

HỆ THỐNG CHẾ TÀI XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH: MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN HOÀN THIỆN

Bùi Xuân Đức

Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật

Hệ thống chế tài xử phạt vi phạm hành chính (chế tài trách nhiệm hành chính theo nghĩa hẹp) được quy định trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (pháp lệnh) do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 6-7-1995 gồm các hình thức phạt chính, phạt bổ sung và các biện pháp hành chính khác. Các hình thức phạt chính bao gồm cảnh cáo và phạt tiền. Cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính chỉ có thể bị áp dụng một trong các hình thức xử phạt đó. Tùy theo tính chất mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức vi phạm còn bị áp dụng một hoặc nhiều các hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Ngoài ra cá nhân tổ chức vi phạm còn có thể bị áp dụng các biện pháp hành chính khác là: buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường sống, lây lan dịch bệnh do vi phạm hành chính gây ra; buộc bồi thường thiệt hại do vi phạm hành chính gây ra đến 1.000.000đ; buộc tiêu huỷ vật phẩm gây hại cho sức khoẻ con người, văn hoá phẩm độc hại.

Hệ thống chế tài này, có thể nói, là kết quả tổng kết, rút kinh nghiệm của cả một quá trình áp dụng chế tài trách nhiệm hành chính của Nhà nước ta. So với trước đã loại bỏ nhiều chế tài một thời áp dụng rộng rãi như: phê bình, phạt lao động công ích, phạt giam hành chính, cưỡng chế nộp thuế, giải tán hội lập trái phép, hủy bỏ văn bản trái pháp luật vv... Số hình thức phạt chính hiện chỉ còn lại cảnh cáo và phạt tiền. Thực tiễn xử phạt hành chính cho thấy chỉ với hai hình thức phạt chính trên không phải lúc nào cũng đủ để áp dụng tương xứng với hành vi, mức độ, tính chất của vi phạm hành chính và vì vậy, việc xử phạt ngay cả phạt tiền ở mức độ cao không phải bao giờ cũng đem lại hiệu quả mong muốn. Có lẽ cần phải nghiên cứu áp dụng trở lại một số hình thức phạt chính và trước hết là phạt lao động công ích và phạt giam hành chính. Về điểm này xin được bàn kỹ vào một dịp khác. Ở đây, chỉ tập trung đánh giá các chế tài hiện hành và đưa ra một số ý kiến góp phần hoàn thiện chúng.

Trước hết về các chế tài cảnh cáo và phạt tiền với tư cách là những hình thức phạt chính hiện nay. *Cảnh cáo* được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính nhỏ, lần đầu có tình tiết giảm nhẹ [3, Điều 12]. Đây là hình thức phạt truyền thống¹. Do thực tiễn áp dụng hình thức phạt này so với phạt tiền là rất ít (ví dụ, tại thành phố Hồ Chí Minh trong tháng 7 đầu năm 1997 số vụ phạt cảnh cáo trong các vụ vi phạm luật giao thông chỉ có 425 vụ trên tổng số 63.659 vụ (0,66%)[1]. Hơn nữa, dễ dẫn đến tiêu cực trong việc áp dụng, không đạt mục đích của chế tài nên đã

¹. Trong tất cả các văn bản về xử phạt hành chính từ năm 1945 đến nay đều quy định hình thức phạt này.

có ý kiến đề nghị đưa ra khỏi hệ thống chế tài phạt hành chính. Chúng tôi cho rằng, chế tài cảnh cáo áp dụng trong xử phạt hành chính là thích hợp. Mục đích của xử phạt vi phạm hành chính không phải nhằm mục tiêu chính là trừng trị đối với người vi phạm mà cái chính là nhắc nhở, giáo dục việc tôn trọng và chấp hành trật tự quản lý Nhà nước. Cảnh cáo là hình thức xử phạt thích hợp đối với các vi phạm nhỏ, lần đầu. Việc áp dụng sẽ làm cho người vi phạm thấm thía thấy được sự nghiêm minh cũng như độ lượng của pháp luật mà trở nên tự giác chấp hành pháp luật hơn. Nhiều trường hợp phạt cảnh cáo có hiệu quả hơn phạt tiền tràn lan. Tuy nhiên, hiện tại việc quy định cơ sở cũng như đối tượng áp dụng phạt cảnh cáo trong pháp luật về xử lý phạt vi phạm hành chính chưa rõ ràng dẫn đến khó vận dụng. Điều kiện áp dụng phạt cảnh cáo được quy định trong pháp lệnh và các loại Nghị định của Chính phủ đều ghi như trên tức là đối với vi phạm hành chính nhỏ lần đầu, có tính chất giảm nhẹ mà không được quy định cụ thể. Vi phạm lần đầu thì có thể hiểu được. Nhưng thế nào là vi phạm hành chính nhỏ, có tình tiết giảm nhẹ thì chưa được giải thích và bằng quy định chung của Nhà nước dẫn đến sự quy định không thống nhất trong việc áp dụng truy cứu trách nhiệm hành chính. Đây là chưa kể nhiều văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh và các nghị định lại tự đưa ra các điều kiện khác như "chưa gây hậu quả và chưa đến mức cần phải phạt tiền" [2] càng làm cho vấn đề rắc rối hơn. Hơn nữa về đối tượng áp dụng, hình thức phạt cảnh cáo được Pháp lệnh quy định ngoài các cá nhân còn cả tổ chức có lẽ chưa hoàn toàn phù hợp. Thực tế việc truy cứu trách nhiệm hành chính đối với tổ chức dưới hình thức cảnh cáo không có tác dụng trong đấu tranh phòng chống vi phạm hành chính.

Phạt tiền là hình thức phạt chính được áp dụng đối với tất cả các vi phạm hành chính còn lại. Mức phạt hiện tại được Pháp lệnh quy định là từ 5000đ (năm ngàn đồng) đến 100.000.000 đồng (một trăm triệu đồng). Có thể thấy ngay rằng so với các mức phạt tiền được áp dụng trước đây thì các mức phạt áp dụng cho các hành vi vi phạm đều cao hơn rất nhiều lần (từ 10 đến 200 lần). Việc tăng mức phạt tiền này rõ ràng thể hiện khuynh hướng tăng tính trừng phạt. Song như đã phân tích ở trên, phạt nặng không phải là đặc trưng của chế tài hành chính. Cái chính là tính nhắc nhở, giáo dục. Hơn nữa với mức phạt cao đó không phải ai cũng có khả năng thi hành quyết định xử phạt dễ dẫn đến xin xỏ, hối lộ người thi hành công vụ. Và nhìn chung các mức phạt tiền cao (nhất là mức tối đa đến một trăm triệu đồng) cho cảm giác như là đang có sự hành chính hóa việc xét xử các tội phạm. (Vì đáng lẽ ra với mức phạt nặng như vậy phải được coi là vụ án hình sự và phải được xét xử theo thủ tục tư pháp). Nên chăng cần phải nghiên cứu giảm bớt. Theo chúng tôi, mức phạt tiền cao nhất chỉ nên đến khoảng 10.000.000đ (mười triệu đồng).

Trong phạt tiền điều quan trọng là phải phân định rõ khung tiền phạt. Các mức phạt tiền đối với các vi phạm hành chính cụ thể được quy định trong Pháp lệnh và các Nghị định còn rất chung, chưa cụ thể. Ở Pháp lệnh chỉ mới phân ra ba khoảng cách từ 5.000đ đến 200.000đ đối với vi phạm hành chính nhỏ chưa gây thiệt hại hoặc gây thiệt hại không lớn về tài sản; từ 200.000đ đến 20.000.000đ đối với vi phạm hành chính không thuộc loại trên và không phải vi phạm hành chính có nhiều tình tiết tăng nặng, từ 20.000.000đ đến 100.000.000đ đối với vi phạm hành chính có nhiều tình tiết tăng nặng. Ở các Nghị định mức độ phân loại cũng

chưa cụ thể hơn mấy. Quy định mức phạt tiền tối thiểu và tối đa đối với một loại vi phạm với khoảng cách xa như vậy đã gây khó khăn cho việc áp dụng khi truy cứu trách nhiệm hành chính. Có những hành vi vi phạm hành chính như nhau cùng thời điểm, song ở các địa điểm khác nhau và người xử lý khác nhau sẽ có mức độ phạt khác nhau. Điều này rõ ràng dễ gây ra sự tùy tiện trong việc quyết định mức xử phạt và đương nhiên dễ xâm hại đến lợi ích chính đáng của người bị xử phạt. Cần thiết phải chia nhỏ khung phạt tiền để áp dụng thống nhất và đúng đắn hơn.

Điều kiện và đối tượng áp dụng hình thức phạt tiền cũng còn có nhiều điểm chưa hợp lý. Theo như quy định của pháp luật thì phạt tiền được áp dụng đối với các vi phạm hành chính từ vi phạm nhỏ chưa gây thiệt hại hoặc gây thiệt hại không lớn về tài sản cho đến khi hành vi vi phạm hành chính có nhiều tình tiết tăng nặng trong các lĩnh vực quản lý Nhà nước. Vậy phân biệt thế nào đối với vi phạm hành chính nhỏ để phạt cảnh cáo với vi phạm hành chính nhỏ áp dụng phạt tiền? Một số điểm về tình tiết tăng nặng hoặc giảm nhẹ cũng chưa được rõ. Ngay việc hướng dẫn xử phạt hành vi vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ trong một số Nghị định của Chính phủ cũng không thống nhất. Ví dụ tại Nghị định số 88-CP ngày 14-12-1995 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong các hoạt động văn hóa, dịch vụ văn hóa và phòng chống một số tệ nạn xã hội quy định: "Khi xử phạt bằng hình thức phạt tiền, mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt qui định đối với hành vi đó; nếu vi phạm có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống mức thấp hơn nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu vi phạm có tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng cao hơn nhưng không được vượt quá mức tối đa của khung tiền phạt". Trong khi đó Nghị định 49-CP ngày 26-7-1995 của Chính phủ qui định xử phạt hành chính về hành vi vi phạm trật tự an toàn giao thông đường bộ và trật tự an toàn giao thông đô thị lại quy định "Khi xử phạt vi phạm hành chính mà có nhiều tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống mức thấp hơn nhưng không được giảm xuống quá một nửa mức tiền phạt của hành vi vi phạm đã được quy định. Khi xử phạt vi phạm hành chính mà có tình tiết tăng thì mức tiền phạt có thể tăng cao hơn nhưng mức tiền phạt tối đa không được vượt quá hai lần mức tiền phạt đối với hành vi vi phạm đã được quy định...". Rõ ràng là hai Nghị định ban hành với thời gian không xa nhau song quy định không thống nhất. Với quy định như vậy thì không biết sẽ áp dụng như thế nào(!).

Đối tượng bị phạt tiền là tổ chức cần phải được xem xét lại. Thực tế vi phạm hành chính của tổ chức dẫn đến phải bị phạt tiền là vi phạm của những cá nhân nhất định trong tổ chức đó. Người ta có thể sẵn sàng vi phạm rồi nhân danh tổ chức lấy tiền của tổ chức để nộp phạt. Nếu như vậy thì việc phạt tiền đối với tổ chức không có ý nghĩa. Đối với đối tượng vị thành niên ở độ tuổi 14 đến 16 vi phạm hành chính cố ý nhưng pháp luật quy định chỉ phạt không quá 50.000đ cũng không phù hợp. Trong giai đoạn hiện nay trẻ vị thành niên ở lứa tuổi như đã nói ở trên đã có sự phát triển về thể chất và tinh thần, nhiều em gia đình có điều kiện để nộp phạt với mức phạt tiền khoảng 50.000đ đối với vi phạm hành chính cố ý là thấp, không có ý nghĩa răn đe, dễ dẫn đến xem thường pháp luật và có nguy cơ tái phạm. Cần thiết phải nâng cao hơn nữa mức phạt này.

Thứ hai: Về các hình thức phạt bổ sung

Pháp luật quy định hai hình thức phạt bổ sung là: tước quyền sử dụng giấy phép và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính quy định: "Tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc không thời hạn được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng qui tắc sử dụng giấy phép". "Thẩm quyền và thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép do Chính phủ qui định" (Đ.14). Tuy nhiên, cho đến nay các nghị định, thông tư của Chính phủ và các Bộ cũng chưa có những quy định khi nào thì tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc không thời hạn. Chính "điểm trống" này trong pháp luật xử phạt hành chính dễ tạo ra hành vi tùy tiện và không công bằng trong truy cứu trách nhiệm hành chính.

Theo tinh thần điều 11 của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, tước quyền sử dụng giấy phép là hình thức xử phạt bổ sung được áp dụng kèm theo hình thức phạt chính tức là có thể áp dụng kèm theo cả khi phạt cảnh cáo và phạt tiền. Theo chúng tôi, dù chỉ là hình thức phạt bổ sung song tước quyền sử dụng giấy phép là biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nên chỉ có thể áp dụng kèm theo hình phạt chính khi xử phạt các vi phạm có tính chất và mức độ lớn tức là phạt tiền trở lên chứ không thể áp dụng cả trong trường hợp phạt cảnh cáo. Cần quy định rõ điểm này trong pháp luật, bảo đảm thống nhất, lô gích trong việc áp dụng các chế tài hành chính.

Tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng để vi phạm hành chính là hình thức xử phạt bổ sung phổ biến. Pháp lệnh quy định: "Tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng để vi phạm hành chính là việc sung vào quỹ Nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính" (Đ.15). Tuy nhiên cần phân biệt rõ bản chất của hình thức chế tài này. Khác với tịch thu vật và tiền bạc trực tiếp có liên quan đến tội phạm là cần phải tịch thu toàn bộ (Đ. 33 Bộ luật hình sự), tịch thu tang vật, phương tiện liên quan đến vi phạm hành chính không thể và không nên tịch thu toàn bộ trong mọi trường hợp. Song pháp luật vi phạm hành chính chưa phân biệt điều này. Thực tế cho thấy nhiều trường hợp tịch thu phương tiện vi phạm hành chính là phương tiện kiếm sống như xích lô, xe đẩy hàng, gánh hàng rong v.v... đã làm cho người bị xử phạt và gia đình họ không còn điều kiện sinh sống. Và xét về sâu xa thì biện pháp này cũng không tương xứng với tính chất và mức độ vi phạm. Vì vậy, về vấn đề này pháp luật xử phạt vi phạm hành chính cần quy định rõ nguyên tắc: khi tịch thu phải tính đến việc để cho người vi phạm và (hoặc) gia đình họ có điều kiện để sinh sống (giống như khi tịch thu toàn bộ tài sản của người bị kết án hình sự - Đ.32 Bộ luật hình sự), quy định giới hạn tối đa của mức tịch thu tương xứng với các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ của vi phạm. Có như vậy mới tránh được sự tịch thu phương tiện tràn lan và nhiều lúc nhiều nơi áp dụng tùy tiện.

Thứ ba: Về các biện pháp hành chính khác

Trong sách báo pháp lý các biện pháp này thường được coi là các chế tài khôi phục. Về bản chất đó là những biện pháp kèm theo ngoài các hình thức xử phạt chính và bổ sung. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính tại Điều 11 quy định 4 biện pháp như đã nêu ở trên. Lẽ đương nhiên các văn bản tiếp theo như nghị định,

thông tư, quy định... cần cụ thể hoá các biện pháp đó (như: buộc người đào, xẻ đường giao thông trái phép, đặt ống trên mặt đường phải san lấp lại v.v...). Song có nhiều văn bản không những không quy định cụ thể mà còn quy định chung chung hơn và về nội dung còn trái với Pháp lệnh. Ví dụ: tại Điều 62 Nghị định 39-CP ngày 5-7-1996 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an toàn giao thông đường sắt quy định như sau: "Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra". Thiết nghĩ "biện pháp khắc phục hậu quả" là quá chung chung không thể không làm phát sinh sự tùy tiện trong áp dụng xử phạt.

Ngoài ra, theo chúng tôi nhóm chế tài khôi phục này cần được nghiên cứu bổ sung thêm các biện pháp một thời được áp dụng như: buộc nộp thuế, buộc nộp một khoản phụ thu (do đã trốn tránh), giải tán các hội, phái, hủy bỏ các quy định (quy chế, nội quy, lệ) trái pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo của Phòng cảnh sát giao thông thành phố Hồ Chí Minh 1997.
2. Thông tư số 05/TM - QLTT ngày 8/3/1996 hướng dẫn Nghị định 01/CP ngày 03/1/1996 xử phạt hành chính trong lĩnh vực thương mại.
3. *Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và hướng dẫn thi hành. Tập 1, 2.* NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội 1996.
4. Vũ Thư. *Chế tài hành chính: Lý luận và thực tiễn.* Tóm tắt Luận án PTS Luật học, Hà Nội 1996.
5. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên). *Giáo trình luật hành chính Việt Nam.* NXB Đại học Quốc gia Hà Nội 1997.
6. Nguyễn Văn Thạch. *Trách nhiệm hành chính.* Luận án Cao học Luật TP Hồ Chí Minh (1997).
7. Hoàng Thế Anh. Những vướng mắc trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10(1998).

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, SOC., SCI., LXV, N°1, 1999

SYSTEM OF ADMINISTRATIVE SANCTION: SOME ISSUES NEEDING PERFECT

Bui Xuan Duc

The Institute of State and Law

In this article, author analyzes and estimates the systems of administrative sanction pursuant to the current law; Points out some unreasonable factors in regulation and application of punishment forms such as: warning, financial punishment, supplemental punishment and other administrative measures. The author also promotes some ideals to perfect them.