

VỀ VI-PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ HÌNH THỨC XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH: NHỮNG HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI

*Bùi Xuân Đức**

Đấu tranh phòng chống các vi phạm pháp luật nói chung, vi phạm pháp luật hành chính nói riêng luôn là một nhiệm vụ trọng yếu của Nhà nước ta. Việc xác lập một hệ thống vi phạm hành chính, chế tài hành chính và cách thức quy định chúng trong các văn bản pháp luật những năm qua đã góp phần tích cực vào việc bảo vệ trật tự, an ninh xã hội, tăng cường hiệu lực và hiệu quả của quản lý Nhà nước. Tuy nhiên, trước yêu cầu mới của sự phát triển hiện nay, việc quy định vi phạm hành chính và chế tài hành chính đó cần được đổi mới, hoàn thiện nhằm góp phần tăng cường hiệu quả của hoạt động xử phạt vi phạm hành chính.

1. Quy định vi phạm hành chính và hình thức xử phạt hành chính qua các văn bản xử phạt hành chính từ trước đến nay

Sau cách mạng tháng Tám, Nhà nước Việt Nam mới bên cạnh nhiệm vụ tiến hành công cuộc kháng chiến bảo vệ nền độc lập còn non trẻ đồng thời phục vụ sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc đã bắt đầu thực hiện những biện pháp bảo đảm an ninh trật tự. Trong lĩnh vực hành chính, Nhà nước cũng bắt đầu thi hành các biện pháp “có tính cách hành chính” thể hiện bằng việc ban hành văn bản quy định các hình thức xử phạt đối với các hành vi vi phạm các chính sách của Nhà nước lúc bấy giờ.

Các văn bản của Nhà nước giai đoạn này quy định về vi phạm hành chính và chế tài hành chính chưa mang phong cách “lý luận”, tức có văn bản đề ra nguyên tắc chung (Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), có văn bản quy định cụ thể (các Nghị định của Chính phủ) như bây giờ mà việc quy định

thường có trong nhiều văn bản và trực tiếp nêu rõ các vi phạm và biện pháp chế tài cụ thể kèm theo. Về hành vi vi phạm hành chính, pháp luật thời kỳ này quy định những hành vi rất đặc trưng như: *người trên 8 tuổi mà không biết đọc, viết chữ quốc ngữ, hạn sau một năm* (Sắc lệnh số 20 ngày 8-9-1945 của Chính phủ lâm thời); *vi phạm về sử dụng điện thoại* (Sắc lệnh số 174 ngày 6-9-1946 của Bộ Nội vụ); *thành lập, hoạt động hội trái pháp luật; không chịu nộp thuế; không chịu đi dân công; vi phạm quy tắc sử dụng ánh sáng trên đường giao thông và trên phương tiện vận tải* (Nghị định số 273/TTg ngày 25-5-1953 của Thủ tướng Chính phủ); *những hành vi đã phạm tội nhưng chưa đáng phạt tù như làm tay sai cho địch, chưa thực sự hối cải, lưu manh chuyên nghiệp v.v...*

Về hình thức xử phạt, pháp luật thời đó cũng chưa có sự phân biệt hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, các biện pháp khắc phục hậu quả và các biện pháp xử lý hành chính khác cũng như chưa có nguyên tắc các hình thức xử phạt bổ sung phải áp dụng với hình thức phạt chính như bây giờ. Các chế tài được quy định gồm: *phạt tiền* (đối với các hành vi vi phạm về không biết đọc, viết chữ quốc ngữ, vi phạm về sử dụng điện thoại); *giải tán hội* (đối với hội thành lập, hoạt động hội trái pháp luật); *cưỡng chế nộp thuế*; *tịch thu tang vật, phương tiện; tước quyền sử dụng giấy phép; phê bình* (quy định trong Điều lệ số 185/TTg ngày 14-7-1952 của Thủ tướng Chính phủ về huy động và sử dụng nhân công); *cưỡng chế làm thêm ngày công* (văn bản trên); *cảnh cáo* (đối với hành vi vi phạm quy tắc sử dụng ánh sáng trên đường giao thông và trên phương tiện vận tải). Giai đoạn này còn có quy định hình

* PGS, TS Luật học, Viện Nhà nước và pháp luật

thức phạt giam vì cảnh là hình thức phạt hành chính khá phổ biến áp dụng trong chế độ cũ được Nhà nước ta áp dụng theo tinh thần của Sắc lệnh ngày 10-10-1945 của Chính phủ lâm thời, cho phép tạm thời giữ các luật lệ của chế độ cũ, miễn là không trái với ý thức cách mạng. Không những chỉ giai đoạn này mà thời kỳ tiếp theo hình thức này vẫn còn được áp dụng (quy định trong Điều lệ xử phạt vì cảnh ban hành kèm theo Nghị định số 143/CP ngày 27-5-1977 của Hội đồng Chính phủ). Một hình thức xử phạt mang tính nửa hành chính nửa hình sự cũng được áp dụng là *quản chế* được quy định trong Sắc lệnh số 175/SL ngày 18-8-1953 của Chủ tịch nước. Hình thức này được áp dụng đối với các hành vi “phạm tội ... nhưng chưa đáng phạt tù” như làm tay sai cho địch, chưa thực sự hối cải, lưu manh chuyên nghiệp... Người bị quản chế không được đi ra khỏi nơi bị quản chế nếu không được chính quyền cho phép, bị mất quyền công dân từ 1 đến 3 năm và có thể bị tăng thêm từ 6 tháng đến 3 năm nếu không chịu cải tạo.

Như vậy, có thể thấy, ở giai đoạn này hành vi vi phạm hành chính và hình thức xử phạt được quy định thể hiện rất rõ sự đấu tranh trực diện của chính quyền đối với các vi phạm hành chính. Tuy nhiên, số lượng giả định chưa nhiều; chưa có sự phân biệt rõ vi phạm hành chính với tội phạm và vi phạm hành chính với các hành vi nguy hại cho xã hội bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính khác. Về mặt xử lý, hệ thống chế tài tuy được quy định khá phong phú (đến 11 loại chế tài) đã tạo thuận lợi cho việc xử lý nhưng chưa (hay không) có sự phân biệt đâu là phạt chính, đâu là phạt bổ sung và trong đó có nhiều hình thức xử phạt còn khá nghiêm khắc. Có nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành quy định về vấn đề này.

Giai đoạn tiếp theo từ năm 1954 đến năm 1989, xét về mặt kỹ thuật lập quy cũng như hoạt động xử phạt hành chính so với giai đoạn trước đó cũng chưa có nhiều biến chuyển. Việc quy định hành vi vi phạm hành chính và các chế tài đối với chúng (ngoài

những quy định cũ vẫn hiện hành) vẫn do nhiều cơ quan (từ Chính phủ đến Bộ, Ủy ban nhân dân) quy định trong các văn bản khác nhau và vẫn theo cách xử lý tình huống chứ chưa thành hệ thống, chưa có tính tổng thể, toàn diện. Điểm đặc trưng của giai đoạn này nổi lên khía cạnh quản lý nhằm xác lập và bảo vệ các quan hệ xã hội chủ nghĩa. Chính điều này có ảnh hưởng rõ rệt đến việc quy định các hành vi vi phạm và hệ thống chế tài đối với chúng.

Về các hành vi vi phạm hành chính, pháp luật xử phạt vi phạm hành chính thời gian này đã đề cập những hành vi vi phạm mới đặc trưng cho thời kỳ đó như: *trong tuổi lao động có sức lao động mà không chịu lao động, không có nghề nghiệp chính đáng* (Điều lệnh nghĩa vụ lao động thời chiến ban hành kèm theo Quyết định số 117/CP ngày 13-6-1972); *vi phạm vì cảnh* (Điều lệ xử phạt vì cảnh ban hành kèm theo Nghị định số 143/CP ngày 27-5-1977 của Hội đồng Chính phủ); *vi phạm luật lệ bảo vệ rừng* (Thông tư số 4984/LN/KL ngày 15-10-1977 của Bộ Lâm nghiệp hướng dẫn phạt hành chính đối với các vi phạm luật lệ bảo vệ rừng); *hành vi đầu cơ, buôn lậu, làm hàng giả, kinh doanh trái phép* (Nghị định số 46/HĐBT ngày 10-5-1983 của Hội đồng Bộ trưởng). Đặc biệt trong thời kỳ này có những hành vi về bản chất rất gần với tội phạm như *xâm phạm an ninh quốc gia, lưu manh chuyên nghiệp đã nhiều lần tái phạm, đã được giáo dục nhiều lần hoặc đã bị chính quyền cảnh cáo mà vẫn vi phạm* - những người có hành vi này gọi chung là phần tử có hành động nguy hại xã hội - cũng được coi là vi phạm hành chính và bị xử lý (đưa đi tập trung cải tạo) theo thủ tục hành chính (Nghị quyết số 49/NQ-TVQH ngày 20-6-1961 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc đưa đi tập trung cải tạo những phần tử có hành động gây nguy hại cho xã hội)¹.

¹ Cũng có ý kiến cho rằng những hành vi vi phạm cũng như các biện pháp trừng trị được quy định trong Nghị quyết này là thuộc lĩnh vực hình sự (Xem: Vũ Thư. *Chế tài hành chính: lý luận và thực tiễn*. NXB

Về các hình thức chế tài, giai đoạn này pháp luật vẫn tiếp tục giữ các hình thức đã có từ trước như *phê bình, cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu phương tiện, tước quyền sử dụng giấy phép, cưỡng chế nộp thuế, giải tán hội*. Hình thức phê bình ngày càng thể hiện sự kém hiệu quả nên đến năm 1973 đã bị loại bỏ; đồng thời có thêm hình thức phạt vi phạm về lập hội là *cấm họp* và một hình thức xử lý đối với công trình xây dựng trái phép là *buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép* đó. Hình thức buộc làm thêm ngày công áp dụng đối với người không chịu đi dân công trước kia nay được áp dụng ở mức độ rộng rãi hơn đối với những người trong tuổi lao động có sức lao động mà không chịu lao động, không có nghề nghiệp chính đáng dưới hình thức *cưỡng chế lao động bắt buộc*. Sở dĩ quy định hình thức vi phạm và chế tài này là do đòi hỏi của chế độ xã hội chủ nghĩa, mọi người đều phải tham gia lao động để tự sống một cách chính đáng. Thời gian lao động bắt buộc từ 6 tháng đến 2 năm tại đơn vị, công trường, nông trường hoặc tại chỗ dưới sự giám sát của chính quyền và nhân dân. Đối với các hành vi vi phạm vi cảnh thì ngoài các hình thức phạt thường như phạt tiền, tịch thu, pháp luật tiếp tục giữ hình thức phạt khá nghiêm khắc là *phạt giam hành chính* và quy định thêm hình thức *phạt lao động công ích*. Hình thức phạt quản chế không thấy nhắc đến nhưng có lẽ thay vào đó là một hình thức phạt mới là *tập trung cải tạo* được quy định tại Nghị quyết số 49 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Có thể thấy, do đòi hỏi của tình hình thời chiến và công cuộc xây dựng xã hội chủ nghĩa nên hệ thống vi phạm hành chính và chế tài hành chính được chú trọng xây dựng. So với giai đoạn trước, hệ thống này đã trở nên chặt chẽ, đầy đủ và thống nhất hơn. Tuy nhiên, xét dưới góc độ pháp chế và dân chủ thì có nhiều quy định hành vi vi phạm hành chính và hình thức xử phạt còn quá nghiêm khắc, lấn sang lĩnh vực xử lý hình sự. Thẩm

quyền quy định cũng như hệ thống văn bản còn chưa bảo đảm tính thống nhất và nhất quán, chưa có một văn bản điều chỉnh chung.

Năm 1989 được lấy làm mốc cho giai đoạn mới của sự phát triển của pháp luật xử phạt hành chính. Đây là năm nước ta ban hành một văn bản chung thống nhất có tính pháp điển hoá cao cho lĩnh vực xử phạt hành chính – *Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính* - và cũng từ đây pháp luật xử phạt vi phạm hành chính nói riêng và pháp luật nói chung song hành với công cuộc đổi mới, vừa phục vụ sự nghiệp đổi mới, vừa tự đổi mới trong đó phản ánh tư duy mới về dân chủ hoá xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ý tưởng xây dựng một văn bản pháp luật chung về xử phạt hành chính đã được đưa ra từ khá lâu. Ngay từ năm 1965 Bộ Công an đã soạn thảo xong Luật về Trách nhiệm hành chính. Tuy nhiên, mong muốn đưa tất cả các vi phạm hành chính vào một văn bản chung trong những điều kiện của thời kỳ đó là rất khó thực hiện. Phải đến thời kỳ này, khi mà yêu cầu tăng cường hiệu lực, hiệu quả của quản lý Nhà nước, tăng cường kỷ cương, pháp chế, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức được đặt ra cấp bách và khoa học pháp luật hành chính đã có được những thành tựu và kinh nghiệm nhất định thì việc ban hành một văn bản chung (có tính chất luật) mới được thực hiện. Tất nhiên, văn bản này cũng chỉ mới điều chỉnh trước hết những nguyên tắc cơ bản về xử phạt hành chính còn những quy định về các lĩnh vực cụ thể sẽ tiếp tục được quy định ở các văn bản khác (dưới luật).

Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính – văn bản chung thống nhất đầu tiên về lĩnh vực xử phạt hành chính được Hội đồng Nhà nước – cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội – thông qua vào 30-11-1989. Pháp lệnh này quy định một cách thống nhất các nguyên tắc cơ bản về xử phạt hành chính như: quy định hành vi vi phạm hành chính, thẩm quyền quy định hành vi vi phạm, hình thức và biện pháp xử phạt, đối tượng bị xử phạt, nguyên tắc xử phạt, các

Chính trị quốc gia, H., 2000, tr. 76). Chúng tôi xin không đi sâu vào vấn đề này.

hình thức xử phạt và các biện pháp hành chính khác, thẩm quyền xử phạt và thủ tục xử phạt vi phạm hành chính. Pháp lệnh không quy định hành vi vi phạm hành chính và biện pháp xử phạt cụ thể mà giao cho Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành các văn bản phù hợp để quy định theo các lĩnh vực và địa bàn quản lý; các Bộ, Ủy ban Nhà nước hướng dẫn thi hành các quy định của luật, pháp lệnh, văn bản của Hội đồng Bộ trưởng về xử phạt hành chính.

Về vi phạm hành chính, Pháp lệnh nêu định nghĩa: “Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm các quy tắc quản lý Nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính” (Điều 1). Định nghĩa tổng quát này được bổ sung cụ thể thêm các yếu tố cấu thành vi phạm hành chính như: đối tượng bị xử phạt (Điều 5), tình thế cấp thiết (Điều 6), tình tiết giảm nhẹ (Điều 7), tình tiết tăng nặng (Điều 8), thời hiệu (Điều 10). Đây là một bước tiến khá dài trong lý luận pháp luật về lĩnh vực này. Việc xác định rõ thế nào là vi phạm hành chính tạo tiền đề cho việc quy định đúng hành vi vi phạm, tránh tình trạng quy định lẫn sang tội phạm mà vẫn xử lý theo thủ tục hành chính là không phù hợp với dân chủ.

Về hình thức xử phạt, trên cơ sở kế thừa những hình thức phù hợp đã có, tiếp thu những yêu cầu mới của dân chủ hoá, xây dựng Nhà nước pháp quyền, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, Pháp lệnh quy định một hệ thống các hình thức xử phạt mới, hiện đại, bỏ đi những biện pháp chế tài không còn thích hợp.

Theo Pháp lệnh, cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính sẽ phải gánh chịu chế tài dưới các hình thức xử phạt và các biện pháp hành chính khác. Hình thức xử phạt bao gồm hình thức phạt chính là cảnh cáo và phạt tiền và hình thức phạt bổ sung là: tước quyền sử dụng giấy phép và tịch thu tang vật phương tiện vi phạm. Ngoài hình thức phạt, cá nhân,

tổ chức còn có thể bị áp dụng các biện pháp hành chính khác như: buộc khôi phục lại tình trạng đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; buộc bồi thường thiệt hại; buộc tiêu huỷ các văn hoá phẩm đồi trụy, vật phẩm có thể gây hại cho sức khoẻ con người; đình chỉ hoạt động gây ô nhiễm môi trường, gây náo động làm mất sự yên tĩnh chung.

Như vậy, so với những quy định của thời kỳ trước đó, có thể thấy từ đây pháp luật về xử phạt hành chính đã đi vào nề nếp: đã có sự hệ thống hoá, khái quát hoá và chi tiết hoá trong việc quy định về hành vi vi phạm hành chính. Đối với các chế tài hành chính, đã có sự phân biệt về tính chất, mức độ và cách thức áp dụng đối với từng loại chế tài chứ không áp dụng ngang nhau như trước đây. Một số chế tài quá nghiêm khắc dưới góc độ hành chính như cưỡng chế lao động, phạt lao động công ích, phạt giam hành chính, tập trung cải tạo đã bị huỷ bỏ². Về cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản về xử phạt hành chính cũng được xác định rõ: thay vì rất nhiều cơ quan có quyền ban hành trước đây từ Chủ tịch nước, Hội đồng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các Ủy ban nhân dân các cấp cho đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì nay chỉ còn 4 cơ quan: Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh quy định những nguyên tắc chung; Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào pháp luật quy định hành vi vi phạm hành chính và các hình thức, biện pháp xử phạt trong các lĩnh vực quản lý Nhà nước và theo địa phương; Bộ, Ủy ban Nhà nước, các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng trong phạm vi chức năng, quyền hạn của mình hướng dẫn thi hành các quy định của pháp luật về xử phạt hành chính.

² Đây là nói theo tinh thần mà các nhà làm luật lúc đó luận giải chứ trên thực tế việc chuyển đổi tính chất và cách áp dụng một số hình thức xử phạt chưa hẳn đã đúng và việc bỏ một số chế tài trong khi chúng vẫn còn có thể phát huy tác dụng là quá vội. Chính tác giả những dòng này đang đề xuất việc nghiên cứu sử dụng lại cách quy định trước đây sẽ nói ở phần sau - TG

Bước phát triển (hay có thể coi là hoàn thiện) tiếp theo về quy định hành vi vi phạm hành chính và chế tài hành chính gắn với việc ban hành Pháp lệnh mới về xử lý vi phạm hành chính được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 6-7-1995 – *Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995*.

Về quy định hành vi vi phạm hành chính, Pháp lệnh năm 1995 mở rộng những hành vi vi phạm bị xử lý hành chính: xử phạt vi phạm hành chính đối với cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm các quy tắc quản lý Nhà nước (TG nhấn mạnh) mà chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính; áp dụng các biện pháp hành chính khác đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật (TG nhấn mạnh) về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự. Cũng vì sự mở rộng này mà Pháp lệnh Xử phạt hành chính được sửa đổi gọi là Pháp lệnh Xử lý (TG nhấn mạnh) vi phạm hành chính³. Về mặt này, so với Pháp lệnh cũ, Pháp lệnh mới bổ sung chủ yếu là quy định về các hành vi vi phạm pháp luật và các biện pháp hành chính áp dụng đối với các hành vi đó, còn phần quy định về vi phạm hành chính thì không có nhiều thay đổi (ngoại trừ việc bỏ quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quy định hành vi vi phạm hành chính và các hình thức, biện pháp xử phạt). Hành vi vi phạm pháp luật để có thể dẫn đến bị xử lý bằng các biện pháp hành chính là những hành vi như: vi phạm pháp luật có dấu hiệu tội phạm nhưng người thực hiện còn nhỏ tuổi, nghiện ma túy, mại dâm, vi phạm trật tự, an toàn xã hội, có hành vi gây phương hại đến lợi ích quốc gia

nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự v.v.

Về các biện pháp chế tài hành chính, như đã nói ở trên, các hình thức xử phạt vi phạm hành chính về cơ bản giữ nguyên bao gồm: phạt chính (cảnh cáo, phạt tiền), phạt bổ sung (tước quyền sử dụng giấy phép, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm) và các biện pháp hành chính khác (buộc khôi phục tình trạng ban đầu, tháo dỡ công trình xây dựng trái phép, buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm, buộc bồi thường thiệt hại, buộc tiêu hủy vật phẩm gây độc hại). Điểm mới là Pháp lệnh quy định 5 biện pháp xử lý hành chính khác áp dụng đối với những cá nhân vi phạm pháp luật nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thiếu các yếu tố cấu thành vi phạm hành chính để có thể xử phạt hành chính. Đó là các biện pháp: *giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh và quản chế hành chính*.

Các biện pháp này nói chung là mới vì đến thời gian này ta mới có điều kiện thực hiện. Pháp lệnh quy định người có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp đó. Trong số các biện pháp nêu trên chỉ có biện pháp quản chế hành chính là một thời đã áp dụng. Điểm khác căn bản là trước đây nó là một hình thức xử phạt và áp dụng đối với người có các hành vi “phạm tội ... nhưng chưa đáng phạt tù” như làm tay sai cho địch, chưa thực sự hối cải, lưu manh chuyên nghiệp còn nay nó là một biện pháp xử lý (không phải xử phạt) và áp dụng đối với “người có hành vi vi phạm pháp luật phương hại đến lợi ích quốc gia nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự” (Đ. 25 Pháp lệnh năm 1995).

Do yêu cầu của công cuộc đổi mới, để kịp thời và đủ hiệu lực đấu tranh với các vi phạm hành chính trong điều kiện mới, nhất là các vi phạm có liên quan đến mở cửa, hội nhập, pháp luật về xử phạt hành chính lại được ban hành. Ngày 2-7-2002, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua Pháp lệnh

³ Bản thân cách gọi này cũng có vấn đề: theo cách định nghĩa của Điều 1 Pháp lệnh thì xử lý hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng các biện pháp hành chính khác đối với vi phạm pháp luật. Nhưng hành vi vi phạm pháp luật chưa hẳn đã là vi phạm hành chính vì còn phụ thuộc vào cấu thành vi phạm. Vì vậy nếu gọi chung là xử lý vi phạm hành chính là chưa hoàn toàn chính xác - TG

Xử lý vi phạm hành chính mới – *Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002*.

Trong Pháp lệnh mới này về phương diện quy định vi phạm hành chính, các hành vi vi phạm pháp luật bị áp dụng các biện pháp hành chính khác cũng như các hình thức chế tài xử lý cơ bản là giữ nguyên, chỉ có một số bổ sung như xác lập hình thức *xử phạt trực xuất* đối với người nước ngoài vi phạm hành chính với tính cách là hình thức phạt chính hoặc phạt bổ sung; quy định rõ hơn đối tượng và hành vi vi phạm pháp luật bị áp dụng các biện pháp hành chính khác.

2. Những hạn chế, bất cập và phương hướng đổi mới

2.1. Những vướng mắc và bất cập

Nghiên cứu các quy định về vi phạm hành chính, các hình thức chế tài hành chính và qua thực tế thực hiện các quy định đó trong hoạt động xử lý vi phạm hành chính hiện nay đang nảy sinh những vướng mắc và bất cập làm hạn chế hiệu lực và hiệu quả của công tác này và đòi hỏi sớm được khắc phục.

Thứ nhất, khái niệm hành vi vi phạm hành chính – cơ sở để xử phạt hành chính – hiện tại quy định chưa được rõ và chưa đầy đủ gây khó khăn cho việc xác định hành vi vi phạm hành chính. Theo tinh thần của khoản 2 Điều 1 Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, thì vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm các quy tắc quản lý Nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính. Một số quy định tiếp sau đó tại các điều 6 (về đối tượng bị xử lý vi phạm hành chính), điều 7 (về xử lý người chưa thành niên vi phạm hành chính), điều 8 (về tình tiết giảm nhẹ), điều 9 (về tình tiết tăng nặng) có nêu rõ hơn về nội hàm của vi phạm. Tuy nhiên, như thế là chưa đủ. Còn nhiều yếu tố cấu thành vi phạm hành chính như: yếu tố bất hành vi, yếu tố lỗi, mặt khách quan, mặt chủ quan của vi phạm và gianh giới vi phạm hành chính với tội phạm v.v. chưa được quy định rõ. Việc

Pháp lệnh mở rộng phạm vi điều chỉnh đến cả việc xử lý những hành vi *vi phạm pháp luật* (TG nhấn mạnh) về an ninh, trật tự an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, mà những hành vi này xét về cấu thành thì không phải là vi phạm hành chính, đã dẫn đến rối rắm và lẩn lộn trong việc thể hiện. Việc bỏ quy định định nghĩa về vi phạm hành chính - điều đã có từ Pháp lệnh năm 1989 - theo chúng tôi là một bước lùi.

Thứ hai, xét từ góc độ hiệu lực pháp luật và tính thống nhất của pháp chế thì các hành vi vi phạm hành chính và hình thức xử phạt đối với từng hành vi đó phải quy định ngay tại Pháp lệnh (hoặc sau này phải là Luật hay Bộ luật xử phạt hành chính) giống như Bộ luật Hình sự. Tuy nhiên, lâu nay chúng ta cứ vin vào các lý do rất “hợp lý” là: khối lượng vi phạm hành chính nhiều lại luôn thay đổi cần phải được điều chỉnh kịp thời v.v... để từ đó dành cho Chính phủ quy định. Điều này cho đến nay là có thể hiểu được, song trước những đòi hỏi về dân chủ, xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo vệ quyền công dân, và cũng để phù hợp với một nguyên tắc đã được hiến định là “quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật định”, thì cách làm này cần phải thay đổi.

Thứ ba, hiện nay, Chính phủ đã ban hành đến hơn 40 nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Tuy vậy, thực tế vẫn còn nhiều hành vi vi phạm chưa được quy định, nhất là những hành vi mang tính đặc thù ở những đô thị lớn (lĩnh vực văn hoá thông tin, vệ sinh môi trường, nếp sống văn minh, mỹ quan đô thị). Có một số nghị định được ban hành trước đây chưa được sửa đổi bổ sung kịp thời theo Pháp lệnh mới (Nghị định 49/CP ngày 15-8-1996 về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh trật tự; Nghị định số 31/CP ngày 26-6-2001 về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá thông tin...). Đây là chưa kể các quy định trong các nghị định đôi khi còn chồng chéo, mâu thuẫn nhau không biết vận dụng

thế nào, thậm chí còn trái với Pháp lệnh⁴. Tình trạng các Ủy ban nhân dân địa phương “xé rào” tự ban hành văn bản quy định những hành vi vi phạm hành chính và hình thức xử phạt không những không được khắc phục mà có phần trầm trọng hơn⁵.

Thứ tư, hệ thống hình thức xử phạt vi phạm hành chính hiện tại chưa đủ để có thể đấu tranh có hiệu quả đối với các vi phạm hành chính. Trong các hình thức được quy định tại chương II của Pháp lệnh (gồm 9 hình thức, biện pháp) chỉ có 5 hình thức là mang tính chất xử phạt còn các biện pháp khắc phục hậu quả (4 biện pháp) chỉ mang ý nghĩa giải quyết hậu quả. Kinh nghiệm lịch sử nước ta và kinh nghiệm các nước cho thấy còn có nhiều hình thức xử phạt hành chính rất có hiệu quả mà ta cần nghiên cứu vận dụng.

Thứ năm, việc quy định hai hình thức phạt bổ sung (tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính) chỉ được áp dụng cùng với hình thức

phạt chính trên thực tế là không phù hợp. Nhiều trường hợp, đối tượng vi phạm bỏ chạy nên không áp dụng được hình phạt chính, từ đó cũng không thể áp dụng hình thức phạt bổ sung được. Do vậy cần nghiên cứu xác định lại tính chất và nguyên tắc áp dụng các hình thức xử phạt.

Thứ sáu, các biện pháp xử lý hành chính khác về bản chất không phải là hình thức xử phạt hành chính lại được quy định trong Pháp lệnh về xử phạt vi phạm hành chính đã tỏ ra thiếu logic và khập khiễng.

2.2. Phương hướng, giải pháp đổi mới

Từ việc chỉ ra các khiếm khuyết và hạn chế trong quy định vi phạm hành chính và hình thức xử phạt vi phạm hành chính theo các văn bản hiện hành, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị quy định lại các nội dung này trong một văn bản mới là Bộ luật xử phạt hành chính như sau:

a) *Về tên Bộ luật gắn với nội dung điều chỉnh*

Bộ luật tương lai nên quy định chuyên về vấn đề xử phạt vi phạm hành chính với tên gọi là *Bộ luật Xử phạt hành chính*, đưa vấn đề xử lý hành chính đối với các vi phạm pháp luật nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự sang một văn bản khác vì hai vấn đề này là khác nhau, giống như việc giải quyết khiếu nại và tố cáo lâu nay vẫn để chung trong một đạo luật, nay đến lúc phải tách ra.

b) *Về phạm vi quy định của Bộ luật*

Bộ luật phải quy định tất cả các vấn đề liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính từ việc quy định cấu thành vi phạm hành chính, hệ thống chế tài hành chính, các nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, thẩm quyền, thủ tục xử phạt vi phạm (Phần chung) đến việc quy định các hành vi vi phạm và hình thức xử phạt đối với các hành vi đó trong các lĩnh vực quản lý Nhà nước (Phần các vi phạm và chế tài xử phạt). Cách làm này sẽ bảo đảm nguyên tắc hiến định về quy định các quyền và nghĩa vụ của công dân và khắc phục những khiếm khuyết, hạn chế về tính thống nhất, tính bao quát, tính pháp chế khi để cho Chính phủ và thậm chí cả các Ủy ban nhân

⁴ Ví dụ, Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính không quy định hình thức phạt bổ sung *tạm giữ xe đến 15 ngày và 30 ngày* (chỉ coi tạm giữ phương tiện là một biện pháp ngăn chặn với thời hạn 10 ngày, trường hợp cần kéo dài thì tối đa không quá 60 ngày) và *bấm lỗ đánh dấu số lần vi phạm* lên giấy phép lái xe nhưng tại Nghị định số 15 /ND-CP ngày 19-2-2003 của Chính phủ (Điều 15) đã quy định hai hình thức phạt bổ sung này.

⁵ Xem: trước đây là các văn bản: *Quyết định số 3088/QĐ-UB ngày 3-9-1996 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ban hành Quy định bảo vệ môi trường thành phố Hà Nội*; *Quyết định số 3093/QĐ-UB ngày 21-9-1996 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ban hành Quy định quản lý rác thải*; *Quyết định số 2073/QĐ-UB ngày 2-5-1997 của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh về tiêm phòng bệnh dại và bắt chó chạy rong* và gần đây là: *Mệnh lệnh số 04 (năm 2003), số 1063 (năm 2005) của Giám đốc công an thành phố Hà Nội, Văn bản của Thường trực Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh ngày 12-10-2004, Quyết định của Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ngày 10-5-2005 v.v.* đều có quy định về hành vi vi phạm và các hình thức chế tài trong đó có những chế tài thậm chí còn trái pháp luật hay mỗi nơi mỗi kiểu. (Ý kiến trên Báo Thanh Niên, các ngày 14/10/2004, 11/5/2005, Báo Tuổi Trẻ ngày 24-9-2005)

dân tình quy định. Đối với mỗi quốc gia, trong giai đoạn đầu của quá trình lập quốc, việc để cho nhiều cơ quan quy định về xử phạt vi phạm hành chính (kể cả xử phạt hình sự và các lĩnh vực khác) là điều hoàn toàn dễ hiểu. Song, cùng với việc xác lập sự ổn định đi lên của đất nước, các nguyên tắc dân chủ và đặc biệt là những nguyên tắc của chủ nghĩa lập hiến càng ngày càng phải được đề cao. Một trong những nguyên tắc đó là: *những vấn đề về quyền và nghĩa vụ công dân phải được luật - do cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước cao nhất hoặc cơ cấu tương đương ban hành - quy định*⁶. Ở nước ta, như đã nêu ở trên, thời kỳ đầu việc quy định về xử phạt hành chính do nhiều cơ quan thực hiện. Đến Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 quy định chỉ có Hội đồng Bộ trưởng và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quy định. Hiến pháp năm 1992 tại điều 51 đã ghi nhận nguyên tắc “quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và luật quy định”. Từ Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995 đã bước đầu tuân thủ nguyên tắc này khi xác định chỉ còn Chính phủ được quyền quy định. Việc ban hành một Bộ luật Xử phạt hành chính, tức văn bản luật do Quốc hội ban hành quy định toàn bộ các vấn đề xử phạt vi phạm hành chính là hoàn toàn phù hợp với xu thế chung và nguyên tắc hiến định đó.

c) Mở rộng hệ thống các hình thức xử phạt vi phạm hành chính

Theo chúng tôi, cần nghiên cứu áp dụng trở lại những hình thức xử phạt hành chính như *phạt giam hành chính, phạt lao động công ích* đối với những hành vi vi phạm trật tự an toàn xã hội; nghiên cứu áp dụng những hình thức phạt mới cho phù hợp với điều kiện hiện nay như *cấm đảm nhận trách*

nhiệm đối với những hành vi tham nhũng, quan liêu đang là quốc nạn hiện nay. Các biện pháp khắc phục hậu quả không nhất thiết phải quy định trong Bộ luật

d) Phân định lại tính chất và cách áp dụng các hình thức xử phạt

Việc phân biệt hình thức phạt chính, hình thức phạt bổ sung và hình thức vừa phạt chính vừa phạt bổ sung như hiện nay là phù hợp. Vấn đề đặt ra là cần xác định lại hình thức nào chỉ áp dụng phạt chính, hình thức nào chỉ áp dụng bổ sung và hình thức nào vừa áp dụng như là phạt chính vừa có thể áp dụng như là phạt bổ sung cũng như việc phạt bổ sung có nhất thiết phải gắn với phạt chính hay không (?). Hiện tại có 5 hình thức xử phạt. Giả dụ Luật sẽ quy định thêm các hình thức phạt mới được đề nghị ở trên thì lúc đó sẽ có 8 hình thức phạt là: cảnh cáo, phạt tiền, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích, cấm đảm nhận trách nhiệm, trục xuất, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Trong số các hình thức đó, theo chúng tôi, các hình thức phạt cảnh cáo, phạt tiền, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích, cấm đảm nhận trách nhiệm chỉ áp dụng như là hình thức phạt chính; hình thức tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề (hiện chỉ coi là hình thức phạt bổ sung), trục xuất được áp dụng như là phạt chính vừa có thể áp dụng như là phạt bổ sung; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính là hình thức chỉ phạt bổ sung. Việc áp dụng các hình thức phạt bổ sung không nhất thiết phải đi kèm với phạt chính. Có như vậy mới đảm bảo đấu tranh kịp thời và hiệu quả đối với vi phạm hành chính.

e) Về các biện pháp xử lý hành chính khác

Như đã đề cập ở trên, Bộ luật Xử phạt vi phạm hành chính không nên quy định nội dung này. Vấn đề này cũng như việc xử lý cưỡng chế hành chính thông thường khác như: buộc ra khỏi nhà có nguy cơ sụp đổ, buộc sơ tán khỏi vùng nguy hiểm v.v. nên quy định trong một văn bản khác.

⁶ Ở Liên Xô và Nga trước đây đã có quy định trực tiếp ngay trong Bộ luật về vi phạm hành chính rằng: những hình thức xử phạt chỉ do Luật của Liên bang Xô viết và luật của Liên bang Nga quy định (Xem: *Đ. 24 Bộ luật về vi phạm hành chính năm 1984 với những sửa đổi bổ sung đến năm 1998. Tạp chí Đạo luật, 9/1998, tiếng Nga*)