

# CÁC TÌNH TIẾT GIẢM NHẸ TRONG PHÁP LUẬT VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Nguyễn Nhật Khanh\*

\* ThS, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* tình tiết giảm nhẹ, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 13/06/2019

Biên tập : 28/06/2019

Duyệt bài : 01/07/2019

Article Information:

*Keywords.* Extenuating circumstances, administrative violation, sanctioning of an administrative violation.

*Article History*

Received : 13 Jun 2019

Edited : 28 Jun 2019

Approved : 01 Jul. 2019

## 1. Khái quát về các tình tiết giảm nhẹ trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính

Xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) bên cạnh mục đích trừng trị người vi phạm còn hướng đến mục tiêu giáo dục ý thức tuân thủ pháp luật cho họ và thể hiện tính nhân văn của pháp luật. Luật Xử lý VPHC

Tóm tắt:

Thực tiễn thi hành pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đã chứng minh rằng, việc áp dụng các tình tiết giảm nhẹ đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính là hiệu quả và thiết thực, có tác dụng trong việc cá thể hóa, phân bổa mức độ trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành về các tình tiết giảm nhẹ trong hoạt động xử phạt vi phạm hành chính vẫn tồn tại nhiều bất cập, dẫn đến việc áp dụng pháp luật gặp nhiều khó khăn và thiếu thống nhất, làm giảm đi hiệu quả của việc xử phạt vi phạm hành chính, do đó cần phải có giải pháp khắc phục.

Abstract

Enforcement of the law on sanctioning of administrative violations has revealed that the application of extenuating circumstances to individuals and organizations committing administrative violations is effective and essential, which helps the materializing and differentiating the level of administrative responsibility. However, the current legal provisions on mitigating circumstances in administrative sanctioning activities still face several shortcomings, which may lead to difficulties and inconsistencies in the application of laws. The effectiveness of sanctions against administrative violations must therefore be overcome.

năm 2012 quy định nguyên tắc xử phạt như sau: “Việc xử phạt VPHC 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*”. Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định tình tiết giảm nhẹ (TTGN) là bảo đảm tính nhân đạo và khuyến khích người vi phạm tự giác hợp tác tích cực trong

1 Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý VPHC năm 2012.

khắc phục hậu quả hoặc thành thật khai báo. Trong khi đó, các tình tiết tăng nặng nhằm trừng trị nghiêm khắc những đối tượng nguy hiểm hơn, hành vi nguy hại cho xã hội cao hơn<sup>2</sup>.

Theo Điều 9 Luật Xử lý VPHC năm 2012, các TTGN bao gồm:

- Người VPHC đã có hành vi ngăn chặn, làm giảm bớt hậu quả của vi phạm hoặc tự nguyện khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại;

- Người VPHC đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi; tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC;

- VPHC trong tình trạng bị kích động về tinh thần do hành vi trái pháp luật của người khác gây ra; vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng; vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết;

- VPHC do bị ép buộc hoặc bị lệ thuộc về vật chất hoặc tinh thần;

- Người VPHC là phụ nữ mang thai, người già yếu, người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình;

- VPHC vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra;

- VPHC do trình độ lạc hậu;

- Những TTGN khác do Chính phủ quy định.

So với Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008), Luật Xử lý VPHC năm 2012 đã bổ sung 03 TTGN mới bao gồm: i. *tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC*; ii. *VPHC do vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng*; iii. *VPHC do vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết*. Việc bổ sung tình tiết “tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC” là cần thiết

nhằm khuyến khích chủ thể vi phạm sửa sai, hợp tác với cơ quan có thẩm quyền để kịp thời ngăn chặn, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm. Trong khi đó, việc bổ sung hai tình tiết “vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng” và “vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết” cũng được coi là phù hợp với tình hình thực tế. Điều này thể hiện tính nhân đạo của pháp luật khi chủ thể vi phạm rơi vào các hoàn cảnh đặc biệt nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình hoặc của người khác.

Về mặt lý luận, các TTGN trong xử phạt VPHC có những đặc điểm nổi bật sau đây:

*Một là, việc áp dụng các TTGN làm giảm đi mức độ trách nhiệm hành chính của cá nhân, tổ chức VPHC so với các trường hợp thông thường.*

Giá trị của các TTGN trong xử phạt VPHC thể hiện ở việc khi chủ thể vi phạm được áp dụng các tình tiết này thì sẽ được giảm trách nhiệm hành chính so với các chủ thể vi phạm trong trường hợp thông thường (mức phạt trung bình). Đơn cử, trong trường hợp bị áp dụng hình thức xử phạt tiền, khoản 4 Điều 23 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định “nếu có TTGN thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt”. Đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn trong lĩnh vực giao thông đường bộ, đường sắt, Nghị định số 46/2016/NĐ-CP quy định “nếu có TTGN thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động là mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động...”. Qua đó, có thể thấy, việc áp dụng các TTGN có ý nghĩa trong việc cụ thể hóa trách nhiệm hành chính, bảo đảm sự công bằng trong việc áp dụng pháp luật trên

2 Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2017), *Bình luận khoa học Luật Xử lý VPHC năm 2012 (tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, tr.129.

3 Khoản 2 Điều 77 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP.

tinh thần cá nhân, tổ chức vi phạm sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng với đặc điểm, tính chất, mức độ vi phạm của từng chủ thể.

*Hai là, các TTGN trong xử phạt VPHC có tính "mở".*

Phân tích quy định tại Điều 9 của Luật Xử lý VPHC năm 2012 có thể thấy danh sách các TTGN không phải là danh sách đóng mà có thể được mở rộng, bổ sung thêm bởi ngoài các TTGN do Quốc hội quy định được liệt kê một cách cụ thể từ khoản 1 đến khoản 7, điều luật còn quy định theo hướng mở tại khoản 8 khi cho phép Chính phủ quy định thêm các TTGN khác. Sự mở rộng, bổ sung này phụ thuộc vào quyền quyết định của Chính phủ. Quy định này là cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ trong việc chủ động xây dựng và lựa chọn các TTGN phù hợp với sự đa dạng của các VPHC trong từng lĩnh vực khác nhau theo hướng có lợi cho người vi phạm. Đây cũng là đặc điểm khác biệt giữa TTGN với các tình tiết tăng nặng bởi danh sách tình tiết tăng nặng là danh sách đóng và chỉ thuộc thẩm quyền quy định của Quốc hội<sup>4</sup>.

Cần lưu ý rằng, chỉ riêng Chính phủ mới có quyền này, ngoài ra các chủ thể có thẩm quyền quản lý khác không được quyền quy định thêm các TTGN. Đây là quy định hoàn toàn hợp lý vì Quốc hội không phải là chủ thể trực tiếp thực hiện hoạt động hành chính mà quan hệ phát sinh trong hoạt động hành chính xảy ra đa dạng nên cần phải đa dạng hóa các hình thức xử phạt. Đồng thời, Chính phủ - với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thống nhất lãnh đạo hoạt động hành chính từ trung ương đến địa phương, có quyền ban hành các nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực. Việc giao cho Chính phủ được mở rộng thêm các căn cứ là TTGN trong xử phạt VPHC giúp người có thẩm quyền xử lý một cách hợp tình, hợp lý đối với sự đa dạng của tình huống và chủ thể VPHC, đề cao tính dân chủ trong hoạt động xử phạt VPHC<sup>5</sup>. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng nghị định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực, các cơ quan soạn thảo hầu như chỉ chú trọng đến việc quy định hành vi, mức phạt mà chưa quan tâm đến các quy định khác mang tính đặc thù trong lĩnh vực quản lý nhà nước của mình<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Điều 10 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định danh sách đóng các tình tiết tăng nặng gồm 12 tình tiết sau:

- a) Vi phạm hành chính có tổ chức;
  - b) Vi phạm hành chính nhiều lần; tái phạm;
  - c) Xúc giục, lời kéo, sử dụng người chưa thành niên vi phạm; ép buộc người bị lệ thuộc vào mình về vật chất, tinh thần thực hiện hành vi vi phạm hành chính;
  - d) Sử dụng người biết rõ là đang bị tâm thần hoặc bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi để vi phạm hành chính;
  - đ) Lãng mạ, phỉ báng người đang thi hành công vụ, vi phạm hành chính có tính chất côn đồ;
  - e) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vi phạm hành chính;
  - g) Lợi dụng hoàn cảnh chiến tranh, thiên tai, thảm họa, dịch bệnh hoặc những khó khăn đặc biệt khác của xã hội để vi phạm hành chính;
  - h) Vi phạm trong thời gian đang chấp hành hình phạt của bản án hình sự hoặc đang chấp hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính;
  - i) Tiếp tục thực hiện hành vi vi phạm hành chính mặc dù người có thẩm quyền đã yêu cầu chấm dứt hành vi đó;
  - k) Sau khi vi phạm đã có hành vi trốn tránh, che giấu vi phạm hành chính;
  - l) Vi phạm hành chính có quy mô lớn, số lượng hoặc trị giá hàng hóa lớn.
  - m) Vi phạm hành chính đối với nhiều người, trẻ em, người già, người khuyết tật, phụ nữ mang thai.
- <sup>5</sup> Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2017), Bình luận khoa học Luật Xử lý VPHC năm 2012 (tái bản lần thứ 1), Nxb. Hồng Đức, tr.169.
- <sup>6</sup> Đào Thị Thu An (2007), Các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trong xử lý vi phạm hành chính - Thực tiễn thi hành và các vấn đề đặt ra, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề 5, tr. 10.

*Ba là, việc áp dụng các TTGN do chủ thể có thẩm quyền xử phạt áp dụng và phải được thể hiện trong quyết định xử phạt VPHC.*

Xử phạt VPHC là một hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, thông qua việc xử phạt, chủ thể có thẩm quyền nhân danh quyền lực của Nhà nước để ban hành các quyết định xử phạt buộc chủ thể VPHC phải chấp hành các hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả. Với bản chất là hoạt động thực thi quyền lực của Nhà nước nên việc áp dụng biện pháp cưỡng chế này phải do các chủ thể có thẩm quyền xử phạt theo quy định của pháp luật thực hiện.

Các TTGN trong xử phạt VPHC là các tình tiết gắn liền với chủ thể vi phạm, có tác dụng làm giảm mức độ trách nhiệm hành chính của chủ thể đó, do vậy việc áp dụng các tình tiết này phải được xem xét cùng với việc ra quyết định xử phạt VPHC. Do đó, nếu chủ thể VPHC được xem xét áp dụng các TTGN thì các tình tiết này phải được thể hiện ngay trong nội dung của quyết định xử phạt VPHC<sup>7</sup>. Trên cơ sở đó, chủ thể có thẩm quyền xử phạt mới được áp dụng mức chế tài thấp hơn so với các trường hợp thông thường. Khi áp dụng các tình tiết này, chủ thể có thẩm quyền phải dựa trên sự thật khách quan để xem xét, đánh giá một cách toàn diện các tình tiết gắn liền với chủ thể vi phạm. Vì vậy, để bảo đảm tính công khai, nghiêm minh của pháp luật và sự thống nhất trong quá trình xử phạt, pháp luật quy định việc áp dụng các TTGN phải được thể hiện ngay trong quyết định xử phạt do người có thẩm quyền ban hành.

*Bốn là, việc áp dụng các TTGN trong xử phạt VPHC mang tính cụ thể.*

“Tính cụ thể” trong việc áp dụng các TTGN khi xử phạt VPHC trước tiên thể hiện ở việc các TTGN phải được xem xét trong từng vụ vi phạm. Nếu một chủ thể VPHC nhiều lần vào những thời điểm khác nhau thì việc xem xét áp dụng TTGN (nếu có) chỉ được áp dụng theo từng vụ việc cụ thể. Bên cạnh đó, “tính cụ thể” khi áp dụng các TTGN trong xử phạt VPHC còn thể hiện qua việc chỉ những đối tượng thỏa mãn các dấu hiệu theo quy định thì mới được áp dụng các TTGN, điều này thể hiện rõ nét trong trường hợp nhiều người cùng thực hiện một VPHC. Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định “nhiều người cùng thực hiện một hành vi VPHC thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt về hành vi VPHC đó”<sup>8</sup>. Tuy nhiên, mức độ trách nhiệm hành chính của mỗi người có thể khác nhau tùy thuộc vào các tình tiết cụ thể gắn liền với từng người vi phạm. Khi tiến hành xử phạt, chủ thể có thẩm quyền sẽ phải căn cứ vào các tình tiết này để quyết định hình thức xử phạt, mức xử phạt cho từng người.

Thực tiễn thi hành pháp luật về xử phạt VPHC đã chứng minh rằng việc áp dụng các TTGN đối với cá nhân, tổ chức VPHC là hiệu quả và thiết thực, có tác dụng trong việc cá thể hóa, phân hóa mức độ trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, bên cạnh đó, các quy định pháp luật về các TTGN trong hoạt động xử phạt VPHC vẫn tồn tại nhiều bất cập, dẫn đến việc áp dụng pháp luật gặp nhiều khó khăn và thiếu thống nhất, làm giảm đi hiệu quả của việc xử phạt VPHC, do đó cần phải có giải pháp khắc phục để hoàn thiện.

7 Xem Biều mẫu Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số MQĐ02 tại Phụ lục Một số biểu mẫu trong xử lý vi phạm hành chính ban hành kèm theo Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý VPHC.

8 Điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý VPHC năm 2012.

## 2. Một số bất cập trong quy định của pháp luật về các tình tiết giảm nhẹ trong xử phạt vi phạm hành chính

*Thứ nhất, một số TTGN trong xử phạt VPHC còn mơ hồ, chưa được quy định cụ thể nên chưa có cách hiểu thống nhất*

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 quy định: “ngôn ngữ sử dụng trong VBQPPL phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu. VBQPPL phải quy định cụ thể nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung...”.<sup>9</sup> Đây là một trong những yêu cầu quan trọng của hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL nhằm bảo đảm cho mọi người có thể đọc hiểu các quy định pháp luật một cách dễ dàng và đúng với tinh thần của cơ quan soạn thảo, từ đó tạo điều kiện cho việc chấp hành và áp dụng quy phạm pháp luật được dễ dàng và thống nhất trong thực tế.

Về cơ bản, đa phần các căn cứ áp dụng TTGN khá rõ ràng, dễ áp dụng trên thực tế. Bên cạnh đó, vẫn còn một số căn cứ có thể gây khó khăn cho chủ thể có thẩm quyền trong quá trình áp dụng. Chẳng hạn, khoản 5 Điều 9 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định TTGN “người VPHC là phụ nữ mang thai, người già yếu, người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình”. Nhìn chung, đây là những chủ thể có những hạn chế nhất định về mặt nhận thức, tâm lý, sức khỏe tại thời điểm thực hiện VPHC nên cần thiết xem xét để áp dụng TTGN, tuy nhiên để áp dụng được quy định này là điều không hề dễ dàng.

Theo quy định của Luật Người cao tuổi năm 2009, “người cao tuổi được quy định trong Luật này là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên”. Trong khi đó, theo hướng dẫn của Nghị quyết số 01/2006/NQ-

HĐTP ngày 15/5/2006 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Hình sự quy định “người già” là người từ 70 tuổi trở lên<sup>10</sup>. Nghị quyết số 01/2007/NQ-HĐTP ngày 02/10/2007 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Hình sự về thời hiệu thi hành bản án, miễn chấp hành hình phạt, giảm thời hạn chấp hành hình phạt lại hướng dẫn về đối tượng “người quá già yếu” là người từ 70 tuổi trở lên hoặc người từ 60 tuổi trở lên nhưng thường xuyên đau ốm<sup>11</sup>. Như vậy, có thể thấy rằng tuy một số văn bản có đề cập nhưng các đối tượng được quy định trong các văn bản hướng dẫn nêu trên lại không đồng nhất với đối tượng “người già yếu” được quy định tại khoản 5 Điều 9 Luật Xử lý VPHC năm 2012 bởi các văn bản này không được áp dụng trong lĩnh vực xử phạt VPHC mà áp dụng trong lĩnh vực hình sự. Do đó, việc xác định tình tiết “người VPHC là người già yếu” khi xử phạt trong thực tế hiện nay hoàn toàn phụ thuộc vào nhận định chủ quan của người có thẩm quyền xử phạt. Để xác định được chính xác đối tượng đặc biệt này đòi hỏi người có thẩm quyền xử phạt phải căn cứ vào từng trường hợp cụ thể để đánh giá tình trạng sức khỏe và độ tuổi của người vi phạm tại thời điểm họ thực hiện VPHC.

Bên cạnh đó, Luật Xử lý VPHC năm 2012 không quy định hướng dẫn về tình tiết “người VPHC là người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình”. Đây là những chủ thể đặc biệt mà khi thực hiện VPHC họ không thể nhận thức được đầy đủ tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi do mình thực hiện và không kiểm soát được hành vi đó nên Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định đây là TTGN. Tuy nhiên, câu

<sup>9</sup> Điều 8 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

<sup>10</sup> Mục 2.4 Nghị quyết số 01/2006/NQ-HĐTP.

<sup>11</sup> Mục 4.1.a Nghị quyết số 01/2007/NQ-HĐTP.

hội đặt ra là làm thế nào để xác định một người tại thời điểm thực hiện VPHC rơi vào tình trạng kể trên. Ví dụ: người điều khiển phương tiện bị bệnh cảm cúm có hiện tượng chóng mặt, mắt tập trung dẫn đến vi phạm pháp luật về giao thông thì có được xem là mắc bệnh làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc điều khiển hành vi để được quyền áp dụng TTGN này hay không? Điều này đòi hỏi phải có sự giám định kỹ lưỡng về mặt y học mới có thể xác định được, trong khi đa số người có thẩm quyền xử phạt đều không có kiến thức chuyên môn trong lĩnh vực này.

Ngoài ra, nội hàm của các TTGN “VPHC vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra” (khoản 6 Điều 9) hay “VPHC do trình độ lạc hậu” (khoản 7 Điều 9) cũng chưa rõ ràng. Hoàn cảnh như thế nào được coi là đặc biệt khó khăn, chỉ cần căn cứ vào trình bày của người vi phạm hay phải có xác nhận của cơ quan nhà nước nào hay không? Tiêu chí nào để xác định người VPHC có “trình độ lạc hậu”? Tất cả các câu hỏi này hiện nay đang bị bỏ ngỏ. Điều này tiềm ẩn nguy cơ xảy ra việc áp dụng pháp luật không thống nhất, thậm chí có thể là mảnh đất màu mỡ để người có thẩm quyền áp dụng các tình tiết này một cách tùy tiện. Do vậy, điều cấp thiết là cần phải có quy định cụ thể giải thích các căn cứ này để các TTGN được áp dụng chính xác khi xử phạt trong thực tế.

*Thứ hai, tồn tại VBQPPL quy định thêm các TTGN một cách tùy tiện, không đúng với quy định của Luật Xử lý VPHC năm 2012.*

Như đã trình bày, một trong những đặc điểm của các TTGN trong xử phạt VPHC đó là tính “mờ”, thể hiện qua việc Luật Xử lý VPHC năm 2012 cho phép Chính phủ thông qua các nghị định quy định thêm các TTGN mới phù hợp với từng lĩnh vực quản lý nhà nước đặc thù để tạo điều kiện cho công dân

được hưởng các tình tiết có lợi nhằm giảm nhẹ mức độ trách nhiệm hành chính của họ. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại trường hợp chủ thể không có thẩm quyền “tùy tiện” quy định thêm các TTGN mới không phù hợp với quy định của Luật Xử lý VPHC năm 2012.

Ví dụ, vấn đề xử phạt VPHC trong lĩnh vực khoa học - công nghệ, chuyển giao công nghệ hiện nay được điều chỉnh bởi Nghị định số 64/2013/NĐ-CP ngày 27/6/2013 của Chính phủ (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 93/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014). Nghị định này không quy định về TTGN, tình tiết tăng nặng khi xử phạt VPHC trong lĩnh vực khoa học - công nghệ, chuyển giao công nghệ. Tuy nhiên, Thông tư số 20/2015/TT-BKHCN ngày 05/11/2015 của Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn thi hành Nghị định số 93/2014/NĐ-CP lại “tự ý” bổ sung thêm TTGN đối với hành vi vi phạm về đăng ký kết quả thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước như sau: “Áp dụng TTGN khi xử phạt đối với trường hợp tổ chức chủ trì đã đăng ký kết quả trong khoảng thời gian 01 năm, tính từ sau thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhiệm vụ khoa học và công nghệ được nghiệm thu chính thức đến khi hành vi vi phạm bị phát hiện”<sup>12</sup>. Ở đây, vấn đề cần lưu ý là Nghị định số 64/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 93/2014/NĐ-CP) do Chính phủ ban hành không hề đề cập đến TTGN này. Như vậy, có thể kết luận rằng, trong trường hợp này Bộ Khoa học và Công nghệ đã “tự ý” quy định thêm TTGN một cách tùy tiện, mặc dù cơ quan này không được Luật Xử lý VPHC năm 2012 cho phép thực hiện việc này.

*Thứ ba, Luật Xử lý VPHC năm 2012 chưa xây dựng được nguyên tắc chung để xác định mức phạt cụ thể đối với các hình thức xử phạt trong trường hợp VPHC có TTGN.*

12 Điểm a khoản 2 Điều 5 Thông tư số 20/2015/TT-BKHCN.

Xem xét một cách cụ thể, ở góc độ của luật hành chính, nguyên tắc trong quản lý nhà nước là tổng thể các quy phạm pháp luật hành chính có nội dung là những tư tưởng chủ đạo làm cơ sở để tổ chức thực hiện hoạt động quản lý nhà nước<sup>13</sup>. Việc áp dụng các TTGN trong hoạt động xử phạt VPHC cũng cần phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định để việc áp dụng các tinh tiết này đạt được hiệu quả như mong đợi. Đáng tiếc rằng, Luật Xử lý VPHC năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn chưa xây dựng được các nguyên tắc chung để áp dụng các TTGN khi tiến hành xử phạt, từ đó tạo ra nhiều khoảng trống pháp lý khi áp dụng các tinh tiết này trong thực tiễn xử phạt.

Các TTGN có đặc điểm là làm giảm mức độ trách nhiệm hành chính của chủ thể VPHC. Tuy nhiên, các tinh tiết này chỉ có ý nghĩa đối với những VPHC bị áp dụng các hình thức xử phạt có giới hạn về khung phạt (có quy định về mức tối thiểu đến mức tối đa) như *phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn*. Đối với các hình thức xử phạt như *tịch thu tang vật, phương tiện VPHC* hay *tịch xuất* thì việc áp dụng các TTGN không mang nhiều ý nghĩa bồi tính cố định của các hình thức xử phạt này. Đối với hình thức xử phạt *cảnh cáo*, các TTGN có ý nghĩa là một điều kiện để chủ thể VPHC đối với cá nhân đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức VPHC được áp dụng hình thức xử phạt này (VPHC không nghiêm trọng, có TTGN và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo).

Hiện nay, Luật Xử lý VPHC năm 2012 chỉ quy định về nguyên tắc xác định mức phạt cụ thể trong trường hợp có TTGN đối với hình thức xử phạt tiền. Trong khi đó, đối với các hình thức xử phạt khác như tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn

thì Luật chưa quy định nguyên tắc xác định mức phạt cụ thể. Đối với hình thức xử phạt tiền, khoản 4 Điều 23 Luật Xử lý VPHC năm 2012 quy định: “Mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi VPHC là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó; nếu có TTGN thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu có tinh tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tiền phạt tối đa của khung tiền phạt”. Tuy nhiên, quy định này còn chung chung nên việc áp dụng không thống nhất trong thực tế.

Ví dụ: khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với hành vi lấn, chiếm đất ở. Theo hướng dẫn của Luật Xử lý VPHC năm 2012, khi cá nhân thực hiện vi phạm trên và có TTGN thì người có thẩm quyền xử phạt có thể giảm mức phạt tiền dưới mức trung bình (dưới 7.500.000 đồng) và mức giảm thấp nhất là 5.000.000 đồng. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào tiêu chí nào để xác định mức giảm cụ thể? Vấn đề này chưa được Luật Xử lý VPHC năm 2012 giải quyết một cách triệt để, dẫn đến việc quyết định mức tiền phạt giảm bớt phụ thuộc hoàn toàn vào ý thức chủ quan của người có thẩm quyền xử phạt mà không dựa trên bất cứ tiêu chí định lượng nào.

Để tháo gỡ vướng mắc trên, một số nghị định và thông tư hướng dẫn xử phạt VPHC trong các lĩnh vực đã xây dựng nguyên tắc xác định mức phạt cụ thể khi chủ thể vi phạm có TTGN, qua khảo sát, chúng tôi tổng hợp được 2 cách phổ biến sau đây:

*Cách thứ nhất, xác định mức phạt giảm bớt theo tỷ lệ phần trăm.* Chẳng hạn, đối với VPHC trong lĩnh vực thuế, Nghị định số 129/2013/NĐ-CP quy định khi phạt

<sup>13</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội (2008), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Công an nhân dân, tr.75, 76

tiền mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm thụ tục thuế là mức trung bình của khung phạt tiền được quy định đối với hành vi đó. Đối với hành vi vi phạm thụ tục thuế thì mỗi TTGN được *giảm 20% mức phạt trung bình* của khung phạt tiền<sup>14</sup>. Trong lĩnh vực cạnh tranh, Nghị định số 71/2014/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 141/2018/NĐ-CP) quy định đối với VPHC về kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh, vi phạm quy định về cạnh tranh không lành mạnh thì mỗi TTGN được điều chỉnh *giảm tương ứng 15% mức tiền phạt* so với vi phạm thông thường<sup>15</sup>. Trong khi đó, Thông tư số 07/2014/TT-BTC hướng dẫn việc xử phạt VPHC trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước quy định cứ một TTGN thì *mức tiền phạt được giảm 20% so với mức trung bình của khung tiền phạt* được quy định đối với hành vi đó<sup>16</sup>. Mặc dù việc xác định mức phạt giảm bớt theo tỷ lệ % giúp chủ thể có thẩm quyền dễ dàng xác định được mức tiền phạt cụ thể khi có TTGN, tuy nhiên nếu áp dụng cách thức này cho việc xử phạt VPHC trong tất cả các lĩnh vực thì vẫn tồn tại những hạn chế nhất định. Cụ thể, nếu pháp luật quy định tỷ lệ phần trăm (%) này quá thấp (dưới 10%) thì việc xử phạt sẽ không phát huy giá trị của các TTGN bởi mức tiền phạt thực tế được giảm bớt sẽ không khác nhau nhiều so với vi phạm thông thường. Ngược lại, nếu

pháp luật quy định tỷ lệ phần trăm (%) là 10% hay 20% trở lên thì cũng tiềm ẩn nguy cơ bị vô hiệu hóa trong nhiều trường hợp. Trên thực tế, nếu pháp luật quy định tỷ lệ phần trăm (%) là 10%, hay 20% trở lên thì chỉ cần có một TTGN thì mức tiền phạt đã bằng<sup>17</sup>, thậm chí còn thấp hơn mức tiền phạt thấp nhất của khung tiền phạt<sup>18</sup>. Do đó, nếu có hai hoặc ba TTGN trở lên thì cũng chỉ có thể áp dụng mức tiền phạt tối thiểu của khung tiền phạt mà không có gì khác so với trường hợp có một TTGN. Điều này hoàn toàn không phù hợp với mục đích xử phạt là nhằm giáo dục, răn đe người vi phạm và cũng không phù hợp với nguyên tắc xử phạt là phải “căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và TTGN, tình tiết tăng nặng”<sup>19</sup>. Sẽ là điều vô lý nếu chủ thể vi phạm có nhiều TTGN mà mức tiền phạt được áp dụng hoàn toàn giống với chủ thể vi phạm chỉ có một TTGN<sup>20</sup>.

*Cách thứ hai, xác định mức phạt giảm bớt theo nguyên tắc giảm theo mức trung bình cộng.* Trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí, hóa đơn, Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP) quy định khi phạt tiền đối với các hành vi vi phạm quy định về giá, phí, lệ phí, hóa đơn, mức phạt cụ thể đối với một hành vi không có tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ là mức trung bình của

14 Điều 3 Nghị định số 129/2013/NĐ-CP.

15 Khoản 5 Điều 4, khoản 4 Điều 5 Nghị định số 71/2014/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 141/2018/NĐ-CP).

16 Điểm b khoản 2 Điều 3 Thông tư số 07/2014/TT-BTC

17 Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định phạt tiền từ 80.000 đồng đến 100.000 đồng đối với hành vi “điều khiển xe chạy dần hàng ngang từ 3 (ba) xe trở lên”. Nếu người vi phạm có một tình tiết giảm nhẹ và áp dụng mức tiền phạt “giảm 10% mức phạt trung bình của khung phạt tiền” thì tiền phạt sẽ là 81.000 đồng  $(90.000 \text{ đồng} - 10\% \times (90.000 \text{ đồng})) = 81.000 \text{ đồng}$ ). Mức tiền phạt này đã xấp xỉ mức tiền phạt tối thiểu.

18 Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định phạt tiền từ 60.000 đồng đến 80.000 đồng đối với hành vi “không chấp hành hiệu lệnh, chỉ dẫn của biển báo hiệu, vạch kẻ đường”. Nếu người vi phạm có một tình tiết giảm nhẹ và áp dụng mức tiền phạt “giảm 20% mức phạt trung bình của khung phạt tiền” thì tiền phạt sẽ là 56.000 đồng  $(70.000 \text{ đồng} - 20\% \times (70.000 \text{ đồng})) = 56.000 \text{ đồng}$ ). Mức tiền phạt này còn thấp hơn mức tiền phạt tối thiểu.

19 Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý VPHC năm 2012

20 Cao Vũ Minh (2019), Những nội dung cần sửa đổi trong Luật Xử lý VPHC năm 2012, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 01, tr. 9-10.



khung tiền phạt quy định đối với hành vi đó. Mức trung bình của khung tiền phạt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu cộng mức tối đa. Trường hợp có một TTGN thì áp dụng mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình. Trường hợp có từ hai TTGN thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt. Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng và TTGN thì bù trừ theo nguyên tắc một tình tiết tăng nặng trừ cho một TTGN<sup>21</sup>.

Theo chúng tôi, cách thức này có nhiều ưu điểm hơn so với cách xác định mức giảm theo tỷ lệ %, đồng thời có thể áp dụng cho tất cả các lĩnh vực, bởi lẽ việc xác định mức giảm theo cách thức này vừa giúp chủ thể có thẩm quyền dễ dàng xác định được mức phạt giảm bớt khi có TTGN, vừa tạo ra được sự phân hóa trách nhiệm hành chính giữa vi phạm có một TTGN với vi phạm có nhiều TTGN.

Đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn, mặc dù Luật Xử lý VPHC năm 2012 chưa quy định nguyên tắc xác định mức phạt giảm bớt khi có TTGN nhưng qua khảo sát các nghị định quy định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực, chúng tôi thấy có một số nghị định hướng dẫn việc xác định mức phạt giảm bớt đối với các hình thức xử phạt này khi có TTGN như sau:

Khoản 2 Điều 77 Nghị định số 46/2016/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt quy định: “Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc thời hạn đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó; nếu có TTGN thì thời hạn

tước, đình chỉ hoạt động là mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động...”. Trong khi đó, khoản 2 Điều 66 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản lại quy định nguyên tắc xác định mức phạt giảm bớt khi có TTGN đối với các hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề” hay “đình chỉ hoạt động” như sau: “Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc thời hạn đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó; nếu có TTGN thì thời hạn tước, đình chỉ hoạt động có thể dưới mức trung bình nhưng không quá mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động...”. Tuy nhiên, cả hai cách này cũng tồn tại những hạn chế nhất định nên không thể làm chuẩn mực chung để áp dụng cho tất cả lĩnh vực. Nếu áp dụng theo Nghị định số 46/2016/NĐ-CP thì không tạo ra được sự khác biệt về mức độ giảm trách nhiệm hành chính trong trường hợp chủ thể VPHC có nhiều TTGN, bởi chỉ cần có một TTGN là chủ thể vi phạm được áp dụng “mức tối thiểu” của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động. Trong khi đó, nếu áp dụng theo Nghị định số 33/2017/NĐ-CP thì không thể xác định được mức giảm cụ thể mà lại phụ thuộc vào sự tùy nghi của người có thẩm quyền xử phạt. Vì vậy, ở đây cần xây dựng một nguyên tắc chung phù hợp để áp dụng cho tất cả các lĩnh vực xử phạt VPHC đối với các hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề” hay “đình chỉ hoạt động” khi chủ thể vi phạm có các TTGN.

### 3. Một số kiến nghị

Thứ nhất, cần sửa đổi Luật Xử lý VPHC năm 2012 và các văn bản hướng dẫn

<sup>21</sup> Khoản 6 Điều 3 Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP).

thi hành theo hướng bổ sung quy định giải thích thuật ngữ và hướng dẫn tiêu chí xác định cụ thể đối với các TTGN chưa được quy định rõ ràng để tạo khung pháp lý vững chắc cho việc áp dụng các tinh tiết này, tránh tình trạng áp dụng pháp luật tùy tiện trong thực tiễn.

Đối với tinh tiết “Người VPHC là người già yếu”, để áp dụng tinh tiết này đòi hỏi người có thẩm quyền xử phạt phải chứng minh được người vi phạm vừa “già” lại vừa “yếu”. Việc chứng minh người vi phạm là “người già” có thể căn cứ vào độ tuổi của họ, tuy nhiên pháp luật hiện hành lại chưa quy định cụ thể bao nhiêu tuổi được xem là “người già”. Trong khi đó, để chứng minh một người là “yếu” thì lại càng khó khăn vì cần phải có sự kiểm tra, giám định kỹ lưỡng về mặt y tế nên rất khó đưa ra một tiêu chí chung để áp dụng cho những trường hợp khác nhau. Theo chúng tôi, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Luật Xử lý VPHC năm 2012 cần quy định về việc áp dụng TTGN đối với “người VPHC là người đủ 70 tuổi trở lên” như quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017.)

Đối với các tinh tiết khác như “Người VPHC là người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình”, “VPHC vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra” hay “VPHC do trình độ lạc hậu”, cần sửa đổi Luật Xử lý VPHC năm 2012 theo hướng bổ sung quy định cho phép Chính phủ ban hành nghị định riêng biệt để hướng dẫn áp dụng các tinh tiết này.

Thứ hai, tiến hành rà soát các VBQPPL có quy định về việc xử phạt VPHC, đặc biệt là các thông tư hướng dẫn các nghị định xử phạt trong các lĩnh vực để kịp thời phát hiện, bãi bỏ các quy định “tự ý” bổ sung thêm các TTGN. Trước hết, cần bãi bỏ quy định của điểm a khoản 2 Điều 5 Thông tư số 20/2015/TT-BKHCN: “Áp dụng TTGN khi

xử phạt đối với trường hợp tổ chức chủ trì đã đăng ký kết quả trong khoảng thời gian 01 năm, tính từ sau thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhiệm vụ khoa học và công nghệ được nghiệm thu chính thức đến khi hành vi vi phạm bị phát hiện”.

Thứ ba, cần sửa đổi Luật Xử lý VPHC năm 2012 theo hướng áp dụng nguyên tắc giảm bớt trung bình cộng trong trường hợp có TTGN như sau:

Đối với hình thức xử phạt tiền: “Mức phạt tiền cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó.

Trường hợp có một TTGN thì áp dụng mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình.

Trường hợp có từ hai TTGN thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt. Trường hợp vừa có tinh tiết tăng nặng và TTGN thì bù trừ theo nguyên tắc một tinh tiết tăng nặng trừ cho một TTGN”.

Đối với hình thức xử phạt “tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn thì quy định như sau: “Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc thời hạn đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ hoạt động được quy định đối với hành vi đó.

Trường hợp có một TTGN thì áp dụng mức trung bình giảm bớt. Mức trung bình giảm bớt được xác định bằng cách chia đôi tổng số của mức tối thiểu và mức trung bình.

Trường hợp có từ hai TTGN thì áp dụng mức tối thiểu của thời hạn. Trường hợp vừa có tinh tiết tăng nặng và TTGN thì bù trừ theo nguyên tắc một tinh tiết tăng nặng trừ cho một TTGN”<sup>22</sup>.

22 Cao Vũ Minh (2019), Những nội dung cần sửa đổi trong Luật XLVPHC năm 2012, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 01, tr.10, 12.