

Tái phạm hành chính trong pháp luật hành chính và hình sự Việt Nam

Trần Thị Lâm Thi*

Học viện An ninh Nhân dân

Nhận ngày 16 tháng 6 năm 2009

Tóm tắt. Tái phạm hành chính là một tình tiết có ý nghĩa quan trọng trong truy cứu trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự. Nó có thể được quy định với ý nghĩa là một tình tiết định tội, hoặc có thể là tình tiết tăng nặng trách nhiệm pháp lý. Nội dung của bài viết tập trung phân tích các tiêu chí xác định tái phạm hành chính theo quy định của pháp luật hành chính và pháp luật hình sự Việt Nam. Trên cơ sở so sánh các quy định giữa hai ngành luật, chỉ ra những bất cập trong các quy định nói trên, qua đó góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

Tái phạm hành chính là một tình tiết có ý nghĩa quan trọng trong truy cứu trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự. Nó có thể được quy định với ý nghĩa là một tình tiết định tội, hoặc có thể là tình tiết tăng nặng trách nhiệm pháp lý. Vấn đề tái phạm hành chính hiện được cả quy phạm pháp luật hành chính và quy phạm pháp luật hình sự điều chỉnh. Tuy nhiên, giữa hai ngành luật này đang có những quy định mâu thuẫn, chông chéo nhau về vấn đề này.

Trong các văn bản pháp luật, chúng ta thường bắt gặp các quy định dạng như: "... đã bị xử phạt hành chính... mà còn vi phạm". Dấu hiệu này trong khoa học pháp lý được gọi là "tái phạm hành chính". Vậy căn cứ vào đâu để xác định tái phạm hành chính và hiện nay vấn đề này được quy định trong pháp luật hành chính và hình sự như thế nào?

Trong pháp luật hành chính, dấu hiệu "tái phạm" được quy định với ý nghĩa là một tình

tiết tăng nặng trách nhiệm pháp lý. Vấn đề tái phạm hành chính đã được quy định trong pháp luật về xử lý vi phạm hành chính từ rất lâu, nhưng không có giải thích cụ thể. Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 và Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định một trong các tình tiết tăng nặng là "vi phạm nhiều lần hoặc tái phạm" (Điều 8); Điều 9 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, đã được sửa đổi bổ sung các năm 2007, 2008 cũng quy định "tái phạm trong cùng lĩnh vực" là một tình tiết tăng nặng.

Nội dung của khái niệm "tái phạm hành chính" lần đầu tiên được quy định chính thức trong Nghị định số 134/2003/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2003 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính. Điều 6 Nghị định 134/2003/NĐ-CP quy định: "Tái phạm trong cùng lĩnh vực là trường hợp đã bị xử phạt nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính mà lại thực hiện vi phạm hành chính trong cùng lĩnh vực đó". (Thời hạn được coi là chưa bị xử

*ĐT: 84-4-37547512.

E-mail: chuthitrangvan@yahoo.com



phạt vi phạm hành chính được quy định tại Điều 11 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002).

Cùng với việc sửa đổi Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, Nghị định 134/2003/NĐ-CP cũng được thay thế bằng Nghị định 128/2008/NĐ-CP ngày 16 tháng 12 năm 2008. Khoản 3 Điều 6 Nghị định 128/2008/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2008 quy định: “Tái phạm trong cùng lĩnh vực là trường hợp đã bị xử phạt nhưng chưa hết thời hạn một năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt hoặc kể từ ngày hết thời hiệu thi hành của quyết định xử phạt mà lại thực hiện vi phạm hành chính trong lĩnh vực đã bị xử phạt”.

Như vậy có thể thấy rằng, xét về nội dung, khái niệm tái phạm hành chính trong Nghị định 128/2008/NĐ-CP không có gì thay đổi so với Nghị định 134/2003/NĐ-CP, mà ở đây chỉ có việc làm rõ luôn “thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính” (quy định trong Nghị định 134/2003/NĐ-CP) trong khái niệm tái phạm hành chính.

Trên cơ sở các quy định của pháp luật nói trên, để xác định tái phạm hành chính cần phải dựa vào một số căn cứ sau đây:

- Trước hết, để xác định chủ thể có “tái phạm” hay không, cần phải xét xem trước đây chủ thể vi phạm đã từng “bị xử phạt hành chính” chưa. Việc đã từng bị xử phạt hành chính được thể hiện dưới hình thức pháp lý là ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Vì vậy, quyết định xử phạt vi phạm hành chính là căn cứ pháp lý đầu tiên để xác định tái phạm. Nếu trước đó đã vi phạm, nhưng chưa bị xử phạt (chưa có quyết định xử phạt) thì không coi là tái phạm hành chính (trường hợp này là vi phạm nhiều lần - khoản 2 Điều 6 Nghị định 128/2008/NĐ-CP)).

- Thứ hai, do tính chất, mức độ nguy hiểm “không đáng kể” cho xã hội của vi phạm hành chính, nên pháp luật chỉ coi là tái phạm (với ý

nghĩa là một tình tiết tăng nặng) đối với những hành vi vi phạm trong cùng lĩnh vực quản lý nhà nước. Điều đó có nghĩa chỉ bị coi là tái phạm hành chính khi hành vi vi phạm hành chính với hành vi vi phạm đã bị xử phạt hành chính trước đây là “cùng lĩnh vực” (vi phạm trong cùng lĩnh vực quản lý Nhà nước).

- Thứ ba, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính có quy định về “thời hạn được coi là chưa bị xử phạt hành chính”: cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính, nếu qua một năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt hoặc kể từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt mà không tái phạm thì được coi như chưa bị xử phạt vi phạm hành chính (Khoản 1 Điều 11). Như vậy, nếu chủ thể vi phạm đã đủ điều kiện được hưởng thời hạn này thì có nghĩa là người đó được coi như chưa bị xử phạt và chúng ta không có căn cứ pháp lý (điều kiện thứ nhất như đã phân tích ở trên) để xác định tái phạm nữa. Chỉ bị coi là tái phạm hành chính khi đã bị xử phạt nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính mà lại thực hiện vi phạm hành chính trong cùng lĩnh vực đó.

Như vậy, để xác định “tái phạm hành chính”, cần phải thỏa mãn cả ba điều kiện nói trên, thiếu bất kỳ điều kiện nào, hành vi vi phạm cũng không bị coi là tái phạm hành chính.

Cùng với pháp luật hành chính, trong pháp luật hình sự, tình tiết tái phạm hành chính được nhà làm luật quy định có ý nghĩa rất lớn trong việc xác định tội danh. Tái phạm hành chính là một chỉ báo trong nhiều trường hợp cho phép phân định ranh giới giữa vi phạm hành chính và tội phạm. Trong Bộ Luật hình sự 1999, có 65/264 điều luật quy định dấu hiệu bắt buộc trong cấu thành cơ bản là “đã bị xử phạt hành chính về hành vi này (hoặc có thể là hành vi khác cùng loại) mà còn vi phạm”.

Theo hướng dẫn tại điểm 1, mục I Thông tư liên tịch số 02/2001/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BTP ngày 25/12/2001 hướng dẫn áp dụng một số quy định tại chú “Các tội xâm phạm sở hữu” của Bộ



sự năm 1999, dấu hiệu tái phạm hành chính được hiểu như sau:

“1.1. Bị coi là “đã bị xử phạt hành chính về hành vi chiếm đoạt”, nếu trước đó đã bị xử lý bằng một trong các hình thức sau đây về hành vi chiếm đoạt, nhưng chưa hết thời hạn để được coi là chưa bị xử lý mà lại thực hiện một trong các hành vi công nhiên chiếm đoạt tài sản, trộm cắp tài sản, lừa đảo chiếm đoạt tài sản, lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản:

a) Đã bị xử phạt vi phạm hành chính theo đúng quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính;

b) Đã bị xử lý kỷ luật theo đúng quy định của điều lệnh, điều lệ của lực lượng vũ trang nhân dân;

c) Đã bị xử lý kỷ luật theo đúng quy định của cơ quan có thẩm quyền...

1.2. Hết thời hạn để được coi là chưa bị xử lý là hết thời hạn do pháp luật, điều lệnh hoặc điều lệ quy định (Theo quy định tại Điều 10 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, trong trường hợp “cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính, nếu quá một năm, kể từ ngày thi hành xong quyết định xử phạt hoặc từ ngày hết hiệu lực thi hành quyết định xử phạt mà không tái phạm, thì được coi như chưa bị xử phạt vi phạm hành chính”). Đối với các trường hợp bị xử lý mà chưa có quy định về thời hạn để hết thời hạn đó, người bị xử lý được coi là chưa bị xử lý, thì thời hạn đó là một năm kể từ ngày bị xử lý”.

Với quy định trong Thông tư nói trên, về cơ bản để xác định tái phạm hành chính trong pháp luật hình sự cũng cần phải thỏa mãn ba điều kiện:

- Một là, đã bị xử phạt hành chính.

- Hai là, hành vi tái phạm phải “cùng loại” với hành vi đã bị xử phạt hành chính trước đây. Khái niệm “cùng loại” ở đây được hiểu là:

+ Đối với điều luật quy định một tội (tội đơn): đây là trường hợp một người trước đó đã bị xử phạt hành chính về một trong các hành vi được liệt kê trong tội đó bằng một trong các hình thức xử phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi

phạm hành chính, mà lại thực hiện một trong những hành vi được liệt kê trong tội đó.

+ Đối với điều luật quy định nhiều tội khác nhau (tội ghép): đây là trường hợp một người trước đó đã bị xử phạt hành chính về một trong các hành vi được liệt kê trong một tội tại điều luật đó bằng một trong các hình thức xử phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, mà lại thực hiện một trong những hành vi được liệt kê trong tội đó (không bao gồm các hành vi được liệt kê trong tội khác cũng tại điều luật đó) [1].

- Ba là, chưa hết thời hạn để được coi là chưa bị xử lý vi phạm.

Như vậy, có thể thấy rằng quy định về tái phạm hành chính trong Luật hành chính và Luật hình sự có hai điểm khác nhau cơ bản, đó là:

Thứ nhất, hành vi tái phạm hành chính trong Luật hình sự đòi hỏi phải “cùng loại” với hành vi đã bị xử phạt hành chính, còn trong Luật hành chính hành vi đó chỉ cần trong “cùng lĩnh vực” với hành vi đã bị xử phạt (khái niệm “cùng loại” hẹp hơn khái niệm “cùng lĩnh vực” như đã phân tích ở trên). Quy định này là phù hợp bởi vì tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi bị coi là tội phạm cao hơn nhiều so với vi phạm hành chính. Vì vậy, các quy định của pháp luật để xác định hành vi cấu thành tội phạm đòi hỏi phải có những dấu hiệu, tình tiết “khắc khe” hơn so với vi phạm hành chính.

Thứ hai, khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính” trong luật hành chính và hình sự không đồng nhất với nhau.

Trong pháp luật hình sự, khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính” được hiểu bao gồm các hình thức: xử phạt vi phạm hành chính theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính; xử lý kỷ luật theo quy định của điều lệnh, điều lệ của lực lượng vũ trang nhân dân; xử lý kỷ luật theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Như vậy, có thể thấy rằng quy định này đã coi xử phạt hành chính bao gồm cả xử lý kỷ luật. Điều này là không phù hợp cả về phương diện cũng như pháp luật thực định.



Xét về phương diện lý luận, chúng ta biết rằng trách nhiệm pháp lý có nhiều loại. Thông thường, trách nhiệm pháp lý được chia thành: trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm dân sự và trách nhiệm vật chất. Trong đó, trách nhiệm hành chính là loại trách nhiệm pháp lý do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền áp dụng đối với các chủ thể vi phạm hành chính; trách nhiệm kỷ luật là loại trách nhiệm pháp lý do các cơ quan, tổ chức áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức... của cơ quan, tổ chức mình khi họ vi phạm kỷ luật nhà nước [2]. Trách nhiệm hành chính và trách nhiệm kỷ luật là hai loại trách nhiệm pháp lý độc lập với nhau. Cơ sở pháp lý làm phát sinh hai loại trách nhiệm pháp lý này là vi phạm hành chính (trong trách nhiệm hành chính) và vi phạm kỷ luật (trong trách nhiệm kỷ luật). Các biện pháp trách nhiệm pháp lý tương ứng được áp dụng đối với chủ thể vi phạm hành chính và vi phạm kỷ luật là các biện pháp xử lý vi phạm hành chính (bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp xử lý hành chính khác) và các hình thức xử lý kỷ luật. Như vậy, xử phạt vi phạm hành chính không bao gồm xử lý kỷ luật.

Xét dưới góc độ pháp luật thực định, xử phạt vi phạm hành chính được quy định tại khoản 2 Điều 1 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, sửa đổi bổ sung năm 2007 và năm 2008, theo đó: “Xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức (sau đây gọi chung là cá nhân, tổ chức) có hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính”.

Điều 2 Nghị định 35/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 3 năm 2003 về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức quy định:

“Các trường hợp bị xử lý kỷ luật.

1. Vi phạm việc thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức quy định tại Điều 6, 7 và Điều 8 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ.

2. Vi phạm những việc cán bộ, công chức không được làm quy định tại Điều 15, 16, 17,

19 và Điều 20 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003.

3. Vi phạm pháp luật bị Tòa án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật”.

Bộ Luật lao động năm 1995 quy định: “Kỷ luật lao động là những quy định về việc tuân theo thời gian, công nghệ và điều hành sản xuất, kinh doanh thể hiện trong nội quy lao động...” (Điều 82). “Người vi phạm kỷ luật lao động, tùy theo mức độ phạm lỗi, bị xử lý theo một trong những hình thức sau đây: a) Khiển trách; b) Chuyển làm công việc khác có mức lương thấp hơn trong thời hạn tối đa là sáu tháng; c) Sa thải...” (Điều 84), v.v...

Với những quy định trên đây có thể khẳng định rằng xử phạt vi phạm hành chính và xử lý kỷ luật là hai hình thức trách nhiệm pháp lý độc lập với nhau. Xử phạt vi phạm hành chính không bao gồm xử lý kỷ luật. Do đó, hướng dẫn, giải thích như trong Thông tư liên tịch số 02/2001/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BTP là không chính xác.

Để có sự thống nhất trong cả hệ thống văn bản pháp luật, cần phải loại bỏ những quy định không chính xác, phù hợp về tái phạm hành chính. Vì vậy, trong quá trình sửa đổi Bộ Luật hình sự hiện hành, các nhà lập pháp cần phải lưu ý đến điểm này. Điều đó có ý nghĩa rất lớn trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, bởi vì một trong những tiêu chí cơ bản để đánh giá mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật là “tính đồng bộ”. Tính đồng bộ đòi hỏi không chỉ trong mỗi ngành luật mà còn phải đồng bộ giữa các ngành luật với nhau.

Tài liệu tham khảo

- [1] Mục 6 Nghị quyết số 01/2006/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 của Hội đồng thẩm phán Tòa án Nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ Luật hình sự.
- [2] *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp lý* Đại học Luật Hà Nội, 2008.



Habitual administrative offender and habitual criminal in Vietnamese Law

Tran Thi Lam Thi

Academy of Security

Habitual administrative offender plays an important role in both administrative and criminal procedure. The provisions of habitual offenders create an essential legal foundation for sentencing or determinant legal responsibilities. This paper deeply studies the content of the habitual administrative offenders and how to determine habitual offenders according to administrative law and criminal law. By making comparisons between the provisions of the habitual administrative offender and habitual criminal, the paper also points out its drawbacks and suggests solutions for this issue (to strengthen Vietnamese legal system).

