chức, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác...

- *Sự kiện bất ngờ*: Sự kiện bất ngờ là sự kiện nằm ngoài ý chí của cá nhân, tổ chức; do đó, cá nhân, tổ chức không thể thấy trước hoặc không buộc phải thấy trước hậu quả nguy hại cho xã hội. Vì vậy, đây không thể được coi là VPHC và không phải chịu trách nhiệm hành chính. Trong tình huống này, đối tượng thực hiện hành vi không có nghĩa vụ phải thấy trước hậu quả thiệt hại của hành vi do mình gây ra hoặc hoàn toàn không có điều kiện để thấy trước hậu quả đó<sup>1</sup>.

- *Sự kiện bất khả kháng*: Sự kiện bất khả kháng là sự kiện xảy ra một cách khách quan, không thể tiên liệu được và không thể khắc phục được mặc dù con người trong hoàn cảnh đó, đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết trong điều kiện và khả năng cho phép đối với sự kiện phi ý chí này (lũ lụt, động đất, núi lửa, chiến tranh...). Đây là sự kiện khách quan xảy ra ngoài ý chí của con người, trong điều kiện đó, hành vi của con người hoàn toàn không có lỗi.

- *Người không có năng lực trách nhiệm hành chính; người chưa đủ tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính*:

+ Người không có năng lực trách nhiệm hành chính là người mắc bệnh tâm thần hoặc một bệnh khác làm mất khả năng nhận thức điều khiển hành vi của mình (không có lỗi), mặc dù họ ở độ tuổi phải chịu trách nhiệm hành chính. Trường hợp những người này có hành vi vi phạm pháp luật hành chính, tức là hành vi đó được xác định đáp ứng đầy đủ các dấu hiệu cấu thành vi phạm, tuy nhiên, do bản thân chủ thể vi phạm không có năng lực trách nhiệm hành chính nên hành vi của họ không được coi là VPHC. Giữa vi phạm hành chính

<sup>1</sup> Xem thêm Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hình sự*, Nxb. Công An Nhân dân, 2017, tr.166; *Bình luận khoa học Bộ luật Hình sự*. Nxb. Hồng Đức, 2015, tr. 50.

## THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

và trách nhiệm hành chính có mối liên hệ hữu cơ nhưng đồng thời có tính độc lập tương đối với nhau. Khi đã có VPHC trách nhiệm hành chính phải được đặt ra. VPHC là cơ sở để truy cứu trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, đối với những chủ thể không có năng lực trách nhiệm hành chính, pháp luật đã loại trừ trách nhiệm hành chính.

+ Theo quy định của điểm a khoản 1 Điều 5 Luật Xử lý VPHC, người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm hành chính do cố ý; người từ đủ 16 tuổi trở lên bị xử phạt vi phạm hành chính về mọi vi phạm hành chính. Như vậy, người chưa đủ tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính là những người chưa đủ 14 tuổi. Việc xác định tuổi chịu trách nhiệm về hành vi VPHC được căn cứ vào khả năng nhận thức điều khiển hành vi hạn chế của chủ thể. Theo đó, độ tuổi chịu trách nhiệm hành chính, được quy định phải phù hợp với năng lực nhận thức, điều khiển hành vi. Người chưa đủ 14 tuổi còn hạn chế về khả năng nhận thức điều khiển hành vi (không có lỗi), nên khi thực hiện hành vi trái luật, không bị xử phạt.

Quy định của Điều 11 Luật Xử lý VPHC là phù hợp với chính sách pháp luật của Nhà nước ta. Tuy nhiên, kỹ thuật thể hiện nội dung của Điều này còn một số điểm chưa hợp lý sau đây:

*Thứ nhất*, Điều luật sử dụng cụm từ “*không xử phạt vi phạm hành chính đối với các trường hợp... thực hiện hành vi vi phạm hành chính...*”. Điều này có nghĩa là, người thực hiện hành vi được coi là hành vi VPHC nhưng vì lý do nhất định nên không bị xử phạt VPHC. Cách hiểu này chưa phù hợp với quan niệm khoa học về VPHC, các dấu hiệu cấu thành VPHC, trách nhiệm hành chính... Theo đó, hành vi VPHC luôn được xác định là hành vi gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, tập thể, lợi ích của cá nhân, lợi ích chung của toàn thể cộng đồng<sup>2</sup>... đây là

hành vi có hại cần phải loại trừ trong đời sống xã hội. Vì vậy, người thực hiện hành vi VPHC, phải chịu trách nhiệm hành chính<sup>3</sup>. Tuy nhiên, trong những trường hợp không xử phạt VPHC ở Điều 11 Luật Xử lý VPHC có những trường hợp thực hiện hành vi hành chính để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tập thể, lợi ích của cá nhân, lợi ích chung của toàn thể cộng đồng. Ví dụ, khoản 11 Điều 2 Luật Xử lý VPHC giải thích, tình thế cấp thiết là *tình thế của cá nhân, tổ chức vì muốn tránh một nguy cơ đang thực tế đe dọa lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác mà không còn cách nào khác là phải gây một thiệt hại nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa*; khoản 12 Điều 2 giải thích, phòng vệ chính đáng là *hành vi của cá nhân vì bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác mà chống trả lại một cách cần thiết người đang có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích nói trên*. Như vậy, nếu xác định những nỗ lực muốn tránh một nguy cơ đang thực tế đe dọa lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác hoặc nỗ lực bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác nhưng vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm là hành vi VPHC cần phải loại trừ trong đời sống xã hội là chưa hợp lý.

*Thứ hai*, khi xác định VPHC thì một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến cấu thành vi phạm đó là yếu tố lỗi. Khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý VPHC quy định: “*Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước...*”. Như vậy, nếu một người nào đó thực hiện một hành vi trái luật, hoàn toàn bình thường về khả năng nhận thức, điều khiển hành vi thì mới được coi là có lỗi, hành

<sup>2</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* Nxb. Công An Nhân dân. 2018, Tr. 335.

<sup>3</sup> Xem Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận chung Nhà nước và pháp luật*. Nxb Tư Pháp. 2021, Tr 419- 426.

vi trái pháp luật đó là VPHC. Trên cơ sở quy định mang tính nguyên tắc này, khi truy cứu trách nhiệm hành chính (xử phạt) đối với một cá nhân, chủ thể có thẩm quyền không chỉ dựa trên hành vi khách quan là trái pháp luật, gây thiệt hại cho xã hội mà còn phải chú ý, xem xét đến yếu tố lỗi của chính cá nhân thực hiện hành vi đó. Thiếu yếu tố lỗi, một yếu tố quan trọng của mặt chủ quan cấu thành vi phạm thì không có vi phạm. Bên cạnh đó, khoản 13 Điều 2 quy định: *Sự kiện bất ngờ là sự kiện mà cá nhân, tổ chức không thể thấy trước hoặc không buộc phải thấy trước hậu quả của hành vi nguy hại cho xã hội do mình gây ra*; khoản 14 Điều 2 quy định: *Sự kiện bất khả kháng là sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép*; khoản 15 Điều 2 quy định: *Người không có năng lực trách nhiệm hành chính là người thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong khi đang mắc bệnh tâm thần hoặc một bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình*. Như vậy, cá nhân khi ở vào tình trạng này (mất năng lực hành vi) nếu thực hiện hành vi trái luật cũng được coi là vi phạm vì thiếu yếu tố lỗi. Hành vi trái pháp luật hành chính, không đồng nhất với vi phạm hành chính. Vi phạm hành chính phải có tính chất trái pháp luật, gây thiệt hại cho xã hội, do chủ thể có năng lực hành vi thực hiện. Về phương diện lý luận, năng lực trách nhiệm hành chính được cấu thành bởi khả năng nhận thức, điều khiển hành vi, độ tuổi chịu trách nhiệm. Thiếu một trong những điều kiện đó, không thể có năng lực trách nhiệm hành chính. Do vậy, quy định của Điều 11 Luật Xử lý VPHC chưa thể hiện được những yêu cầu sau:

+ Hành vi mà một người, được phép thực hiện khi có căn cứ do pháp luật xác nhận tính hợp pháp của hành vi đó thì không thể coi đó là hành vi vi phạm hành chính. Nói một cách khác, về mặt pháp lý, những hành vi nào không trái pháp luật, được phép thực hiện thì hành vi đó không phải là vi phạm hành chính.

+ Về mặt khách quan, hành vi do một người thực hiện, mặc dù có thể gây thiệt hại trong thực tế nhưng xét về yếu tố chủ quan người đó đã lựa chọn được cách xử sự phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của xã hội mà pháp luật quy định, do vậy không có lỗi. Đây là những tình tiết loại trừ tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi.

+ Hành vi vi phạm hành chính là trái pháp luật hành chính nhưng không phải hành vi trái pháp luật hành chính nào cũng là vi phạm hành chính nếu người thực hiện hành vi mất khả năng nhận thức, điều khiển hành vi.

Từ những phân nêu trên cho thấy, hành vi hành chính quy định tại Điều 11 Luật Xử lý VPHC là những hành vi phù hợp với lợi ích xã hội, không có tính nguy hiểm, nên về mặt hình thức, không trái luật.

### 2. Kiến nghị hoàn thiện Luật Xử lý vi phạm hành chính

*Thứ nhất*, sửa đổi các khoản 1, 2, 3, 4 Điều 11 Luật Xử lý VPHC theo hướng không quy định những hành vi thuộc các khoản này là hành vi VPHC. Theo đó, khoản 1, 2, 3, 4 được viết lại như sau: *“Không xử phạt vi phạm hành chính đối với các trường hợp sau đây: 1. Thực hiện hành vi trong tình thế cấp thiết; 2. Thực hiện hành vi do phòng vệ chính đáng; 3. Thực hiện hành vi do sự kiện bất ngờ; 4. Thực hiện hành vi do sự kiện bất khả kháng”*.

*Thứ hai*, sửa đổi khoản 15 Điều 2, khoản 5 Điều 11 Luật Xử lý VPHC nhằm bảo đảm sự thống nhất với quy định của khoản 1 Điều 2 về yếu tố lỗi trong VPHC. Theo đó, khoản 15 Điều 2 được viết lại như sau: *“Người không có năng lực trách nhiệm hành chính là người thực hiện hành vi khi đang mắc bệnh tâm thần, bệnh khác làm mất khả năng nhận thức điều khiển hành vi của mình”*; khoản 5 Điều 11 được viết lại như sau: *“Người thực hiện hành vi không có năng lực trách nhiệm hành chính; người thực hiện hành vi chưa đủ tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5 của Luật này”* ■