

BÀN VỀ CÁC ĐIỂM MỚI TRONG PHẦN NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG CỦA LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Võ Thị Hoài¹

Tóm tắt: Nhằm khắc phục những bất cập, vướng mắc của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, ngày 13/11/2020, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính đã được thông qua. Bài viết tập trung phân tích những điểm mới trong phần thứ nhất “Những quy định chung” của Luật này để cho thấy những bước hoàn thiện của pháp luật làm định hướng điều chỉnh hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực xử lý các vi phạm hành chính.

Từ khóa: Điểm mới Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Nhận bài: 17/3/2022; Hoàn thành biên tập: 06/4/2022; Duyệt đăng: 21/4/2022.

Abstract: In order to overcome the shortcomings and problems after more than 7 years of application, on November 13, 2020, the Law amending and supplementing a number of articles of the Law on Handling of Administrative Violations was passed. The article focuses on analyzing new points in the first part “General provisions” of this Law to show the perfecting steps of the law to guide the adjustment of State management activities in the field of handling administrative violations.

Keywords: New points of the Law amending and supplementing a number of articles of the Law on Handling of Administrative Violations.

Date of receipt: 17/3/2022; Date of revision: 06/4/2022; Date of Approval: 21/4/2022.

Luật Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2012 được cấu trúc thành 06 phần nội dung chính. Trong đó phần thứ nhất bao gồm 20 điều luật trong tổng số 142 điều. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính đã sửa đổi, bổ sung 7 điều trong số 20 điều luật ở phần này. Những sửa đổi, bổ sung này có thể là những sửa đổi, bổ sung mang tính toàn diện hoặc sửa kỹ thuật câu từ, bổ sung thêm điểm mới hoặc bãi bỏ những nội dung không cần thiết. Phần quy định chung dù không phải là những quy tắc xử sự cụ thể nhưng nó chứa đựng những quy phạm pháp luật định nghĩa, tổng hợp, khái quát, hướng dẫn làm định hướng cho toàn bộ các hoạt động phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước về xử lý vi phạm hành

chính. Vì vậy, phần quy định chung này rất cần được quy định sao cho khoa học, thống nhất, bao quát để không bỏ sót, tránh tạo ra những lỗ hổng pháp lý hoặc sự mâu thuẫn với luật khác hay văn bản dưới luật có liên quan. Những điểm mới trong Phần quy định chung này bao gồm những nội dung sau đây:

1. Sửa đổi, bổ sung về thuật ngữ tạo sự rõ ràng và tránh mâu thuẫn giữa các văn bản pháp lý

Khái niệm về “tái phạm” trong Luật XLVPHC năm 2012 được nhiều ý kiến cho rằng chưa bao quát và có sự mâu thuẫn với quy định tại Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2017 (BLHS năm 2015). Khái niệm này² chưa làm rõ được trường

¹ Thạc sỹ, Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Sài Gòn.

² “Tái phạm” là việc cá nhân, tổ chức đã bị xử lý vi phạm hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử lý vi phạm hành chính, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính hoặc kể từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định này mà lại thực hiện hành vi vi phạm hành chính đã bị xử lý.

hợp “*đã bị xử lý vi phạm hành chính*” được hiểu như thế nào, đồng thời cũng chưa có sự tách bạch giữa tái phạm khi bị “*xử lý vi phạm hành chính*” và bị “*xử phạt vi phạm hành chính*” nên chưa bao quát và chưa thể hiện sự nghiêm khắc của pháp luật trong các trường hợp người vi phạm không có thái độ tích cực, hối cải. Đồng thời sẽ dẫn tới sự khó áp dụng khi đối chiếu với quy định tại BLHS năm 2015. Theo quy định tại các Điều 173, Điều 174 của BLHS năm 2015 về các tội trộm cắp tài sản, tội lừa đảo, chiếm đoạt tài sản, nếu đối tượng vi phạm đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà còn tái phạm thì sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Nhưng tại khoản 3, khoản 5 Điều 90; khoản 4 Điều 92 và khoản 1 Điều 94 khi quy định đối tượng đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc; đưa vào trường giáo dưỡng; áp dụng biện pháp giáo dục tại xã phường, thị trấn, Luật XLVPHC năm 2012 quy định những đối tượng trên nếu bị xử phạt vi phạm hành chính 02 lần trong 06 tháng nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính theo quy định của Luật XLVPHC. Để bảo đảm tính công bằng, khách quan, thống nhất với quy định của BLHS năm 2015, khoản 5 Điều 2 Luật số 67/2020/QH14 đã xây dựng lại khái niệm “tái phạm” đầy đủ, rõ ràng hơn. Theo đó, căn cứ tái phạm được xác định rõ là khi cá nhân, tổ chức “*đã bị ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính*” hoặc “*đã bị ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính*” thay vì “*đã bị xử lý vi phạm hành chính*”. Phân tách rõ hai trường hợp bị “*xử phạt vi phạm hành chính*” và “*bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính*” tính tái phạm thống nhất với khái niệm đã được quy định khoản 2, khoản 3 Điều 5 thay vì dùng khái niệm “*đã bị xử lý vi phạm hành chính*” nhưng lại không giải thích rõ khái niệm này tại phần quy định chung. Việc hoàn thiện khái niệm tái phạm

cũng giúp phân biệt giữa “tái phạm” và vi phạm hành chính nhiều lần. Theo đó, khái niệm “tái phạm” được sửa đổi, bổ sung lại “*là việc cá nhân, tổ chức đã bị ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính mà lại thực hiện hành vi vi phạm hành chính đã bị xử phạt; cá nhân đã bị ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính mà lại thực hiện hành vi thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đó*”³.

Khái niệm biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính cũng đã được bổ sung thêm biện pháp giáo dục dựa vào cộng đồng bên cạnh các biện pháp nhắc nhở, biện pháp quản lý tại gia đình. Khoản 71 Điều 1 Luật số 67/2020/QH14 đã làm rõ biện pháp giáo dục dựa vào cộng đồng được hiểu như thế nào. Quy định bổ sung này đảm bảo sự tương thích và thống nhất với Luật Trẻ em, cũng góp phần thực hiện các quyền và lợi ích tốt nhất cho người chưa thành niên.

Bổ sung cụm từ “tổ chức” vào sau từ “cá nhân” tại điểm c khoản 1 Điều 6 khi quy định về thời hiệu áp dụng trong trường hợp xử phạt vi phạm hành chính do cơ quan tiến hành tố tụng chuyển đến đã đảm bảo quy định đầy đủ chủ thể là đối tượng áp dụng cho trường hợp này.

Sửa đổi tên gọi của một số lĩnh vực tại điểm a khoản 1 Điều 6 Luật XLVPHC năm 2012 để bảo đảm thống nhất như: thay “*bảo vệ nguồn lợi thủy sản, hải sản, quản lý lâm sản*” thành “*thủy sản, lâm nghiệp*”; “*thăm dò, khai thác dầu khí và các loại khoáng sản khác*” thành “*hoạt động dầu khí và hoạt động khoáng sản khác*”; thay vì liệt kê cụ thể theo hình thức quy định đóng “*hành vi trốn thuế, gian lận thuế, nộp chậm tiền thuế, khai thiếu nghĩa vụ thuế*” thì sửa thành “*vi phạm hành chính về thuế*”. Dù Luật số

³ Khoản 1 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính.

67/2020/QH14 vẫn sử dụng phương pháp liệt kê các hành vi vi phạm nhưng theo hướng sử dụng các danh từ chung để bao quát hơn, tránh được tình trạng bỏ sót hành vi vi phạm. Đồng thời đảm bảo sự thống nhất với quy định tại Điều 24 của Luật.

2. Khắc phục sự lúng túng trong lựa chọn để áp dụng quy phạm pháp luật phù hợp

Quá trình áp dụng Luật XLVPHC năm 2012 gặp vướng mắc với quy định tại khoản 1 Điều 3 về “*một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần*” và quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10 trong tình tiết tăng nặng “*vi phạm hành chính nhiều lần, tái phạm*”. Khi người có hành vi vi phạm hành chính lặp lại nhiều lần, thực hiện ở nhiều thời điểm khác nhau thì có nơi xử phạt từng hành vi, có nơi xử phạt 01 hành vi rồi áp dụng tình tiết tăng nặng dẫn đến áp dụng pháp luật không thống nhất. Rà soát lại các văn bản dưới luật về các lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính không có quy định cụ thể về việc khi nào thì xử lý theo trường hợp “*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*” khi nào thì xử lý 01 lần và áp dụng như một tình tiết tăng nặng khi “*vi phạm hành chính nhiều lần; tái phạm*”. Để khắc phục bất cập nêu trên, Luật số 67/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung điểm d khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012 quy định cụ thể về nguyên tắc xử phạt theo hướng 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, trừ trường hợp vi phạm hành chính nhiều lần được Chính phủ quy định áp dụng tình tiết tăng nặng. Như vậy, về cơ bản trường hợp “*vi phạm hành chính nhiều lần*” sẽ bị xử phạt về từng hành vi vi phạm; chỉ bị xử phạt 01 lần và áp dụng tình tiết tăng nặng khi có quy định cụ thể của Chính phủ. Tùy từng lĩnh vực vi phạm hành chính, Chính phủ sẽ có sự hướng dẫn cụ thể

tại các nghị định về việc áp dụng tình tiết tăng nặng đối với trường hợp vi phạm hành chính nhiều lần. Quy định bổ sung này của Luật số 67/2020/QH14 sẽ giải quyết được sự lúng túng trong quá trình thực thi pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính, đồng thời sẽ xem xét đến hậu quả, mức độ ảnh hưởng nghiêm trọng của từng lĩnh vực trong việc tổ chức, cá nhân vi phạm nhiều lần, tái phạm để có hình thức xử lý và mức độ xử lý hợp lý.

3. Bổ sung cơ quan và thẩm quyền của cơ quan quy định và xử lý vi phạm hành chính

Luật số 67/2020/QH14 cũng bổ sung thêm thẩm quyền của các cơ quan và quy định thêm nhiệm vụ, trách nhiệm của các cơ quan khác có liên quan. Cụ thể:

Đối với Chính phủ, ngoài việc được giao 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; Điều 4 của Luật số 67/2020/QH14 đã bổ sung thêm thẩm quyền của Chính phủ trong quy định hành vi vi phạm hành chính đã kết thúc và hành vi vi phạm hành chính đang thực hiện; đối tượng bị xử phạt; việc thi hành các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, các biện pháp khắc phục hậu quả trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước; biểu mẫu sử dụng trong xử lý vi phạm hành chính. Quy định này sẽ góp phần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, bổ sung trách nhiệm quy định về thẩm quyền xử



phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng.

Đối với Bộ Tư pháp, bổ sung thêm nhiệm vụ, quyền hạn: “Quy định chế độ báo cáo, biểu mẫu thống kê số liệu trong xử lý vi phạm hành chính”.

Bổ sung thêm nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước (bên cạnh Tòa án tối cao đã quy định trước đó) có trách nhiệm thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 17 và định kỳ hằng năm (thay vì 06 tháng như trước đây) gửi báo cáo đến Bộ Tư pháp về công tác xử lý vi phạm hành chính trong phạm vi quản lý của cơ quan mình; chỉ đạo cơ quan thuộc Kiểm toán nhà nước thực hiện việc báo cáo, cung cấp thông tin về xử lý vi phạm hành chính. Việc quy định chế độ báo cáo định kỳ hàng năm thay vì 06 tháng theo Luật XLVPHC năm 2012 sẽ khắc phục tình trạng khó khăn cho các Bộ, ngành, địa phương và các cơ quan, đơn vị trực tiếp thực hiện việc thống kê, tổng hợp báo cáo.

Bổ sung chủ thể là Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước trong việc thực hiện các trách nhiệm quy định tại khoản 2 Điều 18⁴.

Sửa đổi, bổ sung khoản 6 Điều 17 theo hướng rõ ràng, minh bạch hơn về trách nhiệm cung cấp, cập nhật thông tin, kết quả xử lý vi phạm hành chính đến cơ sở dữ liệu quốc gia về xử lý vi phạm hành chính. Theo đó, xác định đây là trách nhiệm thuộc về cơ quan của người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Tòa án nhân dân có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cơ quan thi hành quyết định xử phạt, thi hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt, cơ quan thi hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Thay vì các cơ quan này gửi văn bản, quyết định về cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu về xử

lý vi phạm hành chính của Bộ Tư pháp, cơ quan tư pháp địa phương thì nay trực tiếp cung cấp, cập nhật thông tin kết quả lên cơ sở dữ liệu quốc gia. Hướng sửa đổi trách nhiệm, thẩm quyền này phù hợp với chiến lược xây dựng quốc gia số đang được thúc đẩy mạnh mẽ tại Việt Nam trong thời gian qua; đảm bảo các thông tin được cập nhật nhanh chóng, không qua nhiều bước, nhiều bộ phận quản lý trung gian.

Sửa “*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng cơ quan, đơn vị có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính*” thành “*Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng cơ quan, đơn vị của người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính*” nhằm đảm bảo sự đầy đủ và chính xác hơn. Đồng thời bổ sung trách nhiệm phải kịp thời đính chính khi phát hiện quyết định về xử lý vi phạm hành chính do mình hoặc cấp dưới ban hành có sai sót. Thực tiễn hiện nay cho thấy việc đăng tải, lan truyền thông tin trên mạng Internet diễn ra nhanh đến từng giây, từng phút, vì vậy việc quy định thêm trách nhiệm kịp thời đính chính các quyết định sai sót là yêu cầu cần thiết. Các cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền có trách nhiệm lập tức đính chính lại các sai sót sẽ giúp cung cấp thông tin nhanh chóng, chính xác đến người dân, giữ vững được niềm tin của dân và tránh để những thông tin sai sót bị đẩy đi quá xa trong thời gian chờ đợi một văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế văn bản sai sót. Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước bằng việc hoàn thiện quy định pháp luật nhằm “*bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội, vừa là công cụ để nhân dân làm chủ, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước*” như tinh thần chỉ đạo mà Đảng đã quán triệt tại Văn kiện Đại hội Đảng toàn

⁴ Điều c, khoản 72 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính.

quốc lần thứ XII. Luật số 67/2020/QH14 cũng quy định vấn đề này sẽ được Chính phủ quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật do Chính phủ có thẩm quyền ban hành.

4. Bổ sung, sửa đổi một số quy định về thời hiệu áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính

Thời hiệu cũng là vấn đề được Luật số 67/2020/QH14 đặc biệt quan tâm để sửa đổi nhằm hoàn thiện hơn. Cụ thể, Luật số 67/2020/QH14 đã tăng thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hóa đơn lên 02 năm.

Luật số 67/2020/QH14 đã sửa đổi quy định thời hiệu xử phạt 02 năm về thủ tục thuế thành vi phạm hành chính về thuế thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về quản lý thuế. Sửa đổi lại thời hiệu áp dụng biện pháp xử lý hành chính trong một số trường hợp được tính “*kể từ ngày cá nhân thực hiện hành vi vi phạm*” hay “*kể từ ngày cá nhân thực hiện lần cuối hành vi vi phạm*”. Theo đó, “*Thời hiệu áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là 01 năm, kể từ ngày cá nhân thực hiện hành vi vi phạm quy định tại khoản 1 Điều 90; 06 tháng, kể từ ngày cá nhân thực hiện hành vi vi phạm quy định tại khoản 2 Điều 90; 06 tháng, kể từ ngày cá nhân thực hiện lần cuối một trong các hành vi vi phạm quy định tại các khoản 3, 4 và 6 Điều 90; 03 tháng, kể từ ngày cá nhân thực hiện lần cuối hành vi vi phạm quy định tại khoản 5 Điều 90. Thời hiệu áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là 01 năm, kể từ ngày cá nhân thực hiện hành vi vi phạm quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 92; 06 tháng, kể từ ngày cá nhân thực hiện một trong các hành vi vi phạm quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 92*”. Bổ sung quy định về việc tính thời hiệu trong trường hợp cá nhân cố tình trốn tránh, cản trở việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo hướng thời hiệu được tính lại kể từ thời điểm chấm dứt hành vi trốn tránh, cản trở việc áp dụng

biện pháp xử lý hành chính...

5. Bổ sung các hành vi bị nghiêm cấm đảm bảo sự nghiêm minh của pháp luật đối với trách nhiệm của người có thẩm quyền

Để bảo đảm tính nghiêm minh, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong xử lý vi phạm hành chính, ngoài các hành vi bị nghiêm cấm đã được quy định tại Điều 12 Luật XLVPHC năm 2012, Luật số 67/2020/QH14 bổ sung thêm các hành vi bị nghiêm cấm như: xác định hành vi vi phạm hành chính không đúng; áp dụng mức xử phạt không đúng, không đầy đủ đối với hành vi vi phạm hành chính; không theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả. Xác định việc xử lý vi phạm hành chính là công cụ quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý hành chính của Nhà nước; có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, vì vậy trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là phải thận trọng, xác định chính xác hành vi vi phạm, mức độ vi phạm, căn cứ áp dụng để người dân “tâm phục, khẩu phục” nghiêm chỉnh chấp hành. Bản thân người có thẩm quyền xử lý phải nâng cao tinh thần trách nhiệm, năng lực, trình độ am hiểu pháp luật, tuân thủ đúng quy định pháp luật, xử lý đúng người đúng lỗi, triệt tiêu các hành vi bao che, nhùng nhịu, góp phần bảo đảm kỷ luật, kỷ cương trong thi hành công vụ.

Tóm lại, có thể nói Luật số 67/2020/QH14 đã hoàn thiện các cơ chế, chính sách, thủ tục pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; khắc phục những bất cập phát sinh sau một thời gian áp dụng Luật XLVPHC năm 2012. Những thay đổi này sẽ góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật, bảo đảm an ninh trật tự xã hội, đồng thời tạo ra một hệ thống pháp luật đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế trong thời kỳ mới./.