



Review Article

## Principles need to Guarantee When Building Sanctions in Sanctioning Administrative Violations in Vietnam

Phan Trung Hien<sup>1,\*</sup>, Nguyen Xuan Loc<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*School of Law, Can Tho University, 3/2 street, Ninh Kieu, Can Tho, Vietnam*

<sup>2</sup>*People's Procuracy of Ninh Kieu district, 17, Thu Khoa Huan, Tan An, Ninh Kieu, Can Tho, Vietnam*

Received 17 February 2020

Revised 15 March 2020; Accepted 24 March 2020

**Abstract:** Along with administrative sanctions, sanctions against administrative violations are determined very early in Vietnam [1] and gradually improved. However, a part of the sanctions is not really comprehensive due to the simple and convenient factor when applied. Under these conditions, important principles stemming from the philosophy of sanctions are not properly addressed. As a result, the application of sanctions faces many difficulties, some of which are incompatible with the nature of the violations or the form of sanctions that are not really consistent with the nature and extent of the acts violate. This does not only affects the consistency in the application of sanctions when sanctioning administrative violations but also sometimes negatively affects the deterrence, validity and effectiveness of sanctioning decisions. Based on the logical thinking, characteristics and characteristics of each type of sanctions, the paper focuses on analyzing the principles to be guaranteed to build a complete administrative sanctions system in Vietnam today.

**Keywords:** Principles in state management, principles in building sanctions, sanctions against administrative violations.

---

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [pthien@ctu.edu.vn](mailto:pthien@ctu.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4274>



## Đề xuất các nguyên lí cần bảo đảm khi xây dựng chế tài trong xử phạt vi phạm hành chính ở Việt Nam

Phan Trung Hiền<sup>1,\*</sup>, Nguyễn Xuân Lộc<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Khoa Luật, Đại học Cần Thơ, đường 3/2, Xuân Khánh, Ninh Kiều, Cần Thơ, Việt Nam*

<sup>2</sup>*Viện Kiểm sát Nhân dân Quận Ninh Kiều, 17, Thủ Khoa Huân, Tân An, Ninh Kiều, Cần Thơ*

Nhận ngày 17 tháng 2 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 15 tháng 3 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 3 năm 2020

**Tóm tắt:** Cùng với các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, chế tài xử phạt vi phạm hành chính được xác định rất sớm ở Việt Nam [1] và dần được hoàn thiện. Tuy nhiên, một bộ phận các chế tài chưa thực sự toàn diện do chỉ tính đến yếu tố đơn giản, tiện lợi khi áp dụng mà điển hình là các chế tài được quy định dưới hình thức phạt tiền. Trong điều kiện đó, những nguyên lí quan trọng xuất phát từ những triết lí về xây dựng chế tài là thì chưa được quan tâm đúng mức. Kết quả là việc áp dụng chế tài này gặp nhiều khó khăn, một số được áp dụng không tương thích với bản chất của hành vi vi phạm hoặc xác định hình thức chế tài chưa thực sự phù hợp với tính chất và mức độ của hành vi vi phạm. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến tính thống nhất trong việc áp dụng các chế tài khi xử phạt vi phạm hành chính mà đôi khi còn tác động tiêu cực đến tính răn đe, hiệu lực và hiệu quả của quyết định xử phạt. Trên cơ sở tư duy logic, đặc điểm, tính chất của từng loại chế tài, bài viết tập trung phân tích những nguyên lí cần bảo đảm để xây dựng một hệ thống chế tài hành chính hoàn thiện ở Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** Nguyên lí trong quản lí nhà nước, nguyên lí trong việc xây dựng chế tài, chế tài xử phạt vi phạm hành chính.

### 1. Khái quát về chế tài trong xử phạt vi phạm hành chính

Cũng như những quy phạm pháp luật khác, quy phạm pháp luật hành chính cũng được cấu thành từ ba bộ phận chính: giả định, quy định và chế tài. Tuy nhiên, trong một điều luật hoặc

một văn bản quy phạm pháp luật, quy phạm pháp luật thường không đầy đủ ba bộ phận, phổ biến là một trong ba trường hợp sau đây: (a) Quy phạm pháp luật chỉ có quy định; (b) Quy phạm pháp luật có giả định và quy định; (c) Quy phạm pháp luật có giả định về chế tài [2]. Trong đó, nội dung phần chế tài chứa đựng những hậu quả bất lợi mà thông qua đó trật tự chung được bảo vệ. Theo Luật xử lí vi phạm hành chính thì xử lí vi phạm hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [pthien@ctu.edu.vn](mailto:pthien@ctu.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4274>

pháp xử lí hành chính. Chế tài xử phạt vi phạm hành chính được hiểu là một thành tố của quy phạm pháp luật hành chính ghi nhận cách thức tác động của Nhà nước đối với cá nhân, tổ chức thực hiện một hành vi không phù hợp với các quy tắc về quản lí nhà nước hoặc không thực hiện một hành vi vi phạm các quy định về quản lí nhà nước trong các lĩnh vực. Mặt khác, theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 thì xử phạt vi phạm hành chính được định nghĩa như sau: “Xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính.” Như vậy, với định nghĩa này chế tài trong xử phạt vi phạm hành chính không chỉ là hình thức xử phạt mà còn là các biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, do giới hạn trong khuôn khổ của một bài báo nên nhóm tác giả chỉ tập trung phân tích các yêu cầu của chế tài được quy định dưới hình thức phạt tiền - hình thức xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng phổ biến nhất ở Việt Nam hiện nay.

Nếu như hình phạt trong pháp luật hình sự là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất với mục đích trừng trị, giáo dục người phạm tội trở thành người có ích cho xã hội thì mục đích của xử phạt vi phạm hành chính là một biện pháp cưỡng chế với mục đích giáo dục, bắt buộc tất cả những chủ thể thuộc đối tượng trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật hành chính phải tuân thủ các quy định pháp luật. Chủ thể làm trái hoặc không làm theo, được xem là vi phạm pháp luật hành chính và sẽ bị áp dụng một hình thức xử phạt tương thích từ thấp đến cao. Đây là công cụ hữu hiệu để Nhà nước tác động lên ý thức của toàn thể người dân và buộc họ phải tuân thủ, chấp hành theo quy định pháp luật. Từ đó suy ra rằng, bên cạnh tác dụng điều tiết kinh tế, góp phần ổn định xã hội, chế tài xử phạt vi phạm hành chính được đặt trong mối quan hệ bắt buộc tuân thủ của Nhà nước đối với các chủ thể khác; điều này đảm bảo trật tự quản lí của Nhà nước đối với xã hội.

## **2. Nguyên lí khi xây dựng chế tài xử phạt vi phạm hành chính**

Nguyên lí khi xây dựng chế tài xử phạt vi phạm hành chính là những yêu cầu cần bảo đảm khi xây dựng chế tài với mục đích hình thức, mức độ tác động của chế tài xử phạt vi phạm hành chính tương thích với tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm hành chính. Để việc ban hành và áp dụng chế tài phát huy hiệu quả tích cực, dựa trên bản chất của từng hình thức xử phạt và kết quả tổng hợp tình hình xử phạt vi phạm hành chính trong thời gian qua ở Việt Nam [3], có thể rút ra các nguyên lí cơ bản khi xây dựng chế tài xử phạt vi phạm hành chính như sau:

### *2.1 Tính hợp lí và tương thích với bản chất của hành vi vi phạm*

Nguyên lí “chế tài tương thích với hành vi vi phạm” cũng là một trong những yêu cầu cơ bản khi xây dựng chế tài mà đặc biệt là trong chế tài hành chính, một vi phạm phải được áp dụng một chế tài tương thích, không quá nặng, không quá nhẹ để việc xây dựng hệ thống quy phạm sát với hiện thực đời sống xã hội, đảm bảo chế tài mang lại hiệu quả và phát huy tác dụng khi áp dụng vào thực tiễn.

Như vậy, khi xây dựng chế tài cần tính toán đến các thiệt hại do vi phạm mang lại; bao gồm: các thiệt hại vật chất và những thiệt hại khác, cụ thể như: (i) thiệt hại trực tiếp về tài sản thực tế bị tiêu hao, thất thu thuế hoặc các nguồn thu cho ngân sách nhà nước, mất nguồn thu nhập hợp pháp của các cá nhân, tổ chức...; (ii) thiệt hại về uy tín, thương hiệu của quốc gia trên trường quốc tế, ảnh hưởng đến nguồn khách du lịch trong nước,...

Cụ thể, đối với hành vi vi phạm trật tự an toàn giao thông, với mức phạt vi phạm về nồng độ cồn theo Nghị định 100/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ so với Nghị định 46/2016/NĐ-CP ngày 26/5/2016 là rất cao. Tuy nhiên, quy định này đạt được sự đồng thuận của xã hội vì với những thiệt hại do hành vi vi phạm này mang lại cho xã hội là rất lớn tác động đến nhiều mặt, nhiều lĩnh vực như y tế, kinh tế, trật

tự, an toàn xã hội, sức khỏe, tính mạng của người khác,... Đồng thời, nếu so sánh chế tài cho hành vi này đối với một số quốc gia khác trên thế giới sẽ thấy được mức chế tài của ta hiện vẫn còn thấp. Ví dụ: Ở Slovakia, luật pháp nước này quy định tài xế có nồng độ cồn từ 0 - 0,01% bị xử lý hình sự với mức phạt tiền 200 - 1.000 USD và phạt tù tới 12 tháng. Còn đối với Luật Hình sự Canada quy định ở lần vi phạm đầu tiên với nồng độ cồn trong máu vượt quá 0,04%, tài xế bị buộc nộp phạt 1.000 USD. Nếu tái phạm lần 2, người lái xe bị buộc ngồi tù 30 ngày. Nếu vi phạm lần thứ 3, hình phạt tăng lên 120 ngày tù. Mức án cao nhất dù phạm tội lần đầu tiên hay tái phạm đều là 10 năm tù. Trong khi đó, ở hầu hết các bang của Mỹ, người bị quy vào tội lái xe trong tình trạng say xin đều bị xử lý hình sự. Người vi phạm lần đầu với nồng độ cồn từ 0,08 - 0,18% có thể bị phạt 500 - 1.000 USD, phạt tù tới 12 tháng và tước bằng lái xe 6 tháng. Mặt khác, mức phạt cho người vi phạm lần đầu có nồng độ cồn trên 0,18% là nộp phạt tối thiểu 1.000 USD, phạt tù tối thiểu 12 tháng, thu hồi bằng một năm và bị buộc lắp đặt thiết bị kiểm tra nồng độ cồn trước khi được phép khởi động xe. Đối với những tài xế tái phạm hơn 3 lần khiến người khác bị thương hay gây tai nạn chết người, bản án có thể từ 10 năm tù đến chung thân, tước bằng lái vĩnh viễn, tịch thu phương tiện, hủy đăng ký xe [5].

Đối với từng nhóm vi phạm, thiệt hại, hệ thống chế tài cần bao quát và đánh giá được toàn bộ các chuỗi thiệt hại và cụ thể từng vi phạm để có chế tài tương thích. Nhìn chung, việc xây dựng một số chế tài thể hiện dưới dạng đánh vào thiệt hại vật chất nên phải căn cứ trên mức thu nhập, mức sống trung bình của người dân trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, thậm chí có thể tính đến sự khác nhau giữa các khu vực đô thị hóa cao và nông thôn [6].

Thực tế cho thấy, nhiều chế tài áp dụng phổ biến hiện nay ở Việt Nam đều tập trung về xử lý dưới hình thức phạt tiền đối với đối tượng vi phạm, vi phạm càng lớn mức phạt càng cao. Trong tất cả các báo cáo của Bộ Tư pháp, số

tiền phạt “thu đạt, thu được” luôn được tổng hợp thống kê đầy đủ, cụ thể từng năm như sau: Năm 2014 tổng số tiền phạt thu được là: 11.883.944.685.169 đồng, năm 2015 với số tiền: 8.515.914.534.928 đồng, năm 2016 là: 12.674.747.484.808 đồng, năm 2017 là: 7.862.070.341.631 đồng và năm 2018 tổng số tiền phạt thu được là: 6.523.321.444.249 đồng.

Qua các số liệu vừa nêu có thể nhận thấy, mức thu phạt đạt cao nhất vào năm 2016 với 12.674.747.484.808 đồng, mức thu phạt thấp vào năm 2018 (6.523.321.444.249 đồng). Có thể thấy rằng, việc chấp hành nghiêm chỉnh quyết định xử phạt vi phạm hành chính do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành đối với cá nhân, tổ chức vi phạm có chiều hướng giảm 17% so với năm 2017 [7].

Tuy nhiên, việc quy định và áp dụng phổ biến hình thức phạt tiền tuy có một số ưu điểm nhất định, song cũng cho thấy mức độ tương thích với hành vi vi phạm của chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong một số trường hợp chưa thực sự cao. Một số hành vi xử phạt quá nặng so với tính chất nguy hiểm của hành vi, một số khác đang vật chất hóa các chế tài trong xử lý vi phạm hành chính.

*Ví dụ 1:* Liên quan đến vụ việc cô gái bị người đàn ông sàm sỡ trong thang máy chung cư bị áp dụng chế tài xử phạt với số tiền 200.000 đồng cùng với biên bản ngăn chặn, yêu cầu người đàn ông nêu trên cam kết sẽ không tái phạm hành vi tương tự [8] là chưa tương thích với bản chất của hành vi vi phạm, gây nhiều ý kiến trái chiều.

Thứ nhất, bộ phận chế tài tại quy định này là một trong những ví dụ điển hình về việc vật chất hóa chế tài (còn gọi là tiền tệ hóa chế tài) trong xử phạt vi phạm hành chính. Có thể nói hành vi vi phạm trong bộ phận giả định là hành vi “có cử chỉ, lời nói thô bạo, khiêu khích, trêu ghẹo, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người khác” là hành vi xâm phạm khách thể kép: (i) trực tiếp xâm phạm danh dự và nhân phẩm đối với một cá nhân; (ii) gián tiếp tác động tiêu cực đến trật tự, an toàn xã hội. Khách quan mà nói thì khách thể trực tiếp và quan trọng nhất, trong trường hợp này, là danh dự và nhân phẩm của

cá nhân vì “con người là vốn quý nhất của xã hội”. Hơn nữa, nhận thức, ý thức về bảo vệ danh dự, nhân phẩm của con người tỷ lệ thuận với mức độ văn minh của một quốc gia. Đối với bản chất của vi phạm về trật tự an toàn xã hội thì có thể định danh bằng mức phạt tiền (trong trường hợp này thì mức phạt 200.000 đồng đã là không tương thích). Tuy nhiên, đối với khách thể của vi phạm nhân phẩm, danh dự của một con người thì không thể bù đắp được bằng tiền.

*Thứ hai, việc áp dụng chế tài trong trường hợp này chưa đủ tính răn đe và chưa có tác dụng tốt trong việc phòng ngừa vi phạm.* Xét về nguyên nhân, hậu quả của hành vi vi phạm và biện pháp chế tài nhằm khắc phục hậu quả cũng chưa được tương thích vì chủ thể bị vi phạm là một người cụ thể nhưng đối tượng được bù đắp thiệt hại lại là chủ thể khác (nộp phạt vào ngân sách nhà nước). Như vậy, từ chỗ không xác định rõ bản chất của hành vi dẫn đến chế tài hoàn toàn không tương thích. Theo lẽ, hành vi cố ý xúc phạm đến danh dự, nhân phẩm này nên được “răn đe” bằng việc bị buộc công khai danh tính và công khai xin lỗi đối với nạn nhân (nhưng không cần nêu tên nạn nhân) trên các phương tiện thông tin đại chúng.

*Ví dụ 2:* Vào ngày 23/10, UBND TP Cần Thơ đã có Quyết định xử phạt vi phạm hành chính 90 triệu đồng đối với ông Nguyễn Cà Rê (38 tuổi, ở phường An Hòa, quận Ninh Kiều) vì đã mang đổi 100 USD tại tiệm vàng. Đồng thời, ông Rê còn bị tịch thu gần 2,3 triệu đồng đã đổi được.

Tại khoản a điểm 3 Điều 24 Nghị định 96/2014/NĐ-CP của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng, có quy định: "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... ". Vậy căn cứ theo các bộ phận giả định và chế tài thì việc UBND TP Cần Thơ xử phạt 90 triệu đồng đối với cá nhân đi đổi 100 USD tại tiệm vàng không có chức năng thu đổi ngoại tệ là không trái với quy định pháp luật. Tuy nhiên, cách thiết lập giả định và chế tài trong trường hợp này là chưa hợp lý, bởi các lý do sau:

Thứ nhất, giả định và chế tài không tương thích nhau; giả định còn chung chung và chế tài không phù hợp với mức thu nhập trung bình đối với cá nhân, hộ gia đình ở Việt Nam. Thật ra, chủ thể chịu sự quản lý, kiểm soát về việc thu đổi ngoại tệ trái phép là các cơ sở kinh doanh vàng bạc, đá quý; thế nên việc xử phạt cá nhân đi đổi ngoại tệ với số tiền lên đến 90 triệu đồng là bất hợp lý. Số tiền đó có thể là không đáng kể đối với các đơn vị thực hiện dịch vụ thu đổi ngoại tệ nhưng nó quá lớn so với thu nhập bình quân của người lao động bình thường có nhu cầu đi đổi ngoại tệ. Mặt khác, tính chất và mức độ của hành vi còn phụ thuộc vào số tiền thu đổi [9]. Vì vậy, quy phạm pháp luật này còn chung, chưa phân tầng, phân loại dẫn đến chế tài không tương thích với tính chất và mức độ của hành vi vi phạm, kể cả đó là chủ thể vi phạm lần đầu. Ở trường hợp này, chế tài đặt ra đối với cơ sở kinh doanh vàng, bạc là cần thiết vì họ biết họ đã biết mình không được phép kinh doanh nhưng vì lợi nhuận mà họ vẫn làm; nhưng đối với cá nhân đổi ngoại tệ là không hợp lý.

Thứ hai, quy phạm pháp luật về thu đổi ngoại tệ chưa được phổ biến rộng rãi đến toàn thể người dân; mặt khác, cơ quan quản lý chuyên ngành ở trung ương và địa phương chưa có giải pháp đồng bộ để siết chặt việc quản lý đối với đổi ngoại tệ (Ví dụ: Yêu cầu tất cả các tiệm vàng viết cam kết không thu đổi ngoại tệ; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương về địa điểm được phép và không được phép đổi ngoại tệ...). Đặc biệt là người lao động bình thường, thỉnh thoảng mới có nhu cầu đi đổi ngoại tệ với số lượng nhỏ, họ thường tìm đến các cơ sở như tiệm vàng để đổi cho thuận tiện. Và lại, người dân cũng không thể yêu cầu nơi thu đổi ngoại tệ phải trưng ra giấy phép, mà quy định pháp luật cũng không yêu cầu đơn vị thu đổi ngoại tệ phải công khai giấy phép tại nơi tổ chức thu đổi ngoại tệ cho người dân được biết. Như vậy, việc áp dụng chế tài xử phạt dù người đó không biết hành vi này là vi phạm pháp luật là một điều cần phải xem xét lại. Điều này càng bất hợp lý đối với các lĩnh

vực pháp luật chuyên ngành như lĩnh vực tài chính [10].

*Thứ ba, việc triển khai, áp dụng quy phạm pháp luật về thu đổi ngoại tệ chưa được thực hiện đồng bộ ở các địa phương.* Thật ra, có một số người dân vẫn biết là phải việc đổi ngoại tệ phải được thực hiện ở các ngân hàng. Tuy nhiên, khi có nhu cầu về đổi ngoại tệ phục vụ cho công tác hay du lịch, người dân mất khá nhiều thời gian tại ngân hàng vì họ được yêu cầu phải có một số giấy tờ về nhân thân và giấy tờ xác nhận mục đích của chuyến đi nước ngoài... Hơn nữa, do nhu cầu về tinh giản biên chế và giảm quỹ lương nên nhân viên ở một số quầy giao dịch trong ngân hàng không nhiều. Với lượng khách giao dịch đông, người đi giao dịch thường mất nhiều thời gian chờ đợi và chỉ được giao dịch trong giờ hành chính... Trong khi đó, việc thu đổi ngoại tệ ở các cơ sở kinh doanh vàng là khá đơn giản, tiện lợi và người dân vẫn có thói quen đổi ngoại tệ ở các cơ sở kinh doanh vàng bạc này. Thực tế cho thấy, có một số chế tài ở nước ta trong các lĩnh vực, kể cả lĩnh vực tài chính, dù đã được quy định rõ nhưng không được các địa phương triển khai trên thực tế hoặc triển khai không đồng bộ dẫn đến người dân có tâm lí chủ quan, thiếu ý thức tự giác.

Như vậy, khi so sánh đối chiếu hai ví dụ trên ta thấy tính nghiêm khắc của hai chế tài vừa nêu không phù hợp với tính chất và mức độ vi phạm của hành vi được mô tả trong giả định. Một hành vi có mức độ xâm phạm nghiêm trọng đến danh dự, nhân phẩm của con người thì chế tài áp dụng qua loa, chiếu lệ. Trong khi đó, một hành vi ít gây tác hại cho xã hội hơn thì lại bị mức xử phạt quá cao so với thu nhập trung bình của một công dân Việt Nam. Điều này không chỉ làm giảm hiệu quả, tính nghiêm minh của pháp luật mà còn thể hiện một thực tế đáng quan tâm. Đó là khi ban hành hoặc trình dự thảo đến các cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một số cơ quan chuyên môn còn đứng trên góc độ của nhà quản lí. Vì vậy, các văn bản thường chú trọng đến các yêu cầu trực tiếp phục vụ cho công tác quản lí ngành

mình, lĩnh vực mình mà thiếu đi sự quan tâm đúng mức đến việc bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của người dân và người yếu thế trong xã hội. Điều này ảnh hưởng đến tính khách quan, công bằng khi triển khai áp dụng các quy phạm pháp luật trên thực tế.

## 2.2. Tính răn đe, phòng và chống hành vi vi phạm hành chính

Một trong những tính chất bắt buộc phải có của quy phạm pháp luật hành chính mà cụ thể là phần chế tài trong quy định là phải có tính răn đe. Tính răn đe không chỉ biểu hiện ở mức độ nặng, nhẹ của hình thức xử phạt mà thực sự để đánh giá được tính răn đe phải đánh giá từ mức độ hiệu quả của xử phạt. Như đã phân tích, mục đích của chế tài xử phạt vi phạm hành chính là giáo dục và bắt buộc tuân thủ pháp luật hành chính. Vì vậy, xử phạt chỉ thực sự có hiệu quả khi đảm bảo được 02 tiêu chí đầu tranh chống vi phạm và phòng ngừa vi phạm.

*Thứ nhất, chống vi phạm hành chính* được hiểu là áp dụng một biện pháp chế tài cụ thể cho một vi phạm cụ thể nhằm hướng đến mục tiêu sau khi bị buộc thực hiện chế tài ấy người vi phạm sẽ có ý thức hiểu được rằng mình không được vi phạm. Chống vi phạm thể hiện ở điểm chế tài phải được quy định cụ thể và bao quát toàn bộ các dạng vi phạm. Hình thức xử phạt phải tương thích với hành vi vi phạm, không quá nặng, không quá nhẹ. Đảm bảo tất cả các chủ thể khi vi phạm đều bị xử phạt và hình thức xử phạt ít nhất đủ để bù đắp được các thiệt hại vật chất trong hậu quả của vi phạm gây ra. Ngoài ra, chế tài còn phải tính đến các thiệt hại về trật tự an toàn xã hội và các thiệt hại khác phát sinh có liên quan đến việc vi phạm.

*Thứ hai, phòng ngừa vi phạm hành chính* thể hiện ở tác dụng răn đe của chế tài được bộc lộ trong hai khía cạnh, răn đe đối với đối tượng chuẩn bị vi phạm tức khi chế tài đã được quy định thì các chủ thể liên quan có tìm hiểu quy định sẽ e ngại, lo sợ vi phạm và dạng thứ hai là các đối tượng đã bị xử phạt vi phạm thì không tái phạm.

Trong nhiều trường hợp cho thấy hình thức xử phạt vi phạm hành chính hiện nay chưa đảm

bảo được tính răn đe về phòng ngừa vi phạm. Bởi lẽ, trong một số lĩnh vực cụ thể như trật tự an toàn giao thông hay trật tự xã hội các hành vi vi phạm ngày càng nhiều và mức độ vi phạm ngày càng nguy hiểm trong khi chế tài phạt vi phạm cũng liên tục thay đổi nhưng dường như chưa đạt được hiệu quả nhất định. Thật vậy, đối với trường hợp phạt vi phạm giao thông hiện nay, có rất nhiều đối tượng đã thực hiện hành vi vi phạm liên tục, trên nhiều địa bàn khác nhau và nhiều trường hợp với lỗi cố ý nhưng do chưa có cơ sở dữ liệu về thông tin vi phạm nên rất khó quản lí, kiểm soát.

### 2.3. Tính thống nhất giữa các văn bản

Tính chất tiếp theo cần chú ý khi xây dựng chế tài là phải thống nhất, nhất quán giữa các văn bản khi quy định cùng một vấn đề, việc cấp dưới khi ban hành văn bản cần phải bám sát nội dung văn bản của cấp trên để tránh trường hợp nhiều văn bản quy phạm mâu thuẫn nhau khi quy định cùng một vấn đề; văn bản cấp dưới phủ định văn bản cấp trên hay sửa đổi, bổ sung cho văn bản cấp trên vì điều này hoàn toàn trái với quy định tại khoản 1 Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Mặt khác, cần chú ý khi xây dựng quy phạm pháp luật là việc đảm bảo tính rõ ràng, đơn nghĩa trong câu chữ, tránh hoặc hạn chế đến mức thấp nhất việc dùng từ ngữ địa phương, từ đa nghĩa, từ có thể gây hiểu nhầm, hiểu sai dẫn đến việc áp dụng hình thức chế tài gặp nhiều khó khăn trên thực tế. Trường hợp thường gặp là giả định không được xác định rõ hoặc gây nhầm lẫn đến việc cán bộ, công chức thừa hành không rõ có áp dụng chế tài trong trường hợp đó hay không. Mặt khác, đôi khi một hoặc hai bộ phận của quy phạm pháp luật được diễn đạt trong một văn bản quy phạm pháp luật khác, thuộc chuyên ngành khác. Vì vậy, việc thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật, nội hàm của các khái niệm pháp lí là yêu cầu tất yếu đặt ra.

*Ví dụ:* Xây dựng trái phép là hành vi bị cấm quy định tại khoản 4 Điều 12 Luật xây dựng năm 2014. Theo quy định của Luật xây dựng thì hành vi xây dựng nhà hay xây dựng trái phép

được hiểu là hành vi xây dựng không đúng với giấy phép xây dựng được cấp và xây dựng nhà trái phép trên các loại đất không được xây dựng. Trong trường hợp có hành vi xây dựng trái phép xảy ra thì chủ công trình sẽ phải chịu các chế tài xử lí vi phạm hành chính theo quy định tại Nghị định 139/2017/NĐ-CP có hiệu lực ngày 15/1/2018. Tuy nhiên, vấn đề cần đặt ra “thế nào là công trình xây dựng”? Theo khoản 10 Điều 3 Luật xây dựng năm 2014 thì: “Công trình xây dựng là sản phẩm được tạo thành bởi sức lao động của con người, vật liệu xây dựng, thiết bị lắp đặt vào công trình, được liên kết định vị với đất, có thể bao gồm phần dưới mặt đất, phần trên mặt đất, phần dưới mặt nước và phần trên mặt nước, được xây dựng theo thiết kế”. Như vậy, thuật ngữ “công trình xây dựng” vẫn còn chung chung và được giải thích một cách hoàn chỉnh. Trong khi đó, Luật xây dựng năm 2014 và các văn bản hướng dẫn chưa đề cập đến những loại công trình như nhà container cố định hoặc di động, dàn khoan, nhà hàng nổi (vừa di động và cố định) và những loại nhà được kéo bằng ô tô như motorhome, campervan, recreational vehicle (RV) hay caravan [11]... gây khó khăn trong việc áp dụng các hình thức xử phạt vi phạm hành chính.

Bên cạnh đó, trong lĩnh vực xây dựng hiện nay quy định về “sàn nhà”, “lầu” và “tầng” còn gây nhiều khó khăn, rắc rối trong cách hiểu; mỗi nơi giải thích một kiểu, song có thể hiểu nôm na quy định về “sàn” là một mặt phẳng có thể xây dựng, thiết kế các phòng và gắn trang thiết bị lên nó, “tầng” và “lầu” là tổng hợp các không gian bao gồm một “sàn” và các thiết kế vật dụng nhất định. Tuy nhiên, gọi là “tầng” không kể đó là sàn ở dưới mặt đất hay trên mặt đất; nếu dưới mặt đất gọi là “tầng hầm” trên mặt đất bao gồm “tầng trệt” và những tầng 1, 2, 3,... còn đối với “lầu” thì không tính sàn dưới mặt đất và sàn trên mặt đất, kể từ sàn tiếp theo được gọi là “lầu 1”, 2, 3, ... Tuy nhiên, vẫn chưa có văn bản nào giải thích chính thức về “sàn”, “lầu” và “tầng” theo quy định nên chưa có cách hiểu thống nhất.

### 2.4. Tính hiệu quả và tính khả thi

Thứ nhất, khi xây dựng chế tài cần thiết phải xét đến tính thực thi của nó, bảo đảm có chế tài thì phải xử lý được vi phạm; chế tài phải được thực thi và mang lại hiệu quả. Nếu như chế tài hình sự và chế tài trong dân sự được đảm bảo thì hành bằng cả một cơ quan khác như cơ quan thi hành án hình sự, thi hành án dân sự thì chế tài hành chính được đảm bảo thực thi được chính bởi chủ thể ban hành quyết định. Điều này, về thực tiễn sẽ có một số thuận lợi và khó khăn nhất định; thuận lợi do khi ban hành văn bản chứa đựng biện pháp chế tài, chủ thể ra quyết định đã hướng đến cách thức thực hiện nên hầu hết nội dung quyết định đều tạo thuận lợi cho quá trình thi hành quyết định xử phạt. Tuy nhiên, trong một khía cạnh khác, những chế tài mang tính hành chính phụ thuộc nhiều vào ý chí của bên xử phạt và rất dễ dẫn đến tranh chấp, khởi kiện hành chính và đôi khi gây khó khăn trong quá trình thực thi.

Nhìn chung, số lượng vụ việc vi phạm hành chính ở Việt Nam hằng năm có chiều hướng giảm song vẫn còn rất cao. Theo Báo cáo của Bộ Tư pháp,<sup>[12]</sup> tổng số vụ việc vi phạm hành chính từ năm 2014 đến năm 2018 được liệt kê theo từng năm như sau: năm 2014 vi phạm 13.473.118 vụ việc, năm 2015 là 9.530.382 vụ việc, năm 2016 là 9.845.031 vụ việc, năm 2017 là 8.398.944 vụ việc và năm 2018 là 6.623.670 vụ việc.

Qua số liệu như trên cho thấy số vụ việc vi phạm hành chính năm 2014 chiếm tỷ lệ cao nhất với 13.473.188 vụ, số vụ việc ít vi phạm là 6.623.670 vụ vào năm 2018. Tổng số vụ việc qua các năm có xu hướng giảm rõ rệt (ngoại trừ năm 2016 có sự tăng nhẹ là 314.689 vụ khoảng 3,19%).

*Thứ hai, các chế tài liên quan đến vấn đề an sinh, xã hội và trật tự công cộng nên cần phải sát thực với thực tiễn hơn.* Trong điều kiện kinh tế xã hội Việt Nam hiện nay ngày càng phát triển và có chiều hướng gia nhập sâu, rộng với kinh tế quốc tế nên càng có nhiều người nước ngoài (người có quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch) đến Việt Nam lưu trú, du lịch, sinh sống... Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề an sinh, xã hội và trật tự công

cộng nên cần thiết những chế tài hành chính phải dần sát thực với thực tiễn, cải thiện cơ chế để hướng đến quản lý tốt những đối tượng có nhiều quốc tịch khác nhau. Việc quy định chồng chéo mâu thuẫn và còn nhiều điểm hở là hạn chế rất lớn trong hệ thống quy phạm pháp luật hành chính mà đặc biệt sơ hở trong việc xây dựng chế tài là then chốt dẫn đến nhiều bất cập.

Ví dụ: Theo quy định tại khoản 3 Điều 12 và khoản 3 Điều 162 Luật đất đai năm 2013 về việc Nhà nước nghiêm cấm “sử dụng đất không đúng mục đích” và “Nghiêm cấm việc lập nghĩa trang, nghĩa địa trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt” đồng thời quy định khu mai táng, hỏa táng phải bảo đảm các yêu cầu: Phù hợp với quy hoạch; có vị trí, khoảng cách đáp ứng yêu cầu về vệ sinh môi trường, cảnh quan khu dân cư; không gây ô nhiễm nguồn nước và môi trường xung quanh (khoản 1 Điều 84 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Ngoài ra, Nghị định 35/2008/NĐ-CP ngày 25/3/2008 về xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang, hiện vẫn còn giá trị pháp lý, cũng như Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 5/4/2016, có hiệu lực từ ngày 27/5/2016 cũng bắt buộc: Thi hài, hài cốt phải được mai táng trong các nghĩa trang với các quy trình rất chặt chẽ về vệ sinh hoặc phải được hỏa táng tại các nhà hỏa táng đáp ứng đủ các điều kiện quy định; các nghĩa trang và các phần mộ riêng lẻ phải di chuyển khi gây ô nhiễm môi trường, cảnh quan nghiêm trọng mà không có khả năng khắc phục, ảnh hưởng đến môi trường sống của cộng đồng, không phù hợp với quy hoạch xây dựng được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Tuy nhiên, khi rà soát các nghị định của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực mai táng, hỏa táng thì không thấy đề cập đến việc xử phạt hành vi chôn cất người thân ngay trong sân vườn, sát nhà dân, đồng thời trong lĩnh vực xây dựng cũng không điều chỉnh xử lý hành vi chôn cất người chết trên “đất vườn nhà” hay tự ý chuyển mục đích sử dụng đất ở sang đất làm nghĩa trang của dòng họ, nên hệ thống chế tài với hành vi này chưa đầy đủ cùng với việc xử lý



bằng pháp luật đang là một thực tế khó khăn, vướng mắc.

*Thứ ba, một số biện pháp khắc phục hậu quả gặp khó khăn khi áp dụng.* Việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả thường xuyên áp dụng ở các địa phương là buộc khôi phục tình trạng ban đầu, buộc tháo dỡ công trình xây dựng không đúng quy định (đối với những trường hợp mua bán, lấn chiếm lòng lề đường phải lập biên bản kèm theo biện pháp khắc phục hậu quả), buộc tháo dỡ công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng. Các chế tài này này gặp khó khăn trong khâu thực hiện vì rất nhiều các hộ dân xây dựng nhà để ở là do có nhu cầu bức thiết về chỗ ở nhưng đất nằm trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quá hạn, kéo dài. Trong trường hợp đó, nếu phải thực hiện cưỡng chế thì người dân không còn chỗ ở.

Thứ tư, việc giao quá nhiều thẩm quyền xử phạt cho cấp xã nhưng không tính đến điều kiện phương tiện để thực hiện công việc đó là chưa tình hình với tình hình thực tế tại địa phương. Ví dụ: UBND cấp xã không được trang bị dụng cụ đo tiếng ồn nên không thể xác định được hành vi vi phạm dẫn đến công tác xử phạt vi phạm hành chính còn hạn chế.

### 3. Kết luận và kiến nghị

Chế tài xử phạt vi phạm hành chính là một trong những nội dung cốt lõi của quy phạm pháp luật hành chính. Nội dung của chế tài và tính hiệu quả của chế tài có tác dụng quyết định đến toàn bộ hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính. Chế tài không nghiêm thì quy định sẽ không có tác dụng, chế tài không tương thích thì quy định khó được thực thi. Việc tập trung vào hình thức phạt tiền phần nào đã mang lại lợi ích kinh tế cho ngân sách nhưng mặt khác, trong một số trường hợp nhất định, tính hiệu quả và ý nghĩa thật sự của việc xử phạt đã không được thể hiện. Điều này không chỉ có nhiều tác động tiêu cực đến tính răn đe, hiệu lực và hiệu quả của quyết định xử phạt mà đôi khi còn không bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng các quy định và xác định đối tượng thiệt hại của hành vi vi phạm hành chính. Qua

nghiên cứu lí luận và thực tiễn, nhóm tác giả rút ra những kiến nghị sau đây:

*Một là,* nghiên cứu xây dựng pháp luật theo hướng nâng cao kỹ thuật lập pháp, nội hàm các khái niệm pháp lí, nội dung các điều luật cần sử dụng từ ngữ một cách rõ ràng, đơn nghĩa, thống nhất với các luật khác và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

*Hai là,* xây dựng tiêu chí và có lộ trình đánh giá thường xuyên hiệu quả đối với từng loại chế tài đã và đang áp dụng, đặt biệt là hình thức phạt tiền. Khi xác định các chế tài trong xử phạt vi phạm hành chính cũng như việc thực hiện các chế tài trong quyết định xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả, phải lưu ý đến khả năng thực hiện của các cơ quan có thẩm quyền, cũng như trang thiết bị phục vụ cho việc phát hiện và xử phạt vi phạm hành chính.

*Ba là,* nghiên cứu thực hiện hoàn thiện xây dựng hệ thống chế tài vi phạm theo hướng bổ sung các hình thức xử phạt như buộc công khai danh tính, phạt xin lỗi công khai... để tập trung xử phạt những hành vi vi phạm ít gây thiệt hại về vật chất hoặc những hành vi xâm phạm đến quyền nhân thân không gắn với tài sản; cần có những nghiên cứu cụ thể, đánh giá xác thực về tính chất mức độ nguy hiểm đối với nhóm vi phạm pháp luật hành chính để khi xây dựng chế tài phải thật sự tương thích với hành vi vi phạm thì việc áp dụng các biện pháp chế tài sẽ mang lại nhiều hiệu quả thiết thực.

Để việc xây dựng chế tài hiệu quả cần đảm bảo việc xây dựng dựa trên những nguyên lí cơ bản thống nhất nêu trên, xây dựng được hệ thống chế tài chất lượng ổn định chính là đảm bảo một phần cho việc ổn định chính sách pháp luật, tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Để đạt được điều này, trước hết cần đầu tư nhiều hơn nữa công tác nghiên cứu sự phát triển xã hội, tìm hiểu mối tương quan của những quy phạm pháp luật hành chính với những mối quan hệ xã hội có liên quan; kiểm tra đánh giá hiệu quả của chế tài đối với nhận thức và thay đổi hành vi của từng cá nhân, đánh giá đầy đủ những tác động tích cực, tiêu cực của những quy định mới ban hành, quy định cũ đã lỗi thời. Từ đó, có những so sánh đánh giá để lựa chọn

xây dựng chế tài từ những quy định phù hợp nhất. Ngoài ra, cần có phương hướng xây dựng hệ thống hệ thống thông tin dữ liệu quốc gia về xử phạt vi phạm hành chính, trong đó có thông tin cá nhân trên phạm vi toàn quốc đối với từng công dân Việt Nam và những cá nhân sinh sống, làm việc thường xuyên tại Việt Nam đồng thời liên thông theo tầng nấc, mức độ với từng cơ quan, đơn vị, ban hành những quy định về chế độ sử dụng thông tin, những trường hợp phải công khai thông tin, nội dung cần công khai, sử dụng phần mềm quản lý thông tin vi phạm một cách đồng bộ, đảm bảo phần mềm hoạt động thường xuyên, liên tục... nhằm tạo nên một hệ thống cơ sở dữ liệu hoàn chỉnh về vi phạm hành chính dùng làm cơ sở để xây dựng các quy định mới một cách kịp thời, công khai và minh bạch phục vụ cho việc quản lý hành chính của Nhà nước. Có như vậy, việc xây dựng những quy phạm pháp luật hành chính mà trong đó là các chế tài trong xử phạt vi phạm hành chính mới thực sự mang lại nhiều hiệu quả thiết thực.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Regulations on penalties for violations were issued in accordance with Decree No. 143 / CP of May 27, 1977 of the Government Council.
- [2] Phan Trung Hien: Theory of state and law (vol. 2), National Political Publishing House, Hanoi, 2011 (second edition).
- [3] Report No. 09 / BC-BTP dated January 8, 2018 of the Ministry of Justice summarizing the implementation of the Law on handling of administrative violations.
- [4] Clause 1 Article 3 of the Law on handling of administrative violations in 2012.
- [5] Traffic Newspaper: "The countries that punish people who drank alcohol and beer drive the most strictly" The Ministry of Transport website: <http://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/64226/nhung-nuoc-xu-phat-nguoi-uong-ruou--bia-lai-xe-nghiem-khac-nhat.aspx>[accessed: 19/3/2020].
- [6] Clause 1 Article 23 and Clause 1 Article 52 of the Law on handling of administrative violations 2012.
- [7] See the following Reports:
- [8] Report No. 403/BC-BTP dated December 30, 2016 of the Ministry of Justice on law enforcement on handling of administrative violations in 2016.
- [9] Report No. 28/BC-BTP dated January 23, 2018 of the Ministry of Justice on the implementation of the law on handling of administrative violations in 2017.
- [10] The Ministry of Justice's Report No. 82/BC-BTP dated March 22, 2019 on the implementation of the law on handling of administrative violations in 2018.
- [11] On March 18, 2019, Thanh Xuan District Police applied Point a, Clause 1, Article 5 of Decree 16/2013/ ND-CP dated November 12, 2013 of the Government to sanction violations against the Government. D.M.H (31 years old, born in Hai Phong) about gesture, cruel words, provocation, teasing, insulting the honor and dignity of others to punish a man who has committed sexual acts The girl in the lift of the Golden Palm apartment building (Nhan Chinh ward, Thanh Xuan district) <https://thanhvien.vn/thoi-su/co-gai-bi-sam-so-trong-thang-may-phat-hanh-chinh-yeu-rau-xanh-200000-dong-1061885.html> (accessed September 19, 2019).
- [12] Viet Khue - Tung Nguyen, Redeeming 100 USD is fined 90 USD: What is the law but not reasonable? <https://dantri.com.vn/ban-doc/doi-100-usd-bi-phat-90-trieu-dong-dung-luat-nhung-khong-hop-ly-o-diem-nao-20181109082508651.html> [accessed September 19, 2019].
- [13] Viet Khue - Tung Nguyen, cited documents.
- [14] Le Van Thinh: Is the container on the ground a construction ?, Electronic Newspaper of the Ministry of Construction, <http://www.baodaydung.com.vn/news/vn/hoi--dap/container-dat-tren-mat-dat-co-phai-la-cong-trinh-xay-dung.html> [accessed September 19, 2019].
- [15] See the following Reports: Report No. 403 / BC-BTP dated December 30, 2016; Report No. 28 / BC-BTP dated January 23, 2018; Report No. 82 / BC-BTP dated March 22, 2019 of the Ministry of Justice on the implementation of laws on handling of administrative violations in 2016, 2017 and 2018.