

Chế tài hành chính và những bất cập trong quy định hiện hành về chế tài hành chính

1. Khái niệm và yêu cầu chung trong quy định về chế tài hành chính

1.1. Khái niệm chế tài hành chính

Chế tài hành chính (CTHC) trước đây được nhiều học giả luật hình sự xem là một nội dung của chuyên ngành luật hình sự do những điểm giao thoa của hai hình thức chế tài này. Hội nghị Hiệp hội luật hình sự các nước châu Âu lần thứ 14 tổ chức tại thành phố Vienna (Áo) năm 1989 đã thảo luận nhiều về vấn đề CTHC và xem nó là một nội dung không thể thiếu của luật hình sự. Tuy nhiên, cũng có nhiều quan điểm trái ngược từ các chuyên gia đến từ các nước khác nhau trong Hiệp hội. Chẳng hạn, Tiến sĩ Yucel Ogurlu (Thổ Nhĩ Kỳ) cho rằng: CTHC hoàn toàn khác biệt với chế tài hình sự về nội dung, thẩm quyền và thủ tục áp dụng, do đó, nó cần được tách biệt với luật hình sự. Yucel Ogurlu chỉ ra những điểm khác biệt sau đây giữa hai loại chế tài:

- Nếu chế tài hình sự được phán quyết, áp dụng và thi hành bởi tòa án tư pháp thì CTHC được quyết định và thi hành bởi các chủ thể trong lĩnh vực quản lý hành chính. Thủ tục áp dụng với CTHC hoàn toàn khác với chế tài hình sự bởi quyền lực áp dụng không thuộc về tòa án, tuy nhiên trong một vài trường hợp, thủ tục nửa tư pháp có thể được áp dụng.

- Nếu chế tài hình sự được sử dụng nhằm trừng phạt và ngăn ngừa tội phạm nghiêm trọng, CTHC nhằm xử phạt và ngăn ngừa những vi phạm nhỏ hơn. Bên cạnh mục đích trừng phạt, mục đích giáo dục, ngăn ngừa được coi trọng.



Cảnh sát giao thông xử phạt vi phạm giao thông tại Hà Nội. Ảnh: ST

- CTHC đương nhiên không nặng so với chế tài hình sự, nhưng nếu lặp đi lặp lại nó sẽ trở thành nghiêm trọng và bị chuyển hóa thành chế tài hình sự. Trong một số trường hợp, CTHC có thể áp dụng bởi một số cơ quan đặc biệt, độc lập với cơ quan hành chính, như Hội đồng tối cao của Đài phát thanh truyền hình (Supreme Council of Radio – Television) có thể áp dụng mức phạt tiền nặng và cấm một tổ chức hay cá nhân nào đó truyền phát sóng radio hay kênh truyền hình trong một hoặc một vài tháng.

CTHC, theo quan niệm của luật hành chính và với tư cách là một chế định của ngành luật này, là một bộ phận của các quyết định hành chính được áp dụng bởi các chủ thể quản lý có quyền lực quyết định đơn phương. Đối tượng bị áp dụng, thi hành CTHC là các cá nhân, tổ chức vi phạm các trật tự công được pháp luật bảo vệ, được quy định trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội như lĩnh vực môi trường, giao thông, đô thị, lao động, xây dựng, đất đai, kỷ luật nhà nước.

CTHC được áp dụng không chỉ nhằm mục đích bảo vệ các lợi ích công mà còn bảo vệ các quy tắc, trật tự xã hội, đảm bảo cuộc sống yên bình cho cư dân. Ngoài tính trừng phạt, CTHC còn nhằm ngăn chặn những vi phạm có thể xảy ra nguy hiểm hơn, ví dụ như xử phạt người điều khiển xe ô tô có nồng độ cồn cao nhằm

ngăn chặn họ có thể điều khiển xe gây tai nạn, nguy hiểm cho tính mạng và sức khỏe của người khác, hoặc xử phạt người có hành vi trộm cắp vật để ngăn ngừa việc họ có thể tái diễn hoặc chuyển hóa thành hành vi trộm cắp bị chế tài theo Bộ luật Hình sự. Yucel Ogurlu cho rằng, mục đích đầu tiên và chủ yếu của CTHC là đình chỉ một hành vi vi phạm hiện tại và ngăn ngừa những hành vi vi phạm trong tương lai.

CTHC, theo các học giả, luôn luôn chứa trong nó đặc tính trừng trị. Điều đó có nghĩa, CTHC phải bao gồm các hình thức chế tài nghiêm khắc và thi hành nghiêm minh. Tính nghiêm khắc thể hiện ở mức phạt tiền, việc tước hay hạn chế sử dụng các loại giấy phép, đình chỉ việc xây dựng, thu hồi giấy phép xây dựng hay quyết định phá dỡ công trình xây dựng trái phép. Quan trọng nhất là đảm bảo cho các hình thức xử phạt nêu trên được áp dụng đúng đối với chủ thể, mức độ vi phạm và không để những hành vi tham nhũng, hối lộ xảy ra trong quá trình xử lý.

CTHC có thể áp dụng đối với những người dân bình thường và cũng có thể áp dụng đối với các chủ thể là cán bộ, công chức hay những người có thẩm quyền trong quản lý hành chính. Về nguyên tắc, các chủ thể vi phạm đều phải bình đẳng trong việc áp dụng các hình thức chế tài, cần tránh tình trạng bao che, xử lý nội bộ cho những người vi phạm là cán bộ, công chức. Mặt khác, cùng một hành vi vi phạm, nếu chủ thể là cán bộ, công chức có thể bị xử lý nặng hơn do có trình độ am hiểu nhất định về lĩnh vực vi phạm, ngoài ra có thể xử lý kỷ luật đối với họ.

Các hình thức CTHC ở các nước có thể kể đến là hình thức phạt tiền, tước giấy phép, thu hồi hay hủy bỏ, xử phạt về thuế, đình chỉ hay tạm đình chỉ. Một số nước áp dụng các biện pháp kỷ luật nội bộ như là các biện pháp CTHC.

Ở Việt Nam, khái niệm CTHC không được đưa ra chính thức trong các văn bản quy phạm pháp luật, các giáo trình luật hành chính hay các văn bản pháp lý có liên quan. Thay vào đó, khái niệm cưỡng chế hành chính (CCHC) được đưa ra để phân

biệt với ba loại cưỡng chế mang tính nhà nước, đó là cưỡng chế hình sự, dân sự và kỷ luật[1].

Theo Giáo trình Luật hành chính của trường Đại học Luật Hà Nội, CCHC là biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan và người có thẩm quyền quyết định áp dụng đối với cá nhân hay tổ chức có hành vi vi phạm hành chính (VPHC) hoặc đối với một số cá nhân, tổ chức nhất định với mục đích ngăn chặn hay phòng ngừa, vì lý do an ninh quốc phòng hoặc vì lợi ích quốc gia[2].

Như vậy, CCHC gồm nhiều biện pháp cưỡng chế khác nhau, nhưng có thể chia làm hai nhóm dựa vào cơ sở áp dụng là đã có hành vi VPHC xảy ra hay chưa. Cụ thể là: (i) Đối với nhóm cưỡng chế áp dụng khi có VPHC xảy ra bao gồm: các hình thức xử phạt VPHC, các biện pháp khắc phục hậu quả của VPHC, các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính (XPHC); (ii) Đối với nhóm cưỡng chế áp dụng khi chưa có VPHC xảy ra hoặc hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm như: các biện pháp ngăn chặn VPHC, các biện pháp phòng ngừa hành chính, các biện pháp áp dụng trong trường hợp cần thiết vì lý do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia, các biện pháp xử lý VPHC như giáo dục tại xã, phường, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục...

Về khái niệm CTHC, xuất phát từ sự phân chia một quy phạm pháp luật gồm ba phần là: giả định, quy định và chế tài, nhiều học giả cho rằng, CTHC là một bộ phận của quy phạm pháp luật hành chính, xác định các biện pháp xử phạt hoặc khen thưởng hành chính. Quan niệm này không phù hợp với khái niệm CTHC được thừa nhận rộng rãi, xuất phát từ đặc trưng của CTHC phải là tính trừng trị như đã trình bày ở trên. Nội dung khen thưởng đối với các cá nhân khi có những thành tích nhất định không thể nằm trong nội dung của CTHC.

Một số nhà nghiên cứu ủng hộ quan điểm CTHC dùng để chỉ các biện pháp CCHC mang tính trừng phạt, áp dụng đối với những đối tượng vi phạm pháp

luật[3]. Họ lý giải vi phạm pháp luật ở đây được hiểu là VPHC và đồng ý với việc tách biệt CTHC không hoàn toàn trùng với CCHC.

Như vậy, theo quan điểm trên, CCHC là khái niệm rộng hơn khái niệm CTHC, bởi CTHC chỉ là nhóm cưỡng chế có tính trừng phạt, được áp dụng khi có vi phạm pháp luật (VPHC), trong khi CCHC trong nhiều trường hợp áp dụng vì những lý do an ninh, quốc phòng hay lợi ích quốc gia.

Chúng tôi cho rằng, nếu với quan điểm: “CTHC chỉ là nhóm cưỡng chế có tính trừng phạt”, thì lại mâu thuẫn khi một số nhà nghiên cứu xếp các biện pháp xử lý hành chính khác như giáo dục tại xã, phường, đưa vào cơ sở giáo dục, giáo dưỡng, cơ sở chữa bệnh... vào nhóm các biện pháp CTHC trong pháp luật Việt Nam. Mặt khác, nếu CTHC được áp dụng khi “có vi phạm pháp luật” thì sẽ mâu thuẫn với trường hợp các biện pháp chế tài có thể được áp dụng khi vi phạm pháp luật chưa xảy ra, hoặc để ngăn chặn, phòng ngừa hoặc vì các lý do an ninh hay lợi ích cộng đồng.

Theo chúng tôi, để xây dựng khái niệm CTHC trở thành một khái niệm pháp lý chính thức ở Việt Nam, cần phải tiếp cận khái niệm này một cách chuẩn mực từ luật hành chính nước ngoài như đã giới thiệu ở trên. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cũng cần giữ lại những đặc trưng riêng xuất phát từ những đặc điểm khác biệt về chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa pháp lý. Khi so sánh, khái niệm CCHC trong Giáo trình Luật hành chính Việt Nam có nhiều điểm giống với khái niệm CTHC được thừa nhận trên thế giới. Tuy nhiên, điểm thú vị cũng cần tham khảo là nhiều nước trên thế giới xếp nhóm các biện pháp kỷ luật (disciplinaries) là một trong các biện pháp CTHC[4], trong khi luật hành chính Việt Nam tách biệt biện pháp CCHC với biện pháp cưỡng chế kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

1.2. Một số nguyên tắc pháp lý và yêu cầu chung khi áp dụng các chế tài hành chính

Việc xây dựng khái niệm và xác định các hình thức CTHC cần phải dựa vào một số các nguyên tắc pháp lý sau:

- Nguyên tắc không trừng phạt như tội phạm và không áp dụng khi không có luật quy định. Về nguyên tắc, hành vi bị áp dụng CTHC không thể là hành vi tội phạm. Nghiêm cấm việc giữ hành vi có dấu hiệu tội phạm để XPHC. Mặt khác, việc xử phạt phải dựa vào điều khoản được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành.

- Nguyên tắc không áp dụng hiệu lực hồi tố. Việc áp dụng CTHC không thể dựa vào văn bản quy phạm đã hết hiệu lực.

- Nguyên tắc cung cấp chứng cứ. Nghĩa vụ cung cấp chứng cứ thuộc về cơ quan hành chính hay cá nhân có thẩm quyền. Các chủ thể này phải chứng minh được hành vi vi phạm và trích dẫn điều luật áp dụng.

- Nguyên tắc không áp dụng CTHC hai lần cho một hành vi. Theo nguyên tắc này, một hành vi vi phạm không thể bị xử phạt hai lần. Mặt khác, với một hành vi vi phạm, không thể vừa bị XPHC, vừa bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Nguyên tắc tính phù hợp. Về mặt nguyên tắc, một CTHC phải được áp dụng phù hợp, nhằm trừng phạt hay ngăn ngừa những hành vi vi phạm trật tự công, phù hợp với quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan, đặc biệt phải tương xứng với hành vi vi phạm. Nguyên tắc này là một rào cản cho cơ quan hành chính khi áp dụng chế tài làm hạn chế quyền và tự do của cá nhân. Đây cũng là một nguyên tắc khiến cơ quan hành chính phải hết sức thận trọng khi áp dụng CTHC nếu không muốn các quyết định của mình có thể bị kiện ra tòa án.

Nhằm đảm bảo tính minh bạch, công khai, dân chủ và hội nhập khi áp dụng các CTHC, các cơ quan hay cán bộ, công chức có thẩm quyền cần phải tuân theo một số yêu cầu chung sau đây: CTHC phải phù hợp với bản chất và đặc điểm của

đối tượng bị xử lý; CTHC phải phù hợp với mức độ nguy hiểm của hành vi; CTHC phải phù hợp với tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật trong nước; CTHC phải phù hợp với sự phát triển đa chiều của xã hội và tính hội nhập quốc tế.

2. Bất cập và hướng xử lý trong quy định về chế tài hành chính

2.1. Quy định về các biện pháp xử phạt hành chính

Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính Việt Nam năm 2002 (sửa đổi 2007, 2008 - PLXLVPHC), từ điều 12 đến điều 17 quy định các biện pháp xử phạt VPHC bao gồm: Cảnh cáo; Phạt tiền; Trục xuất; Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề; Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm được sử dụng để VPHC.

Cảnh cáo:

Cảnh cáo là hình thức xử phạt chính, được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPHC nhỏ, lần đầu, có tình tiết giảm nhẹ hoặc đối với mọi hành vi VPHC do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện.

Điểm bất cập của việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hiện nay là hiệu quả không cao và mang tính hình thức. Mặc dù Điều 13 của PLXLVPHC quy định cảnh cáo được quyết định bằng văn bản, tuy nhiên trong thực tế, nhiều cơ quan và cán bộ khi xử lý lại áp dụng hình thức cảnh cáo bằng miệng, hoặc áp dụng cảnh cáo nhưng lại đi kèm với hình thức tước quyền sử dụng giấy phép. Có trường hợp cảnh cáo bằng miệng, sau đó lại tịch thu hàng hóa, vật phẩm, phương tiện vi phạm. Bên cạnh đó, việc áp dụng cảnh cáo trong mọi trường hợp vi phạm đối với người chưa thành niên từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi vẫn chưa đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật. Trong nhiều trường hợp, trẻ em từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi bị xử phạt cảnh cáo sau khi nhận quyết định đã hủy bỏ hoặc che giấu và tiếp tục tái diễn VPHC, trong khi đó, cơ quan có thẩm quyền không thể quản lý để tiến hành xử phạt tiếp theo, hoặc nếu xử phạt nhiều lần cũng chỉ ở mức phạt cảnh cáo.

Vì thế, nhiều chuyên gia luật hành chính cho rằng, cần quy định lại hình thức phạt cảnh cáo. Có ý kiến đề nghị hủy bỏ hình thức này vì một số nước cũng không quy định phạt cảnh cáo, mà chủ yếu là phạt tiền. Đối với trẻ em vị thành niên, cha mẹ có thể chịu phạt thay để từ đó có biện pháp giáo dục con em tốt hơn. Hoặc trong trường hợp xử phạt cảnh cáo với đối tượng này, có thể gửi kèm theo thông báo về cho gia đình hay nhà trường để kết hợp giáo dục, răn đe. Tương tự như vậy, việc gửi thông báo kèm theo quyết định xử phạt cảnh cáo cũng có thể gửi tới cơ quan người thực hiện hành vi VPHC. Việc cảnh cáo nếu tái diễn nhiều lần sẽ chuyển sang mức phạt tiền nặng hơn, hoặc bị áp dụng hình thức kỷ luật tại cơ quan công tác. Trẻ em từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi nếu hành vi bị xử phạt cảnh cáo nhiều lần, phải bị áp dụng mức phạt tiền nặng và cha mẹ phải có nghĩa vụ nộp thay.

Việc quản lý hình thức phạt cảnh cáo với đối tượng vi phạm cần chuyên nghiệp hơn như lưu trữ dữ liệu trên máy vi tính, các sổ lưu trữ điện tử của cảnh sát, cơ quan thuế hay các cơ quan có thẩm quyền xử phạt khác. Ở Nhật Bản, cảnh sát với sổ điện tử rất nhỏ có thể có đầy đủ thông tin về các cá nhân đã từng vi phạm và biện pháp áp dụng, rất tiện lợi cho việc áp dụng hình thức chế tài và mức độ xử lý.

Phạt tiền:

Phạt tiền hiện nay là hình thức xử phạt chính áp dụng với hầu hết mọi hành vi VPHC trong tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, với mức phạt tối thiểu là 10.000 đồng và tối đa là 500.000.000 đồng Việt Nam.

Điểm bất cập chủ yếu trong quy định mức phạt tiền hiện nay là tính biến động của giá tiền Việt Nam, cũng như một số mức phạt chưa cao, chưa đảm bảo tính trừng phạt và răn đe. Điều đó dẫn đến tình trạng người vi phạm vẫn nộp tiền phạt và vẫn tiếp tục vi phạm. Thủ tục phạt tiền tại chỗ, không phải lập biên bản (đến 200.000 đồng) như quy định hiện nay cũng là vấn đề còn nhiều tranh cãi. Nhiều

chuyên gia cho rằng, quy định này là kẻ hở để người vi phạm và cán bộ xử lý thỏa thuận ngầm với nhau áp dụng mức phạt thấp nhất để vừa có lợi đôi bên, vừa giảm các thủ tục phiền hà.

Xuất phát từ những bất cập về việc áp dụng hình thức phạt tiền, nhiều học giả ủng hộ quan điểm phải xử phạt thật nặng (tăng mức tiền phạt), nhiều học giả lại cho rằng, không cần phải tăng lên quá cao mà quan trọng là phải xác định mức phạt sao cho phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm. Chúng tôi cho rằng, Việt Nam nên học tập kinh nghiệm của một số nước như Singapore, Nhật Bản với việc quy định mức tiền phạt rất cao để người vi phạm thấy được sự nghiêm khắc của pháp luật và sự trả giá tương xứng cho hành vi vi phạm của mình, từ đó tránh tái diễn vi phạm. Chẳng hạn, hành vi đổ rác thải ra nơi công cộng như công viên, bờ sông theo quy định của luật Nhật Bản có thể bị phạt tiền tới 10 vạn yên. Luật Xử lý VPHC Việt Nam nếu được ban hành cũng cần quy định mức tiền phạt tối đa, có thể tới 500.000.000 đồng, còn lại nếu vi phạm với mức độ nghiêm trọng hơn có thể coi đó là hành vi tội phạm và sẽ bị áp dụng hình phạt theo quy định của Bộ luật Hình sự. Xử phạt cao và xử phạt nghiêm minh sẽ loại bỏ được tâm lý của người vi phạm là chỉ cần nộp tiền phạt là đủ, sau đó cứ tiếp tục vi phạm, hoặc tìm cách tiếp cận cán bộ, công chức có thẩm quyền xử phạt để tìm mối quan hệ có lợi đôi bên, tiếp tay cho hành vi hối lộ, bao che.

Thẩm quyền phạt tiền hiện nay được quy định theo các nguyên tắc như: thẩm quyền quản lý, thẩm quyền xử phạt cho một hành vi (theo mức tối đa của khung tiền phạt). Song nhiều học giả đã nêu ra những điểm chưa phù hợp như:

- Quy định mức tiền phạt tối thiểu và tối đa với khoảng cách quá xa, chẳng hạn khoản 2 Điều 37 Nghị định 34/2010/NĐ-CP phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng đối với người kích động đua xe trái phép; khoản 6 Điều 8 Nghị định 75/2010/NĐ-CP quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực văn hóa là từ 20.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng, các điều 15, 37 khoản 4, 5, 6 Nghị định

34/2010/NĐ-CP quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đều từ mức 20.000.000 đến 30.000.000 đồng, hoặc từ 30.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng. Việc quy định như trên gây khó khăn cũng như dồn gánh nặng xử phạt cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh vì thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND cấp huyện chỉ đến 30.000.000 đồng. Mặt khác, quy định khoảng cách giữa mức tiền phạt tối thiểu và tối đa quá xa sẽ tạo cơ hội cho các chủ thể có thẩm quyền xử phạt thỏa thuận với người vi phạm để phạt mức tiền thấp nhất, nhưng lại thu thêm những khoản lợi từ tiền hối lộ của người vi phạm.

- Quy định thẩm quyền phạt tiền quá thấp đối với các cán bộ có thẩm quyền xử phạt nhưng không ở vị trí lãnh đạo, chẳng hạn các chiến sĩ công an đang thi hành công vụ, nhân viên kiểm lâm, thuế vụ... chỉ được phạt đến 200.000 đồng, một số trường hợp phạt đến 500.000 đồng[5]. Một số văn bản quy định thẩm quyền phạt tiền cho các chủ thể nêu trên (như thanh tra viên cấp Sở) nhưng tại các điều khoản xử phạt lại quy định mức tiền phạt lớn hơn thẩm quyền này, dẫn đến việc quy định chỉ mang tính hình thức, không thể ra quyết định xử phạt mà chủ yếu là lập biên bản sau đó chuyển lên cấp trên để xử lý.

- Quy định mức phạt tiền tối đa lớn hơn thẩm quyền xử phạt của chủ thể có thẩm quyền phạt tiền dẫn đến sự vô hiệu hóa thẩm quyền này[6].

- Quy định thẩm quyền phạt tiền cho một số chủ thể như thanh tra xây dựng cấp huyện, xã, Chánh thanh tra xây dựng cấp huyện trong một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ gây nên tình trạng không thống nhất trong việc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật. Đối với các thanh tra xây dựng, việc xử phạt của họ căn cứ vào Quyết định của Thủ tướng, công văn hướng dẫn hơn là Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, như vậy là trái với nguyên tắc pháp chế trong hoạt động áp dụng quy phạm pháp luật.