

BIỆN PHÁP KHẮC PHỤC HẬU QUẢ ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN VI PHẠM HÀNH CHÍNH: THỰC TRẠNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

Cao Vũ Minh

TS. Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Người chưa thành niên, vi phạm hành chính, biện pháp khắc phục hậu quả, Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/04/2022
Biên tập : 12/05/2022
Duyệt bài : 14/05/2022

Article Infomation:

Keywords: Juveniles; administrative violation; remedial measures; Law on Handling of Administrative Violations.

Article History:

Received : 10 Apr. 2022
Edited : 12 May. 2022
Approved : 14 May. 2022

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 vi phạm hành chính. Bên cạnh các hình thức xử phạt, người chưa thành niên vi phạm hành chính còn có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả cụ thể. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích một số bất cập, hạn chế về biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

Abstract:

The administrative sanctions include application of sanction forms, remedial measures with respect to individuals, organizations committing acts of administrative violations. In addition to sanctioning forms, the juveniles who commit administrative violations may also be subject to specific remedial measures. Within the scope of this article, the author provides an analysis of a number of inadequacies and shortcomings on remedial measures for the juveniles who commit administrative violations and also proposes a number of recommendations for further improvements.

1. Khái quát về biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính

Theo quy định của pháp luật, vi phạm hành chính (VPHC) là hành vi trái pháp luật do tổ chức, cá nhân (trong và ngoài nước) có năng lực trách nhiệm pháp luật hành chính thực hiện. Cụ thể, cá nhân từ đủ 14 tuổi đến chưa đủ 16 tuổi bị xử phạt về VPHC do lỗi cố ý. Cá nhân từ đủ 16 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi bị xử phạt về mọi VPHC do mình gây ra nhưng khi phạt tiền đối với họ thì mức tiền phạt không quá một phần hai mức phạt đối với người thành

niên. Như vậy, người chưa thành niên (NCTN) là chủ thể của VPHC phải là người trong độ tuổi từ đủ 14 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi, có khả năng nhận thức, điều khiển hành vi của mình.

Người chưa thành niên VPHC sẽ bị xử phạt VPHC. Theo đó, xử phạt VPHC đối với NCTN là việc chủ thể có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả (BPKPHQ) đối với người chưa thành niên VPHC.

BPKPHQ được hiểu là hình thức cưỡng chế do Nhà nước tiến hành, buộc chủ thể VPHC

phải thực hiện những nghĩa vụ pháp lý nhất định nhằm hạn chế hoặc khôi phục lại tình trạng ban đầu do VPHC gây ra¹. Khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý VPHC năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Xử lý VPHC) quy định nhiều BPKPHQ khác nhau. Đối với người chưa thành niên VPHC, Luật Xử lý VPHC quy định áp dụng bốn (04) BPKPHQ:

- *Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu;*

- *Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh;*

- *Buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường; văn hóa phẩm có nội dung độc hại;*

- *Buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm.*

1.1. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu

Đây là BPKPHQ được áp dụng đối với chủ thể VPHC nói chung và người chưa thành niên VPHC nói riêng để khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do VPHC gây ra. Đơn cử, các vi phạm như: phun sơn, viết, vẽ, dán, gắn hình ảnh, nội dung lên tường, cột điện hoặc các vị trí khác tại khu vực dân cư, nơi công cộng, khu chung cư, nơi ở của công dân hoặc các công

trình khác mà không được phép của cơ quan có thẩm quyền²; tự ý tháo dỡ, di chuyển, treo, đặt, làm hư hỏng hoặc làm sai lệch biển báo hiệu, đèn tín hiệu giao thông, lan can phòng hộ, móc chỉ giới³... đều làm thay đổi hiện trạng ban đầu theo hướng tiêu cực. Do đó, áp dụng BPKPHQ buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu nhằm khôi phục lại hiện trạng của đối tượng bị xâm hại như trước khi có VPHC.

Căn cứ vào Luật Xử lý VPHC, nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực sẽ quy định về việc áp dụng BPKPHQ này đối với những vi phạm cụ thể. Chẳng hạn, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” được quy định cụ thể là “*buộc trồng lại, chăm sóc, phục hồi sinh cảnh ban đầu cho các loài sinh vật*”⁴. Trong lĩnh vực giao thông đường bộ, biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” được quy định cụ thể là “*buộc thu dọn đống, vật sắc nhọn, dây hoặc các vật cản khác trên đường bộ*”⁵. Điều này tạo cơ sở pháp lý cụ thể cho việc áp dụng biện pháp này trong thực tế⁶.

1.2. Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh

Điều 31 Luật Xử lý VPHC quy định: “*cá nhân, tổ chức VPHC phải thực hiện biện pháp*

¹ Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2013, tr. 524.

² Điểm a khoản 14 Điều 7 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy, chữa cháy; cứu nạn, cứu hộ; phòng, chống bạo lực gia đình.

³ Khoản 10 Điều 15 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt.

⁴ Điểm a khoản 3 Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

⁵ Khoản 12 Điều 11 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt.

⁶ Phụ lục 1 Báo cáo số 29/BC-BTP ngày 23/02/2021 của Bộ Tư pháp thi đề triển khai thi hành Luật Xử lý VPHC, Chính phủ đã ban hành 130 nghị định quy định chi tiết Luật Xử lý VPHC. Trong đó, có 87 nghị định còn hiệu lực thi hành, 43 nghị định đã hết hiệu lực thi hành. Trong số 87 nghị định còn hiệu lực thi hành thì 74 nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước.

để khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh. Nếu cá nhân, tổ chức VPHC không tự nguyện thực hiện thì bị cưỡng chế thực hiện”.

Có thể thấy, “buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh” là BPKPHQ áp dụng đối với các chủ thể VPHC nói chung và NCTN nói riêng liên quan đến việc gây ô nhiễm môi trường hoặc làm lây lan dịch bệnh⁷. Căn cứ vào Luật Xử lý VPHC, nhiều nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quy định về việc áp dụng BPKPHQ này đối với những vi phạm có phát sinh hậu quả gây ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh. Chẳng hạn, những vi phạm như “tổ chức thi công xây dựng công trình không che chắn hoặc có che chắn nhưng để rơi vãi vật liệu xây dựng xuống các khu vực xung quanh”⁸ sẽ bị áp dụng biện pháp “buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường”; hành vi “nuôi, trồng, thả trái phép vào rừng đặc dụng các loài động vật, thực vật ngoại lai xâm hại” sẽ bị áp dụng biện pháp “buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng lây lan dịch bệnh”⁹.

1.3. Buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường; văn hóa phẩm có nội dung độc hại

Theo Từ điển Từ và ngữ Việt Nam thì hàng hóa là sản phẩm của lao động, thông qua trao đổi, mua bán có thể thỏa mãn một số nhu cầu nhất định của con người¹⁰, còn vật phẩm là

những sản phẩm tồn tại dưới dạng vật chất làm thỏa mãn mong muốn của con người¹¹. Dưới góc độ kinh tế học, vật phẩm nếu thuộc quyền sở hữu của một chủ thể thì được gọi là tài sản, còn nếu ở dạng vật chất tự nhiên thì gọi đó là vật thể¹². Hàng hóa, vật phẩm là những vật có trong tự nhiên hoặc sản phẩm do con người tạo ra để phục vụ cho cuộc sống hàng ngày. Hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường là những loại hàng hóa, vật phẩm có thể gây ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến sức khỏe con người hoặc gây tác hại xấu đến vật nuôi, cây trồng và môi trường. Chính vì vậy, việc tiêu hủy các loại hàng hóa, vật phẩm này là rất cần thiết.

Dưới góc độ ngôn ngữ, văn hóa phẩm là sản phẩm văn hóa phục vụ nhu cầu tinh thần của con người. Dưới góc độ pháp lý, theo Nghị định số 32/2012/NĐ-CP thì văn hóa phẩm bao gồm: (i) các bản ghi âm, ghi hình; các loại phim, băng từ, đĩa mềm, đĩa cứng, đĩa quang đã ghi nội dung; các sản phẩm công nghệ nghe nhìn khác đã ghi thông tin ở dạng chữ viết, âm thanh hoặc hình ảnh; (ii) tác phẩm tạo hình, mỹ thuật ứng dụng, tranh, nhiếp ảnh; (iii) di sản văn hóa vật thể và các sản phẩm liên quan đến di sản văn hóa phi vật thể.

Trong đời sống xã hội, bên cạnh những văn hóa phẩm chân chính, chứa đựng, chuyển tải những giá trị truyền thống tốt đẹp và mang tính nhân văn sâu sắc thì cũng có nhiều sản phẩm văn hóa độc hại. Những văn hóa phẩm này đi ngược lại truyền thống văn hóa, gây hủy hoại đạo đức xã hội nên được gọi là văn hóa phẩm

⁷ Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Xử lý VPHC năm 2012 (Tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, năm 2017, tr. 278.

⁸ Khoản 1, 15 Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng.

⁹ Khoản 6, 9 Điều 16 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 07/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp.

¹⁰ Nguyễn Lâm, *Từ điển Từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng Hợp Tp. Hồ Chí Minh, năm 2006, tr. 804.

¹¹ Nguyễn Lâm, *Từ điển Từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng Hợp Tp. Hồ Chí Minh, năm 2006, tr. 2020.

¹² Nguyễn Văn Ngọc, *Từ điển Kinh tế học*, Nxb. Đại học Kinh tế quốc dân, năm 2006, tr. 598.

độc hại. Đối với văn hóa phẩm độc hại, hậu quả mà nó gây ra cho con người và xã hội có thể không trực tiếp và nhận biết được ngay, nhưng nó ngấm ngấm, ăn sâu và gặm nhấm suy nghĩ, tư tưởng của con người. Một khi đã bị tiêm nhiễm, đầu độc thì rất khó có thể gột rửa, loại trừ, tiềm ẩn những mối nguy hại lớn cho xã hội¹³.

Qua phân tích trên, có thể thấy, hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người ảnh hưởng trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe của con người. Trong khi đó, văn hóa phẩm có nội dung độc hại trực tiếp đến nhân cách, đạo đức, lối sống của con người. Chính vì vậy, pháp luật quy định áp dụng BPKPHQ “*buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường; văn hóa phẩm có nội dung độc hại*” là rất hợp lý. Từ quy định của Luật Xử lý VPHC, khá nhiều nghị định quy định áp dụng BPKPHQ này đối với các vi phạm cụ thể. Đơn cử, trong lĩnh vực lâm nghiệp, hành vi “*săn, bắt, giết, nuôi, nhốt động vật rừng trái quy định của pháp luật*” bị áp dụng BPKPHQ “*buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường*”¹⁴. Tương tự, hành vi buôn bán hàng cấm là thuốc lá điều nhập lậu, pháo nổ, thuốc bảo vệ thực vật mà Nhà nước cấm kinh doanh, cấm lưu hành, cấm sử dụng... sẽ bị xử phạt VPHC (trừ trường hợp bị truy cứu trách nhiệm hình sự). Khi xử phạt đối với hành vi này thì pháp luật quy định áp dụng BPKPHQ “*buộc tiêu hủy tang vật là hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường, văn*

hóa phẩm có nội dung độc hại”¹⁵.

1.4. Buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính

Theo quy định của pháp luật, buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC là một BPKPHQ. Sự ra đời của biện pháp này tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể có thẩm quyền có thêm lựa chọn trong quá trình xử phạt VPHC, nhất là trong bối cảnh các VPHC diễn ra ngày càng đa dạng và gây ra những thiệt hại nhất định. Luật Xử lý VPHC đã khoanh vùng số lợi bất hợp pháp có được từ VPHC gồm tiền, tài sản, giấy tờ và vật có giá. Số lợi bất hợp pháp do cá nhân, tổ chức VPHC nộp lại sẽ được xử lý bằng hai cách: (i) sung vào ngân sách nhà nước hoặc (ii) hoàn trả cho đối tượng bị chiếm đoạt.

Trên đây là bốn BPKPHQ do Quốc hội quy định trong Luật Xử lý VPHC và áp dụng đối với NCTN VPHC. Ngoài các biện pháp này, Luật Xử lý VPHC không cho phép áp dụng các BPKPHQ do Quốc hội quy định tại điểm b, d, e, g, h khoản 1 Điều 28 đối với NCTN VPHC. Ngoài ra, NCTN VPHC cũng sẽ không bị áp dụng các BPKPHQ do Chính phủ quy định được nêu tại điểm k khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý VPHC.

2. Thực trạng các quy định về biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính

Thứ nhất, Luật Xử lý VPHC và các nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực đã quy định không chính xác về tên gọi của một số

¹³ Nguyễn Huy Phòng, “Phòng, chống văn hóa phẩm độc hại trong đời sống văn hóa”, Tạp chí Lý luận chính trị, số 8, năm 2020.

¹⁴ Điều 21 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 07/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp.

¹⁵ Điều 8 Nghị định số 98/2020/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thương mại, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

BPKPHQ đối với NCTN VPHC.

Điểm c khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý VPHC quy định về biện pháp “**buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường**”. Trong khi đó, Điều 31 Luật Xử lý VPHC - điều luật quy định cụ thể về biện pháp này lại sử dụng tên gọi “**buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường**”. Một điều rất đáng chú ý là trong số 09 BPKPHQ do Quốc hội quy định thì tên gọi của 08 biện pháp được sử dụng thống nhất từ quy phạm liệt kê (khoản 1 Điều 28) đến quy phạm cụ thể (Điều 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37). Duy nhất chỉ có biện pháp “**buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường**” là không có sự thống nhất trong tên gọi.

Tương tự, điểm i khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý VPHC quy định BPKPHQ “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC**”. Điều 37 Luật Xử lý VPHC quy định cụ thể về biện pháp này và vẫn giữ nguyên tên gọi. Tuy nhiên, Điều 135 Luật Xử lý VPHC đã quy định không chính xác về BPKPHQ này khi áp dụng đối với NCTN. Cụ thể, thay vì sử dụng tên gọi “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC**”, Điều 135 lại quy định “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC**”.

Câu hỏi đặt ra là biện pháp “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC**” áp dụng đối với NCTN VPHC có phải là biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**”

có được do thực hiện VPHC” hay không? Nếu đúng là như vậy thì rõ ràng tên gọi của biện pháp này trong Luật Xử lý VPHC đã không có sự nhất quán.

Khảo sát các nghị định xử phạt VPHC mà NCTN thường xuyên vi phạm là nghị định xử phạt VPHC trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội (trước đây là Nghị định số 167/2013/NĐ và hiện nay là Nghị định số 144/2021/NĐ-CP) và lĩnh vực giao thông đường bộ (Nghị định số 100/2019/NĐ-CP và hiện nay được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP)¹⁶ thì không có bất kỳ hành vi vi phạm nào bị áp dụng biện pháp “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC**”. Cụ thể, tất cả các VPHC trong Nghị định số 167/2013/NĐ-CP trước đây và hiện nay là Nghị định số 144/2021/NĐ-CP đều quy định áp dụng biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**” chứ không có “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp**”. Tương tự, Nghị định số 100/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP cũng chỉ quy định áp dụng biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**” chứ không có “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp**” đối với tất cả các vi phạm trong lĩnh vực giao thông đường bộ. Thậm chí các VPHC mà NCTN vi phạm không phổ biến như trong lĩnh vực bảo vệ môi trường¹⁷, sử dụng mạng xã hội¹⁸, buôn bán, vận chuyển hàng giả, hàng cấm¹⁹ thì cũng không tồn tại biện pháp “**buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp**”. Do sự khác nhau về thuật

¹⁶ Công văn số 313/BCA-V03 ngày 01/02/2021 của Bộ Công an về công tác thi hành pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong năm 2020.

¹⁷ Điểm h khoản 3 Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chỉ quy định về biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**”.

¹⁸ Nghị định số 15/2020/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP chỉ quy định về biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**”.

¹⁹ Nghị định số 98/2020/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP chỉ quy định về biện pháp “**buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp**”.

ngữ pháp lý nên một số địa phương đã khá “e dè” trong việc áp dụng biện pháp “*buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp*” đối với NCTN VPHC ngay cả khi nghị định có quy định về việc áp dụng BPKPHQ này²⁰.

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về cách thức và thủ tục thực hiện các BPKPHQ đối với NCTN VPHC, từ đó gây khó khăn cho quá trình triển khai thi hành.

Hiện nay, Luật Xử lý VPHC và nghị định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực mới chỉ quy định khái quát về “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” mà chưa có quy định cụ thể về cách thức xác định “*tình trạng ban đầu*”. Vì thế, trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền gặp không ít khó khăn, lúng túng khi áp dụng biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” trong xử phạt VPHC²¹. Đơn cử, khoản 5, khoản 10 Điều 15 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP quy định hành vi “*rãi, đổ hóa chất gây hư hỏng công trình đường bộ*” sẽ bị áp dụng BPKPHQ “*buộc phải khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do VPHC gây ra*”. Thế nhưng, muốn áp dụng biện pháp này thì trước hết người có thẩm quyền phải chứng minh được “*tình trạng ban đầu của công trình đường bộ*” và “*mức độ hư hại của công trình đường bộ*”. Trong thực tiễn, phải nhận thức rằng việc xác định “*tình trạng ban đầu của công trình đường bộ*” và “*mức độ hư hại của công trình đường bộ*” là không hề đơn giản. Chính vì cách tư duy “*dùng đại lượng định tính này để làm thước đo cho một đại lượng định tính khác*” nên sự khó khăn trong việc áp dụng biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng*

ban đầu” sẽ vẫn tồn tại như một hệ quả tất yếu.

Trên thực tế, do pháp luật không quy định cụ thể nên tại nhiều địa phương, các cơ quan quản lý nhà nước đã “*mờ lối đi riêng*” ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện BPKPHQ “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*”. Đơn cử, ngày 25/8/2020, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình ban hành Quyết định số 21/2020/QĐ-UBND quy định về mức độ khôi phục lại tình trạng ban đầu đối với từng loại vi phạm quy định tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, Quyết định số 21/2020/QĐ-UBND chỉ áp dụng trong việc xác định tình trạng ban đầu đối với vi phạm trong lĩnh vực đất đai; còn lại, trong các lĩnh vực khác (như môi trường, xây dựng, giao thông đường bộ...) thì không có quy định. Ngoài ra, do giới hạn về hiệu lực không gian nên những nội dung trong quyết định này cho dù tiến bộ, hợp lý thì cũng không thể trở thành kim chỉ nam cho các địa phương khác.

Tương tự, hiện nay, Luật Xử lý VPHC và các nghị định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực mới chỉ quy định khái quát về “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*” nhưng chưa có quy định cụ thể về cách thức và thủ tục thực hiện biện pháp này. Trên thực tế, các chủ thể có thẩm quyền cũng không thể chắc chắn rằng những biện pháp cụ thể mà người vi phạm thực hiện có khắc phục được tình trạng ô nhiễm môi trường hay không. Bên cạnh đó, sự không rõ ràng, cụ thể về thủ tục, thời hạn thực hiện cũng trở thành “*rào cản*” trong việc áp dụng BPKPHQ này.

Nhằm khắc phục bất cập này, một số địa phương đã ban hành văn bản hướng dẫn về việc

²⁰ Kế hoạch số 01/KH-UBND ngày 02/01/2020 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng năm 2020.

²¹ Quách Tiên Phong, “*BPKPHQ trong xử phạt vi phạm hành chính*”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 8, năm 2007.

áp dụng các biện pháp cụ thể, thủ tục, thời hạn thi hành BPKPHQ này²². Tuy nhiên, ở những địa phương không ban hành văn bản hướng dẫn thì vướng mắc vẫn tồn tại mà không có hướng giải quyết thấu đáo.

Cuối cùng, theo thống kê của Bộ Công an về công tác thi hành pháp luật xử phạt VPHC thì NCTN chủ yếu thực hiện các vi phạm trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội (trước đây là Nghị định số 167/2013/NĐ và hiện nay là Nghị định số 144/2021/NĐ-CP) và lĩnh vực giao thông đường bộ (Nghị định số 100/2019/NĐ-CP và hiện nay được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 123/2021/NĐ-CP). Xem xét hai nghị định về xử phạt VPHC mà NCTN thường có hành vi vi phạm thì có rất nhiều BPKPHQ do Chính phủ quy định. Tuy nhiên, các biện pháp này không thể áp dụng đối với NCTN. Đơn cử, NCTN có thể thực hiện hành vi “*chiếm đoạt, sử dụng Chứng minh nhân dân, thẻ Căn cước công dân của người khác*”. Người có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt đối với NCTN vi phạm nhưng không thể áp dụng BPKPHQ “*buộc nộp lại Giấy chứng minh nhân dân, Chứng minh nhân dân, thẻ Căn cước công dân*” bởi đây là các BPKPHQ do Chính phủ quy định. Tương tự, trong lĩnh vực giáo dục, NCTN là học sinh vẫn thường xuyên thực hiện hành vi xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người khác. Bên cạnh hình thức xử phạt, Nghị định số 04/2021/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 127/2021/NĐ-CP) còn quy định việc áp dụng BPKPHQ “*buộc xin lỗi công khai người bị xúc phạm danh dự, nhân phẩm*”. Tuy nhiên, đây là BPKPHQ do Chính phủ quy định nên không thể áp dụng đối với NCTN vi phạm. Hệ quả là khi xử phạt, người có thẩm quyền không thể áp dụng biện pháp này đối với NCTN. Thiết nghĩ, việc

xử phạt không chỉ hướng đến việc răn đe, trừng trị mà còn phải giáo dục, hướng thiện cho người NCTN vi phạm. Hình thức xin lỗi công khai với cách làm đúng đắn sẽ có hiệu quả rất lớn trong việc giáo dục, hướng thiện NCTN vi phạm.

Trong thời gian gần đây, VPHC khá phổ biến do NCTN thực hiện là *cung cấp, chia sẻ thông tin giả mạo, thông tin sai sự thật trên mạng xã hội*. Theo Điều 101 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP thì cá nhân vi phạm sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng. Ngoài hình thức phạt tiền, vi phạm trên còn bị áp dụng BPKPHQ “*buộc gỡ bỏ thông tin sai sự thật hoặc gây nhầm lẫn hoặc thông tin vi phạm pháp luật do thực hiện hành vi vi phạm*”. Tuy nhiên, Luật Xử lý VPHC không cho phép áp dụng BPKPHQ này đối với NCTN VPHC. Do đó, nếu người có thẩm quyền xử phạt áp dụng BPKPHQ này đối với NCTN VPHC là trái với quy định của Luật Xử lý VPHC. Ngược lại, nếu chỉ phạt tiền mà không áp dụng BPKPHQ trên thì lại không tuân thủ đúng nguyên tắc “*mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật*”.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Một là, Luật Xử lý VPHC cần quy định thống nhất tên gọi của biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”. Theo tác giả, tên gọi của biện pháp này nên là “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”. Như vậy, cần sửa đổi tên Điều 31 cho thống nhất với điểm c khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý VPHC. Trên cơ sở này, Chính phủ cần tiến hành rà soát và hiệu chỉnh tên gọi của biện pháp này trong các nghị định quy định về xử phạt VPHC.

²² Quyết định số 07/QĐ-UBND ngày 06/5/2019 của Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk quy định về các trường hợp và thẩm quyền xác định hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính có nội dung phức tạp, phạm vi rộng, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhiều cá nhân, tổ chức.

Đối với biện pháp “*buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm*” thì theo tác giả, đây chỉ là sai sót về kỹ thuật lập pháp. Tuy nhiên, nếu không kịp thời sửa đổi thì khiếm khuyết này sẽ dẫn đến những khó khăn trong việc xử phạt NCTN bởi như đã trình bày, tất cả các nghị định của Chính phủ xử phạt VPHC trong các lĩnh vực đều quy định về biện pháp “*buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC*”. Do đó, cần thống nhất sử dụng tên gọi “*buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC*” trong Luật Xử lý VPHC và tất cả các quy định về xử phạt VPHC có áp dụng BPKPHQ này. Như vậy, Điều 135 Luật Xử lý VPHC sẽ được sửa đổi từ “*buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC*” thành “*buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC*”. Trên cơ sở này, tất cả các nghị định xử phạt VPHC đều phải sử dụng thống nhất tên gọi “*buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện VPHC*”.

Hai là, Chính phủ cần hướng dẫn chi tiết cách thức và thủ tục thực hiện các BPKPHQ. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu là một trong các BPKPHQ được áp dụng thường xuyên trong quá trình xử phạt NCTN VPHC²³. Do đó, biện pháp này cần được quy định rõ ràng để có thể thực hiện được trong thực tiễn. Cụ thể, nhằm bảo đảm tính khả thi thì nhà làm luật cần quy định rõ “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” là như thế nào. Trong thực tiễn xử phạt VPHC, việc chứng minh về thiệt hại gây ra là không quá khó khăn. Vấn đề nan giải là pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể về cách thức xác định

“*tình trạng ban đầu*”, từ đó dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng BPKPHQ “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*”. Do đó, nhà làm luật phải xây dựng các tiêu chí cụ thể để giải thích rõ ràng thế nào là “*tình trạng ban đầu*”. Trên cơ sở chứng minh thiệt hại do VPHC gây ra, người có thẩm quyền sẽ có thể “*manh đạn*” áp dụng biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” một cách chính xác. Yêu cầu này cũng phù hợp với nguyên tắc xây dựng BPKPHQ là phải “*được mô tả rõ ràng, đầy đủ, cụ thể để có thể thực hiện được trong thực tiễn và phải bảo đảm tính khả thi*”²⁴.

Tương tự, nhằm bảo đảm cho các quyết định xử phạt VPHC có áp dụng biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*” được thực thi một cách chính xác, nhà làm luật cũng cần xây dựng những quy phạm thủ tục nhằm hướng dẫn các biện pháp cụ thể cũng như thủ tục thi hành BPKPHQ này. Có như vậy, việc triển khai thi hành biện pháp này trên thực tế mới có sự thống nhất, đồng bộ.

Cuối cùng, cần sửa đổi Luật Xử lý VPHC theo hướng quy định thêm việc có thể áp dụng các BPKPHQ do Chính phủ quy định đối với người chưa thành niên VPHC. Việc bổ sung các BPKPHQ do Chính phủ quy định vào hệ thống những BPKPHQ được áp dụng đối với NCTN sẽ giúp cho việc khắc phục hậu quả được thực hiện một cách nhanh chóng, triệt để hơn²⁵. Tuy nhiên, nhà làm luật cũng nên cân nhắc chỉ nên áp dụng BPKPHQ do Chính phủ quy định có tính chất, mức độ tương xứng với thể trạng, độ tuổi, tâm sinh lý của NCTN ■

²³ Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý VPHC của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý VPHC; Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý VPHC của Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý VPHC.

²⁴ Điều c khoản 5 Điều 4 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý VPHC.

²⁵ Cao Vũ Minh, “*Nhận diện tính hợp pháp và tính hợp lý của các BPKPHQ trong Nghị định của Chính phủ*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17, năm 2018.