

NGUYÊN TẮC XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH THEO PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

Bùi Thị Đào*
Hoàng Thị Lan Phương**

* PGS, TS, GVCC, Trường Đại học Luật Hà Nội.

** ThS, GV, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nguyên tắc xử phạt, thẩm quyền xử phạt, thủ tục xử phạt, vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhân bài : 10/11/2019
Biên tập : 26/11/2019
Duyệt bài : 29/11/2019

Article Information:

Keywords: sanctioning principles; sanctioning authority; sanctioning procedures; administrative violations.

Article History:

Received : 10 Nov. 2019
Edited : 26 Nov. 2019
Approved : 29 Nov. 2019

Tóm tắt:

Bài viết phân tích khái quát nội dung, ý nghĩa của các nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật năm 2012), bình luận và đưa ra một số kiến nghị nhằm bảo đảm tính thống nhất của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính để thể hiện nhất quán nội dung, tinh thần của các nguyên tắc xử phạt và thuận tiện khi xử phạt vi phạm hành chính trong thực tiễn.

Abstract:

This article provides in-brief analysis of the contents and significance of the principles of sanctioning administrative violations specified in the Law on Handling of Administrative Violations of 2012, provides comments and gives out recommendations to ensure the consistency of the law on sanctioning of administrative violations so that the contents and spirits of the sanctioning principles are consistently understood and it is convenient to apply the sanctioning of administrative violations in practices.

Xử phạt vi phạm hành chính là hoạt động của các cá nhân có thẩm quyền nhằm xác định hành vi vi phạm hành chính (VPHC) để áp dụng các hình thức xử phạt và các biện pháp cưỡng chế khác do pháp luật quy định đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi VPHC. Cũng như các hoạt động truy cứu trách nhiệm pháp lý khác, xử phạt VPHC phải tuân theo những nguyên tắc nhất định để xử phạt đúng đắn, chính xác,

vừa bảo vệ quyền, lợi ích của Nhà nước, của xã hội, đồng thời vẫn bảo vệ hữu hiệu quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xử phạt.

1. Các nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính

1.1. Nguyên tắc mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật

VPHC là hành vi trái pháp luật nên có tính nguy hiểm cho xã hội. Tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi VPHC thể hiện ở chỗ VPHC phá vỡ trật tự xã hội được Nhà nước thiết lập, xâm phạm hoặc đe dọa xâm phạm đến quyền, lợi ích chính đáng, hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, xã hội, Nhà nước. Việc phát hiện, ngăn chặn kịp thời hành vi VPHC sẽ góp phần xác minh các tình tiết liên quan đến vi phạm để xử lý chính xác hay ngăn chặn tác động tiêu cực của hành vi vi phạm. Chẳng hạn, để thiết lập trật tự giao thông, Nhà nước đặt ra những quy định về quy tắc giao thông, như quy tắc sử dụng làn đường, vượt xe, chuyển hướng, dừng, đỗ xe, chờ người, hàng hóa... Nếu tất cả mọi người tham gia giao thông đều tuân thủ các quy tắc đó thì giao thông sẽ ổn định, trật tự, an toàn. Bất cứ hành vi vi phạm hành chính nào về giao thông đều ảnh hưởng xấu đến trật tự giao thông, gây mất an toàn cho người và phương tiện tham gia giao thông. Trên thực tế có nhiều hành vi vi phạm không được phát hiện, ngăn chặn kịp thời đã gây ra những hậu quả thảm khốc. Pháp luật có những quy định thể hiện trực tiếp nguyên tắc này, như: để xác minh các tình tiết liên quan đến vi phạm hành chính, khi xét thấy cần thiết, người có thẩm quyền có thể quyết định khám người, khám phương tiện vận tải, đồ vật. Việc khám người, khám phương tiện vận tải, đồ vật trong trường hợp thông thường thì phải có quyết định bằng văn bản của người có thẩm quyền. Tuy nhiên, để đảm bảo tính kịp thời, pháp luật cho phép khám không cần quyết định bằng văn bản mà tiến hành khám ngay nếu có căn cứ cho

rằng nếu không khám ngay thì đồ vật, tang vật, phương tiện, tài liệu bị tẩu tán, tiêu hủy¹.

Khi phát hiện hành vi VPHC thì người có thẩm quyền phải xử phạt nghiêm minh để đảm bảo giá trị trừng trị người vi phạm, đồng thời giáo dục người vi phạm và giáo dục chung đối với tất cả mọi người. Việc không xử lý hay xử lý quá nhẹ có thể dẫn đến sự coi thường pháp luật, nếu xử phạt quá nặng sẽ gây bức xúc cho người bị xử phạt. Cả hai khả năng đó đều ảnh hưởng bất lợi đến ý thức pháp luật của người dân.

Bên cạnh đó, có nhiều hành vi VPHC gây ra thiệt hại về mặt thực tế. Chẳng hạn, hành vi xả, thải nước, khi có chứa các thông số nguy hại môi trường sẽ làm ô nhiễm đất, nước, không khí. Sự ô nhiễm này sẽ gây nguy hại cho con người, cho động, thực vật. Vì vậy, với các hành vi VPHC có gây thiệt hại thực tế thì ngoài việc xử phạt người vi phạm bằng hình thức xử phạt thì còn cần phải áp dụng các biện pháp cần thiết để khắc phục hậu quả do VPHC gây ra thì mới thực sự loại trừ được tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm. Nếu hậu quả của vi phạm hành chính không được khắc phục thì hậu quả đó có thể ảnh hưởng rất lâu dài như trường hợp công ty Vedan đã làm ô nhiễm dòng sông Thị Vải mà theo ước tính thì nếu áp dụng tích cực các biện pháp cần thiết cũng phải mất 10 năm đến 15 năm mới trả lại cho dòng sông tình trạng ban đầu².

1.2. Nguyên tắc việc xử phạt VPHC được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, đúng thẩm quyền, bảo đảm công bằng, đúng quy định của pháp luật

1 Xem khoản 3 Điều 127, khoản 3 Điều 128 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

2 Hồng Khánh, Việt Linh, Mất 10-15 năm sau mới làm sạch được Thị Vải. <https://vnexpress.net/thoi-su/mat-10-15-nam-moi-lam-sach-duoc-thi-vai-2112512.html>.

Thứ nhất, việc xử phạt VPHC được tiến hành nhanh chóng. VPHC thường được coi là hành vi có tính nguy hiểm thấp hơn tội phạm nên thông thường việc xử phạt VPHC không phải mất quá nhiều thời gian mà vẫn có thể đảm bảo chính xác, đúng pháp luật. Hơn nữa, khi xử phạt VPHC, bằng việc áp dụng một số biện pháp cưỡng chế theo quy định của pháp luật có thể ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hay hoạt động bình thường của người bị xử phạt. Hơn nữa, như trên đã nêu, việc xử phạt nhanh chóng sẽ có khả năng ngăn ngừa kịp thời các tác động tiêu cực do vi phạm hành chính gây ra. Nguyên tắc này được thể hiện ở cả hai thủ tục xử phạt VPHC. Trong thủ tục xử phạt không lập biên bản, quyết định hành chính được ban hành ngay khi người có thẩm quyền phát hiện hành vi vi phạm. Trong thủ tục xử phạt có lập biên bản, thời hạn ban hành quyết định xử phạt VPHC nói chung là 7 ngày; trong trường hợp pháp luật quy định có giải trình hoặc trường hợp không có giải trình nhưng phức tạp thì thời hạn là 30 ngày kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Với thời hạn như vậy, việc xử phạt VPHC cần được thực hiện nhanh chóng vì nếu hết thời hạn thì người có thẩm quyền không được ban hành quyết định để xử phạt về hành vi vi phạm đó nữa.

Thứ hai, việc xử phạt VPHC phải được tiến hành công khai, khách quan. Hiện nay, công khai đã trở thành nguyên tắc chung trong hoạt động của Nhà nước, trừ trường hợp liên quan đến bí mật nhà nước. Nhiều quy định về xử phạt VPHC đã thể hiện nguyên tắc này, như: biên bản vi

phạm hành chính phải có chữ ký của người vi phạm hoặc đại diện của người vi phạm, nếu người vi phạm không có mặt thì phải có chữ ký của đại diện chính quyền cơ sở nơi xảy ra vi phạm³; công bố công khai việc xử phạt VPHC trong trường hợp vi phạm gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về xã hội⁴; các quy định về khám người, khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, khám phương tiện vận tải cũng chú ý đến việc công bố quyết định khám, có người chứng kiến, lập biên bản về việc khám...⁵ Công khai giúp cho việc kiểm soát dễ dàng nên sẽ hạn chế sai phạm trong xử phạt vi phạm hành chính, còn khách quan thì bảo đảm xử phạt chính xác, đúng người, đúng vi phạm.

Thứ ba, việc xử phạt VPHC phải đúng thẩm quyền, bảo đảm công bằng, đúng quy định của pháp luật. Xử phạt VPHC là hoạt động sử dụng quyền lực nhà nước để áp dụng các biện pháp cưỡng chế đối với người vi phạm nên chỉ người có thẩm quyền mới có quyền xử phạt VPHC và chỉ được xử phạt trong giới hạn thẩm quyền pháp luật quy định. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được thể hiện cụ thể là ai được quyền xử phạt, được xử phạt đối với những hành vi vi phạm trong lĩnh vực nào, được áp dụng các biện pháp cưỡng chế nào, đến mức độ nào. Việc xử phạt đúng thẩm quyền sẽ tạo nên sự hài hòa, không chông chéo, không bỏ sót vi phạm và xử phạt được thuận tiện, chính xác. Việc xử phạt cũng phải bảo đảm công bằng để ai vi phạm cũng đều bị xử phạt, vi phạm giống nhau thì bị xử phạt giống nhau, đồng thời có tính đến các yếu tố

3 Xem khoản 2 Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

4 Xem Điều 72 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

5 Xem Điều 127, 128, 129 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

đặc thù về người vi phạm, điều kiện, hoàn cảnh vi phạm nhưng trong giới hạn pháp luật quy định. Chẳng hạn, sau khi ban hành quyết định xử phạt VPHC, nếu cá nhân bị phạt tiền từ 3.000.000 đồng trở lên đang gặp khó khăn đặc biệt, đột xuất về kinh tế do thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh, bệnh hiểm nghèo, tai nạn thì người có thẩm quyền có thể xem xét miễn, giảm tiền phạt⁶.

1.3. Nguyên tắc 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

Bất cứ hành vi VPHC nào cũng có tính nguy hiểm cho xã hội và tùy theo mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi mà pháp luật quy định hình thức, mức phạt phù hợp. Mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi VPHC tùy thuộc vào nhiều yếu tố như bản thân hành vi đó là hành vi gì, mức độ nghiêm trọng của hậu quả gây ra, người vi phạm là ai, thực hiện hành vi vi phạm trong điều kiện hoàn cảnh nào... Vì vậy, để xử phạt VPHC nghiêm minh, công bằng, có giá trị răn đe, phòng ngừa cao thì khi xử phạt phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm, các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ để quyết định hình thức, mức xử phạt.

1.4. Nguyên tắc chỉ xử phạt VPHC khi có hành vi VPHC do pháp luật quy định; một hành vi VPHC chỉ bị xử phạt một lần; nhiều người cùng thực hiện một hành vi VPHC thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt về hành vi VPHC đó; một người thực hiện nhiều hành vi VPHC hoặc VPHC nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm

Một hành vi vi phạm pháp luật nói chung đều có 2 dấu hiệu: dấu hiệu nội dung là hành vi đó có tính nguy hiểm cho xã hội; dấu hiệu hình thức là hành vi đó phải được pháp luật quy định đó là hành vi vi phạm pháp luật. Ví dụ, pháp luật quy định người khiếu nại có nghĩa vụ chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật nhưng pháp luật không có quy định hành vi không thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật là hành vi VPHC nên không thể xử phạt cá nhân, tổ chức khiếu nại nếu họ không thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại. Nguyên tắc này thể hiện quan điểm là chỉ có cơ quan có thẩm quyền mới có quyền xác định một hành vi trái pháp luật nào đó có phải là VPHC không và trong trường hợp có hành vi thực sự có tính nguy hiểm cho xã hội mà vì lý do nào đó pháp luật chưa quy định đó là hành vi VPHC thì không ai có thể bắt cá nhân, tổ chức chịu trách nhiệm hành chính về hành vi đó. Trong trường hợp pháp luật quy định một hành vi là VPHC thì mỗi lần cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi đó sẽ chỉ bị xử phạt một lần về hành vi VPHC đã thực hiện được. Nếu người có thẩm quyền phát hiện cá nhân, tổ chức thực hiện nhiều VPHC hay nhiều cá nhân, tổ chức cùng thực hiện một vi phạm thì việc xử phạt mỗi cá nhân, tổ chức về từng hành vi họ vi phạm trong một lần xử phạt cũng vẫn là một VPHC chỉ bị xử phạt một lần.

1.5. Nguyên tắc người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm chứng minh VPHC; cá nhân, tổ chức bị xử phạt có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp chứng minh mình không vi phạm hành chính

6 Xem Điều 76, 77 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Để xử phạt VPHC đối với cá nhân, tổ chức thì người có thẩm quyền xử phạt phải chứng minh được cá nhân, tổ chức đó đã thực hiện hành vi vi phạm trên thực tế. Nếu không chứng minh được có VPHC trên thực tế thì không thể xử phạt và muốn xử phạt về hành vi vi phạm nào thì phải chứng minh có hành vi đó. Có như vậy, người có thẩm quyền mới có thể biết được cần xử phạt ai và xử phạt như thế nào để tránh sai sót. Mặc dù vậy, người có thẩm quyền đôi khi vẫn không có đủ thông tin cần thiết hoặc thông tin họ có không rõ ràng, chính xác nên có thể dẫn đến kết luận sai và ra quyết định xử phạt sai. Để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị xử phạt, Luật năm 2012 đưa ra nguyên tắc cá nhân, tổ chức bị xử phạt có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp chứng minh mình không VPHC. Nguyên tắc này được thể hiện rất rõ trong quy định về quyền giải trình của người bị xử phạt VPHC⁷.

1.6. Nguyên tắc đối với cùng một hành vi VPHC thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân

Đây cũng là nguyên tắc mới được đưa vào trong Luật năm 2012. Theo đó, khi thực hiện hành vi vi phạm có tất cả mọi tình tiết giống nhau thì tổ chức vi phạm sẽ bị phạt tiền với mức tiền phạt cao gấp đôi so với mức tiền phạt đối với cá nhân đã thành niên. Nguyên tắc này đã được cụ thể hóa trong tất cả các nghị định quy định về VPHC và xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể.

2. Nhận xét và kiến nghị

2.1. Về nguyên tắc mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật

Như đã đề cập ở trên, tính chất nguy hiểm cho xã hội của VPHC không chỉ thể hiện ở bản thân hành vi vi phạm mà còn ở hậu quả do hành vi vi phạm gây ra. Vì vậy, khắc phục hậu quả do VPHC gây ra là tất yếu. Tuy nhiên, Điều 65 Luật năm 2012 quy định trường hợp cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích, tổ chức vi phạm giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt thì người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt, nhưng vẫn có thể áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Vấn đề đặt ra là trong trường hợp này ai sẽ là người thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả khi mà trách nhiệm ở đây thuộc loại trách nhiệm không chuyển giao cho người khác⁸. Do vậy, để nguyên tắc này được thể hiện xuyên suốt, cần sửa đổi quy định này theo một trong hai phương án sau:

- Bãi bỏ quy định về việc ra quyết định khắc phục hậu quả VPHC trong trường hợp cá nhân chết, mất tích, tổ chức bị giải thể, phá sản; hoặc,

- Xác định cụ thể cơ quan nhà nước có trách nhiệm khắc phục hậu quả để bảo đảm an toàn cho con người, xã hội, tự nhiên khi chủ thể của vi phạm đã không còn tồn tại.

2.2. Về nguyên tắc việc xử phạt VPHC được tiến hành đúng thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật

Luật năm 2012 quy định hai thủ tục xử phạt VPHC, trong đó thủ tục không lập biên bản chỉ được áp dụng trong trường hợp phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 250.000 đồng đối với cá nhân, đến 500.000 đồng đối với tổ chức (trừ trường hợp vi phạm được phát hiện bởi các phương tiện kỹ thuật). Tất cả các trường hợp còn lại đều áp dụng theo

7 Xem Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

8 Xem Ủy ban pháp luật, Báo cáo Thẩm tra dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính số 299/BC-UBPL13.

thủ tục có lập biên bản. Điều đó có nghĩa là, ngay cả trường hợp xử phạt hành vi do cơ quan tiến hành tố tụng hình sự thụ lý, giải quyết nhưng sau đó quyết định không khởi tố vụ án hình sự, đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án cũng vẫn phải lập biên bản VPHC⁹. Điều này về cơ bản là không hợp lý vì khi rơi vào trường hợp nêu trên thì VPHC đã xảy ra khá lâu (dù chưa hết thời hiệu xử phạt) và các cơ quan tố tụng đã có nhiều hoạt động nhằm ghi nhận, xác minh thông tin liên quan đến vi phạm đó rồi. Lúc này, việc lập biên bản VPHC chủ yếu mang tính hình thức. Như vậy, để đảm bảo nguyên tắc xử phạt VPHC đúng pháp luật (trong đó có đúng thủ tục xử phạt) thì cần có quy định về trường hợp ngoại lệ không áp dụng thủ tục không lập biên bản nhưng vẫn không cần lập biên bản VPHC¹⁰.

Bên cạnh đó, khoản 1 Điều 56 Luật năm 2012 quy định “Xử phạt VPHC không lập biên bản được áp dụng trong trường hợp xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức”. Từ “trường hợp” ở đây không rõ nghĩa nên có thể hiểu theo nhiều cách khác nhau: (1) Trường hợp có nghĩa là hành vi: tức là cứ hành vi nào có mức phạt tiền trên 250.000 đồng đối với cá nhân, trên 500.000 đồng đối với tổ chức thì mới phải lập biên bản; (2) Trường hợp nghĩa là người vi phạm: tức là một cá nhân, tổ chức trong một lần bị xử phạt bất kể thực hiện mấy hành vi nếu tổng mức phạt là trên 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức thì phải lập biên bản; (3) Trường hợp nghĩa là

một lần xử phạt, tức là trong một lần xử phạt có thể có nhiều người bị xử phạt, có thể xử phạt về nhiều hành vi nhưng tổng tiền phạt trong lần xử phạt đó là trên 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức thì phải lập biên bản. Nếu hiểu theo các cách khác nhau như vậy có nghĩa là sẽ có nhiều cách áp dụng thủ tục xử phạt khác nhau mà vẫn được gọi là đúng thủ tục pháp luật quy định. Do vậy, cần sửa đổi quy định này như sau: “Xử phạt VPHC không lập biên bản được áp dụng trong trường hợp hành vi vi phạm bị xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức”.

2.3. Về nguyên tắc xử phạt VPHC phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm

Nguyên tắc này bảo đảm hình thức, mức xử phạt hoàn toàn tương xứng với mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm. Tuy nhiên, do hành vi VPHC thường được quan niệm là có mức độ nguy hiểm cho xã hội không cao, trong khi thực tế VPHC xảy ra rất thường xuyên nên việc xử phạt VPHC cần được tiến hành một cách đơn giản, nhanh chóng. Vì vậy, Luật năm 2012 quy định cách xác định mức tiền phạt là nếu không có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ thì mức phạt tiền là mức trung bình của khung. Cho nên, ở mức độ chi tiết thì hành vi VPHC có mức độ nguy hiểm cho xã hội khác nhau nhưng nếu thuộc một khung tiền phạt thì mức phạt tiền được áp dụng là như nhau. Điều này có thể chấp nhận được nếu mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi thuộc phạm vi được đưa vào một khung tiền phạt không chênh lệch quá lớn.

9 Xem Điều 63 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

10 Xem Bùi Thị Đào, Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, Tạp chí Luật học, số Đặc san về xử lý vi phạm hành chính 9/2003.

Ví dụ, khoản 3 Điều 24 Nghị định 96/2014/NĐ-CP quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng: phạt tiền từ 80.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng đối với hành vi mua, bán ngoại tệ tại tổ chức không được phép thu đổi ngoại tệ. Với quy định này, hành vi mua, bán ngoại tệ tại tổ chức không được phép thu đổi ngoại tệ không phụ thuộc số lượng ngoại tệ được mua bán đều bị xử phạt cùng một khung tiền phạt. Bởi vậy, khi có trường hợp chỉ bán 100 USD đã bị phạt tới 90.000.000 đồng gây bức xúc trong xã hội¹¹.

Khoản 2 Điều 14 Nghị định 176/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế: Phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 2.000.000 đồng đối với hành vi xả rác, chất thải sinh hoạt, chất thải của người và gia súc có khối lượng từ đủ 01 m³/ngày đêm trở lên vào nguồn nước dùng cho ăn uống, sinh hoạt và khu vực công cộng. Như vậy, dù lượng rác, chất thải nhiều đến mức nào (chỉ cần đủ 1 m³ trở lên) là đều bị xử phạt giống nhau.

Những quy định như trên không phải là phổ biến, tuy nhiên, để đảm bảo xử phạt vi phạm hành chính đúng với tính chất, mức độ, hậu quả của vi phạm thì cần có những khung tiền phạt trên cơ sở có định lượng cụ thể đối với hành vi và biên độ giữa mức nguy hiểm nhất và ít nguy hiểm nhất của hành vi thuộc mỗi khung tiền phạt không nên quá rộng.

2.4. Về nguyên tắc người có thẩm quyền xử

phạt có trách nhiệm chứng minh VPHC, cá nhân, tổ chức bị xử phạt có quyền chứng minh mình không VPHC

Thứ nhất, người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm chứng minh VPHC. Xét ở một góc độ nhất định, nguyên tắc này có tính tất yếu vì nếu không chứng minh được VPHC thì người có thẩm quyền không thể tiến hành xử phạt. Xét ở một góc độ khác, nếu so sánh với truy cứu trách nhiệm hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự (TTHS) ngoài quy định trách nhiệm chứng minh tội phạm thuộc về cơ quan có thẩm quyền tố tụng thì còn quy định người bị buộc tội có quyền nhưng không buộc phải chứng minh là mình vô tội, đồng thời quy định nguyên tắc suy đoán vô tội¹². Nguyên tắc suy đoán vô tội là yêu cầu về logic tư duy, thể hiện sự khách quan, công minh, nhân văn ở chỗ mọi tình tiết, chứng cứ liên quan đến vụ án phải được giải thích theo hướng có lợi cho người bị tình nghi¹³. Các quy định đó nhằm tránh việc các cơ quan tố tụng chỉ quan tâm đến việc chứng minh người bị buộc tội mà bỏ qua các chứng cứ có thể chứng minh họ vô tội. Dĩ nhiên, truy cứu trách nhiệm hình sự và xử phạt VPHC là khác nhau, nhưng để tránh khả năng người có thẩm quyền xử phạt suy nghĩ lệch theo hướng chỉ chứng minh VPHC thì Luật năm 2012 cũng cần có quy định tương tự Bộ luật TTHS. Pháp luật xử phạt VPHC của Nga cũng quy định nguyên tắc suy đoán không có lỗi¹⁴.

11 Xem Công ty luật Vũ Anh, Vấn đề pháp lý từ vụ đổi 100 USD chịu phạt 90.000.000 đồng, <http://vuanhlaw.com.vn/tin-tuc/van-de-phap-ly-tu-vu-doi-100-usd-chiu-phat-90-trieu-dong.html>.

12 Xem Điều 13, 15 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

13 Xem Đào Trí Úc, Nguyên tắc suy đoán vô tội- nguyên tắc hiến định quan trọng trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Tạp chí Kiểm sát, số 02/2017.

14 Xem Báo cáo tổng quan tham khảo kinh nghiệm một số nước trên thế giới về xử lý vi phạm hành chính, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemId=266&TabIndex=2&TabLicid=219.

Thứ hai, người bị xử phạt có quyền chứng minh mình không VPHC. Đây là nguyên tắc thể hiện sự tiến bộ hơn hẳn của Luật so với pháp luật trước đây về xử phạt VPHC. Luật đã dành một số điều quy định trực tiếp về giải trình trong xử phạt VPHC. Hàm nghĩa của giải trình là quyền được lắng nghe. Cơ sở của quyền giải trình là bất kỳ ai cũng đều không thích hợp để trở thành quan tòa cho chính bản thân mình. Ý nghĩa của nó là loại bỏ sự phiến diện trong suy nghĩ, ý kiến của cá nhân¹⁵. Nguyên tắc này góp phần hạn chế sự quan liêu, thiên lệch có thể có trong tư duy chứng minh VPHC của người có thẩm quyền xử phạt. Hiện nay, Luật năm 2012 mới quy định người bị xử phạt có quyền giải trình khi bị xử phạt bằng hình thức tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức. Như vậy, nếu người bị xử phạt với hành vi có mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt thấp hơn mức trên hoặc không phải là bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn thì không được giải trình và thực chất cũng không có cách thức nào để chứng minh mình không VPHC. Để đảm bảo nguyên tắc người bị xử phạt có quyền chứng minh mình không VPHC thì cần mở rộng quyền giải trình cho người bị xử phạt.

2.5. Về nguyên tắc đối với cùng một hành vi VPHC thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân

Trong xử phạt VPHC, phạt tiền là hình thức xử phạt được áp dụng phổ biến nhất. Mức phạt tiền cao hay thấp tùy thuộc vào mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi. Mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi và mức phạt tỉ lệ thuận với nhau. Mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi phụ thuộc vào khách thể mà hành vi xâm phạm tới, thiệt hại thực tế hành vi gây ra, công cụ, phương tiện sử dụng để thực hiện hành vi, điều kiện, hoàn cảnh hành vi được thực hiện, hình thức lỗi... nhưng không phụ thuộc vào chủ thể thực hiện hành vi theo nghĩa là cá nhân hay tổ chức. Bởi vậy, cần xem xét lại cơ sở khoa học, cơ sở thực tiễn, cơ sở pháp lý của nguyên tắc này, đánh giá lại tác động của việc thực hiện nguyên tắc này trên thực tế một cách thật sự khách quan, khoa học để quyết định duy trì hay bãi bỏ nguyên tắc này trong xử phạt VPHC.

Pháp luật về xử phạt VPHC những năm qua không ngừng thay đổi, hoàn thiện phù hợp với thực trạng VPHC và những thay đổi của đời sống xã hội. Các nguyên tắc xử phạt vi phạm cũng được thay đổi, bổ sung. Bên cạnh những ưu điểm của pháp luật về xử phạt VPHC và các nguyên tắc xử phạt VPHC thì việc tiếp tục nghiên cứu kỹ hơn về các nguyên tắc cũng như mối tương quan giữa các nguyên tắc xử phạt VPHC với các quy định của pháp luật về xử phạt VPHC là rất cần thiết nhằm xây dựng được các nguyên tắc thực sự khách quan, khoa học và tạo ra sự thống nhất, đồng bộ của pháp luật thì các nguyên tắc mới phát huy được hết vai trò tích cực trong xử phạt VPHC ■

15 Xem Tô Khánh Nguyên (Su Qing Yuan), Nghiên cứu chế độ nghe giải trình trong xử phạt vi phạm hành chính ở Trung Quốc. Kỷ yếu hội thảo về trách nhiệm hành chính và cấp phép hành chính, Đại học Luật Hà Nội và Đại học Văn Nam Trung Quốc