

THẨM QUYỀN ÁP DỤNG BIỆN PHÁP KHẮC PHỤC HẬU QUẢ
TRONG PHÁP LUẬT XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

NGUYỄN NHẬT KHANH *

NGUYỄN CÔNG TÂY**

Ngày nhận bài: 27/01/2022

Ngày phản biện: 06/02/2022

Ngày đăng bài: 30/03/2022

Tóm tắt:

Xử phạt vi phạm hành chính được xem là một giải pháp hữu hiệu để đấu tranh, phòng chống vi phạm hành chính. Bên cạnh việc áp dụng các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức thực hiện vi phạm hành chính, pháp luật còn áp dụng các biện pháp nhất định nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Để việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả có tính hợp pháp đòi hỏi chủ thể xử phạt phải có đầy đủ thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Bài viết phân tích thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính, chỉ ra một số bất cập và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa:

Thẩm quyền, biện pháp khắc phục hậu quả, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Abstract:

Sanctioning of administrative violations is seen as an effective solution to fight and prevent administrative violations. In addition to the application of sanctioning forms to deter individuals and organizations from committing administrative violations, the law also applies certain measures to overcome the consequences of administrative violations. In order for the application of remedies, the person who sanctioning must have full competence as prescribed by law. This article analyzes the competence to the application of remedies in the law on handling of administrative violations, pointing out some inadequacies and making some proposals for improvement.

Keywords:

Competence, remedies, administrative violations, sanctioning of administrative violations.

* ThS., NCS, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: nnkhanh@hcmulaw.edu.vn

** ThS., Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật – Chi nhánh tại Thành phố Hồ Chí Minh.

• Ghi chú: Tải bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

1. Đặt vấn đề

Vi phạm hành chính không chỉ xâm phạm trật tự quản lý nhà nước mà còn gây ra những hậu quả nhất định cho xã hội, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Do đó, bên cạnh việc áp dụng các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức thực hiện vi phạm hành chính, pháp luật còn áp dụng các biện pháp nhất định nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra¹. Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) (Sau đây gọi là Luật Xử lý vi phạm hành chính) quy định các biện pháp khắc phục hậu quả tại khoản 1 Điều 28 gồm các biện pháp sau:

- Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu;
- Buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép;
- Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh;
- Buộc đưa ra khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoặc tái xuất hàng hoá, vật phẩm, phương tiện;
- 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 cải chính thông tin sai sự thật hoặc gây nhầm lẫn;
- Buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên hàng hoá, bao bì hàng hóa, phương tiện kinh doanh, vật phẩm;
- Buộc thu hồi sản phẩm, hàng hóa không bảo đảm chất lượng;
- Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy trái quy định của pháp luật;
- Các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định.

Có thể thấy, các biện pháp khắc phục hậu quả không phải là danh sách đóng mà có thể được mở rộng, bổ sung. Sự mở rộng, bổ sung này phụ thuộc vào quyền quyết định của Chính phủ. Quy định này cũng tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ trong việc chủ động

¹ Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh (2017), *Về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6, tr. 10.

xây dựng và lựa chọn các biện pháp khắc phục hậu quả phù hợp với sự đa dạng của các vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực khác nhau².

Trong khi đó, “thẩm quyền” là một thuật ngữ được sử dụng rất phổ biến trong các văn bản quy phạm pháp luật khi đề cập đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của một chủ thể. Dưới góc độ lý luận, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm sau: *i*. Các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện chức năng nhất định mà một chủ thể được trao để giải quyết những vấn đề phát sinh trong hoạt động của mình; *ii*. Những quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nêu trên³.

Trong lĩnh vực hành chính, để khôi phục trật tự quản lý nhà nước đã bị vi phạm hành chính xâm phạm cũng như khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra, pháp luật trao quyền cho một số chủ thể để tác động lên các cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính nhằm buộc họ thực hiện những biện pháp do pháp luật quy định. Trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là một chế định pháp lý bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của các chức danh cụ thể trong việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính.

2. Một số đặc trưng của thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả

Thứ nhất, thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là một bộ phận của thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định “*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*”⁴. Khi thiết kế quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, các nhà làm luật sẽ quy định thành hai nội dung cụ thể là: *i*. Thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt và *ii*. Thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Tùy vào tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội cũng như hậu quả do vi phạm hành chính gây ra, người có thẩm quyền sẽ áp dụng các hình thức xử phạt cũng như biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật để xử lý hành vi vi phạm. Do vậy, thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả được xem là một bộ phận của thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

² Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh (2017), *Về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6, tr. 11.

³ Nguyễn Cửu Việt (2005), *Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, tr. 47.

⁴ Khoản 2 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Thứ hai, không phải chủ thể nào có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cũng có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Hiện nay, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định cho các chức danh cụ thể từ Điều 38 đến Điều 51 gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; các chức danh thuộc Công an nhân dân; Bộ đội biên phòng; Cảnh sát biển; Hải quan; Kiểm lâm; Kiểm ngư; cơ quan Thuế; Quản lý thị trường; Ủy ban cạnh tranh quốc gia; Thanh tra; Cảng vụ (hàng hải, hàng không, đường thủy nội địa); Tòa án nhân dân; Kiểm toán nhà nước; cơ quan Thi hành án dân sự; cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan khác được ủy quyền thực hiện chức năng lãnh sự của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài⁵. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi chủ thể mà pháp luật sẽ trao cho họ phạm vi thẩm quyền phù hợp.

Nghiên cứu quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính có thể thấy không phải chủ thể nào có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cũng có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Phần lớn chủ thể có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính sẽ vừa có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt, vừa có thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, có một số chức danh mặc dù có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính nhưng chỉ có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt mà không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả⁶. Chẳng hạn, theo khoản 1 Điều 45 Luật Xử lý vi phạm hành chính, Kiểm soát viên thị trường đang thi hành công vụ chỉ có quyền áp dụng các hình thức xử phạt là cảnh cáo và phạt tiền nhưng không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Thứ ba, thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả vẫn được bảo đảm thực hiện ngay cả khi không thể ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định người có thẩm quyền xử phạt sẽ không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong những trường hợp sau đây: *i*. Những trường hợp không bị xử phạt (gồm: vi phạm hành chính trong tình thế cấp thiết; vi phạm hành chính do phòng vệ chính đáng; vi phạm hành chính do sự kiện bất ngờ; vi

⁵ Khi ban hành năm 2012, Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho 185 chức danh. Vào năm 2020, khi sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính, Quốc hội đã bãi bỏ thẩm quyền xử phạt của một số chức danh, đồng thời bổ sung thẩm quyền xử phạt cho một số chức danh mới để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn quản lý. Sau khi sửa đổi, bổ sung, đạo luật này quy định có 207 chức danh có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

⁶ Các chức danh quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 39; khoản 1 và khoản 2 Điều 40; khoản 1 và khoản 2 Điều 41; khoản 1 và khoản 2 Điều 42; khoản 1 và khoản 2 Điều 43; khoản 1 Điều 43a; khoản 1 và khoản 2 Điều 44; khoản 1 Điều 45; khoản 1 Điều 47; khoản 1 và khoản 3 Điều 48; khoản 1 Điều 49 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

phạm hành chính do sự kiện bất khả kháng; 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); *ii*. Không xác định được đối tượng vi phạm hành chính; *iii*. Hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính hoặc hết thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính; *iv*. Cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích, tổ chức vi phạm hành chính đã giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt; *v*. Chuyển hồ sơ vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm.

Trừ trường hợp chuyển hồ sơ vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm, các trường hợp còn lại do không ban hành quyết định xử phạt nên người có thẩm quyền sẽ không thể áp dụng một số hình thức xử phạt đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính (như cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; trục xuất)⁷. Tuy nhiên, trong các trường hợp trên, người có thẩm quyền vẫn có thể ban hành quyết định áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật⁸. Quy định này nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc “...*mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật*”⁹.

3. Một số bất cập pháp luật về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả

Thứ nhất, quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính, thậm chí làm vô hiệu hóa thẩm quyền xử phạt của một số chức danh.

Khi xử phạt vi phạm hành chính đối với một vi phạm cụ thể đòi hỏi người có thẩm quyền xử phạt phải có thẩm quyền áp dụng đầy đủ các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với vi phạm hành chính đó, nếu thiếu một trong hai điều kiện trên thì người đó không có thẩm quyền xử phạt. Nghiên cứu hệ thống các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính có thể nhận thấy quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với một số chức danh vẫn chưa phù hợp, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn xử phạt, xin dẫn chứng một số trường hợp cụ thể sau:

Đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định chủ thể này chỉ được áp dụng 04 biện pháp khắc phục hậu quả sau: i. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu; ii. Buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép; iii. Buộc thực hiện biện pháp khắc phục

⁷ Hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính vẫn có thể được áp dụng nếu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thuộc loại cấm tàng trữ, cấm lưu hành hoặc tang vật, phương tiện mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tịch thu.

⁸ Khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

⁹ Điểm a khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh; iv. 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 hại¹⁰. Trên cơ sở quy định này, khi ban hành Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực, Chính phủ cũng chỉ được phép quy định thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã trong phạm vi các biện pháp nêu trên.

Trong lĩnh vực đất đai, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ được áp dụng duy nhất một biện pháp khắc phục hậu quả là “*Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm*”. Vấn đề pháp lý phát sinh là có khá nhiều các vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thuộc thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, song vì không được quy định áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả ngoài biện pháp nêu trên đã làm vô hiệu hóa thẩm quyền xử phạt của chức danh này. Đơn cử, hành vi không đăng ký đất đai quy định tại Điều 17 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP có thể bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 5.000.000 đồng tùy từng trường hợp vi phạm, đồng thời bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc người đang sử dụng đất trong các trường hợp không thực hiện đăng ký đất đai lần đầu, không thực hiện đăng ký biến động đất đai phải làm thủ tục đăng ký đất đai theo quy định*”. Đối chiếu với quy định về thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thể thấy chủ thể này có thể áp dụng các hình thức xử phạt nhưng lại không thể áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Do đó, nếu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thụ lý giải quyết vi phạm hành chính nêu trên thì sẽ không có thẩm quyền xử phạt mà phải chuyển lên cho cấp trên trực tiếp là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện¹¹. Như vậy, trong trường hợp này, quy định về biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc người đang sử dụng đất trong các trường hợp không thực hiện đăng ký đất đai lần đầu, không thực hiện đăng ký biến động đất đai phải làm thủ tục đăng ký đất đai theo quy định*” đã gián tiếp làm “vô hiệu hóa” thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.

Đối với các chức danh ở cấp cơ sở khác, Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định Chiến sĩ Công an nhân dân đang thi hành công vụ, Thủ trưởng đơn vị Cảnh sát cơ động cấp đại đội, Trưởng trạm, Đội trưởng của Chiến sĩ Công an nhân dân, Chiến sĩ Bộ đội biên phòng đang thi hành công vụ, Cảnh sát viên Cảnh sát biên đang thi hành công vụ, Tổ

¹⁰ Điểm d khoản 1 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

¹¹ Điểm b khoản 4 Điều 52 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: “*Nếu hình thức, mức xử phạt, trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu, biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với một trong các hành vi vượt quá thẩm quyền của người xử phạt vi phạm hành chính thì người đó phải chuyển vụ vi phạm đến cấp có thẩm quyền xử phạt*”.

trưởng Tổ nghiệp vụ Cảnh sát biển, Công chức Hải quan đang thi hành công vụ, Đội trưởng, Tổ trưởng thuộc Chi cục Hải quan; Tổ trưởng thuộc Đội Kiểm soát thuộc Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Đội trưởng thuộc Chi cục Kiểm tra sau thông quan... chỉ có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt mà không có thẩm quyền áp dụng bất cứ biện pháp khắc phục hậu quả nào. Trong khi đó, thực tiễn quản lý nhà nước cho thấy các vi phạm hành chính thường do nhóm chủ thể ở cấp cơ sở trực tiếp phát hiện. Không ít vi phạm hành chính trong các lĩnh vực đều nằm trong phạm vi thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt của các chức danh này, thế nhưng vì không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả nên các chủ thể này không thể tiến hành xử phạt, dẫn đến tình trạng “lãng phí thẩm quyền” khi xử phạt vi phạm hành chính.

Đơn cử, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP) quy định hành vi “*vứt, thái, bỏ đầu, mẩu và tàn thuốc lá không đúng nơi quy định tại khu chung cư, thương mại, dịch vụ hoặc nơi công cộng*” sẽ bị phạt tiền từ 100.000 đồng đến 150.000 đồng và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc phải thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường và báo cáo kết quả đã khắc phục xong hậu quả vi phạm trong thời hạn do người có thẩm quyền xử phạt ấn định trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính*”¹². Đây là dạng vi phạm hành chính phổ biến, có mức phạt thấp, biện pháp khắc phục hậu quả có tính chất đơn giản nhưng Chiến sĩ công an nhân dân cũng không thể xử phạt vì không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, dù mức phạt tiền nằm trong phạm vi thẩm quyền của họ.

Bất cập này dẫn đến hệ quả cấp dưới sẽ dồn các vụ vi phạm hành chính lên cấp trên, buộc cấp trên phải “ôm đồm” xử phạt luôn cả những vi phạm vốn dĩ thuộc thẩm quyền của cấp dưới. Đây là phương án đi ngược lại với chủ trương mở rộng thẩm quyền cho cấp dưới, đồng thời cũng đi ngược lại với phân cấp quản lý nhà nước về hoạt động xử phạt và mâu thuẫn với nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt dựa trên tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi¹³.

Thứ hai, giữa các Nghị định của Chính phủ với Luật Xử lý vi phạm hành chính chưa có sự thống nhất khi quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

¹² Điểm a khoản 1, điểm c khoản 13 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP).

¹³ Nguyễn Cảnh Hợp, Mai Thị Lâm (2015), *Quy định thẩm quyền xử phạt theo tỷ lệ phần trăm có không chế mức trần: Ưu điểm hay hạn chế?*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6, tr. 23.

Trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính được xem là luật chung, điều chỉnh các vấn đề mang tính chất “khung”, trong đó có quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Trên cơ sở đó, Chính phủ sẽ ban hành các Nghị định để quy định về xử phạt vi phạm hành chính cụ thể trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Tuy nhiên, qua khảo sát tác giả nhận thấy vẫn còn tồn tại một số trường hợp chưa có sự thống nhất giữa Luật Xử lý vi phạm hành chính với các Nghị định của Chính phủ khi quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Cụ thể như sau:

Một là, một số Nghị định của Chính phủ đã “*bác bỏ*” thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của một số chức danh trong Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính, Giám đốc Công an cấp tỉnh có quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả gồm: *i*. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu; *ii*. Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh; *iii*. 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; *iv*. Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy trái quy định của pháp luật; *v*. Các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định¹⁴. Tuy nhiên, khi quy định thẩm quyền xử phạt của Giám đốc Công an cấp tỉnh, Nghị định số 96/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia lại không cho phép chức danh này áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy trái quy định của pháp luật*”¹⁵, điều này hoàn toàn không phù hợp với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Hai là, một số Nghị định của Chính phủ đã “*tự ý mở rộng*” thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của một số chức danh so với quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia, Nghị định số 96/2020/NĐ-CP quy định Tư lệnh Cảnh sát biên Việt Nam có quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 3 Điều 3 Nghị định này trong đó có biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính*”¹⁶. Tương tự, trong lĩnh

¹⁴ Điểm e khoản 5 Điều 39 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

¹⁵ Điểm đ khoản 3 Điều 3, điểm e khoản 5 Điều 17 Nghị định số 96/2020/NĐ-CP.

¹⁶ Điểm đ khoản 7 Điều 18 Nghị định số 96/2020/NĐ-CP.

vực tài nguyên nước và khoáng sản, Nghị định số 36/2020/NĐ-CP quy định Trường Công an cấp huyện; Trường phòng Cảnh sát giao thông, Trường phòng Cảnh sát đường thủy, Trường phòng Cảnh sát tội phạm về môi trường; Trường phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu; Trường phòng An ninh kinh tế cũng có quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính*”¹⁷. Trong khi đó, đối chiếu với thẩm quyền của các chức danh nêu trên trong Luật Xử lý vi phạm hành chính thì hoàn toàn không có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính*”¹⁸.

Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành trong lĩnh vực cạnh tranh đang thi hành công vụ có quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả tại các điểm a, c và đ khoản 1 Điều 28 gồm: *i. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu; ii. Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh; iii. 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.* Trong khi đó, Nghị định số 75/2019/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh lại cho phép Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành trong lĩnh vực cạnh tranh đang thi hành công vụ có quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc cung cấp đầy đủ các thông tin, tài liệu*”¹⁹. Tương tự, Nghị định số 119/2020/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, hoạt động xuất bản quy định Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành Thông tin và Truyền thông đang thi hành công vụ có quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc tiêu thụ sản phẩm báo chí, sản phẩm thông tin có tính chất báo chí, chương trình phát thanh, chương trình truyền hình, xuất bản phẩm vi phạm quy định của pháp luật*”²⁰. Các biện pháp khắc phục hậu quả trong các Nghị định nêu trên do Chính phủ quy định theo điểm k khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính, nằm ngoài phạm vi thẩm quyền áp dụng của Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành theo quy định của đạo luật này.

¹⁷ Điểm r khoản 3 Điều 4, điểm đ khoản 4 Điều 66 Nghị định số 36/2020/NĐ-CP.

¹⁸ Điểm đ khoản 4 Điều 39, Điểm đ khoản 7 Điều 41 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

¹⁹ Điểm d khoản 1 Điều 28 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP.

²⁰ Điểm d khoản 1 Điều 33 Nghị định số 119/2020/NĐ-CP.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả

Thứ nhất, Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) quy định việc xây dựng các biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính phải căn cứ vào các yêu cầu sau đây: (i) Phải gây ra hậu quả hoặc có khả năng thực tế gây ra hậu quả; (ii) Đáp ứng yêu cầu khôi phục lại trật tự quản lý hành chính nhà nước do vi phạm hành chính gây ra; (iii) Phải được mô tả rõ ràng, cụ thể để có thể thực hiện được trong thực tiễn và phải bảo đảm tính khả thi²¹. Do đó, để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn xử phạt và phát huy giá trị của các biện pháp khắc phục hậu quả đối với hoạt động xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, thiết nghĩ các nhà làm luật cần xem xét mở rộng thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả cho các chức danh có thẩm quyền ở cơ sở để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn quản lý, tăng cường hiệu quả xử phạt và nhanh chóng khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra.

Thứ hai, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ nguyên tắc: “Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật”²². Tính thống nhất của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo ngay trong bản thân hệ thống, trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau. Nếu hệ thống pháp luật không thống nhất, giữa các quy phạm pháp luật chứa đựng sự bất cập, mâu thuẫn thì hệ thống ấy không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật một cách toàn diện, đồng bộ và hiệu quả²³. Do vậy, Chính phủ cần khẩn trương rà soát tất cả Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực để loại bỏ các quy định chưa phù hợp với Luật Xử lý vi phạm hành chính nhằm bảo đảm sự thống nhất về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong hệ thống pháp luật.

5. Kết luận

Với bản chất là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước nên việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả phải do các chủ thể có thẩm quyền thực hiện. Điều này bảo đảm tính hợp pháp của việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Thực tế cho thấy, việc áp dụng

²¹ Khoản 3 Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

²² Khoản 1 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²³ Cao Vũ Minh (2017), *Tính thống nhất của Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo Tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra, tr. 57.

các biện pháp khắc phục hậu quả đã phát huy giá trị trong công tác xử phạt, tạo ra sức răn đe, làm tăng ý thức chấp hành pháp luật của đối tượng vi phạm²⁴. Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính hiện nay vẫn còn những hạn chế, bất cập nhất định. Do vậy, việc hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả sẽ có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính trên thực tế./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 09/BC-BTP ngày 08/01/2018 tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính*.
2. Nguyễn Cảnh Hợp, Mai Thị Lâm (2015), *Quy định thẩm quyền xử phạt theo tỷ lệ phần trăm có khống chế mức trần: Ưu điểm hay hạn chế?*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6.
3. Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh (2017), *Về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6.
4. Cao Vũ Minh (2017), *Tính thống nhất của Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo Tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra.
5. Nguyễn Cửu Việt (2005), *Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8.

²⁴ Bộ Tư pháp, *Báo cáo số 09/BC-BTP ngày 08/01/2018 tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính*.