

CHẾ TÀI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM CỦA LUẬT XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN TRUNG HOA

TS. PHẠM HỒNG QUANG *

1. Chế tài hành chính - Khái niệm và yêu cầu đảm bảo tính minh bạch, công khai, dân chủ và hội nhập

1. 1. Khái niệm chế tài hành chính

Theo GS. Yucel Ogurlu, khái niệm chế tài hành chính trước đây được nhiều học giả luật hình sự xem là một nội dung của chuyên ngành luật hình sự xuất phát từ những điểm giao thoa của hai hình thức chế tài này.⁽¹⁾ Ông trích dẫn Hiệp hội luật hình sự của các nước châu Âu lần thứ 14 tổ chức tại Vienna (Áo) năm 1989 đã thảo luận nhiều về vấn đề chế tài hành chính và xem nó là nội dung không thể thiếu của luật hình sự. Theo quan điểm của ông, chế tài hành chính hoàn toàn khác biệt với chế tài hình sự về nội dung, thẩm quyền và thủ tục áp dụng, do đó cần phải tách biệt giữa chúng. Ông chỉ ra những điểm khác biệt sau đây giữa hai loại chế tài này:

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

2) Nếu chế tài hình sự được sử dụng

nhằm trừng phạt và ngăn ngừa tội phạm nghiêm trọng thì chế tài hành chính 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.

3) Chế tài hành chính đương nhiên không nặng so với chế tài hình sự nhưng nếu lặp đi lặp lại nó sẽ trở thành nghiêm trọng và chuyển hoá thành chế tài hình sự. Trong một số trường hợp, chế tài hành chính 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 rất cao và cấm tổ chức hay cá nhân nào đó truyền phát sóng radio hay kênh truyền hình trong khoảng thời gian một hoặc một vài tháng.

Chế tài hành chính, theo quan niệm của luật hành chính và với tư cách là chế định của ngành luật này, là bộ phận của các quyết định hành chính được áp dụng bởi các chủ thể quản lí có quyền quyết định đơn phương. Đối tượng bị áp dụng chế tài hành chính 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.

* Giảng viên Khoa hành chính-nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

Chế tài hành chính 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, chế tài hành chính 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 và chuyển hoá thành hành vi tội phạm.

Chế tài hành chính luôn luôn chứa trong nó đặc tính trừng trị (the punitive character). Điều đó có nghĩa là chế tài hành chính phải bao gồm các hình thức chế tài nghiêm khắc. 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.

Chế tài hành chính có thể áp dụng đối với những người dân bình thường, 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 bị áp dụng các hình thức chế tài. Các hình thức chế tài hành chính ở các nước có thể kể đến như các hình thức như phạt tiền (fine), tước giấy phép (withdrawals), thu hồi hay huỷ bỏ (revocation), xử phạt về thuế (tax

punishment), đình chỉ hay tạm đình chỉ (suspension or temporary suspension). Một số nước áp dụng các biện pháp kỉ luật nội bộ (disciplinaries) như là các biện pháp chế tài hành chính.

Ở Việt Nam, khái niệm chế tài hành chính không chính thức được đưa ra trong các văn bản quy phạm pháp luật, các giáo trình luật hành chính hay các văn bản pháp lí có liên quan. Thay vào đó, khái niệm cưỡng chế hành chính được đưa ra để phân biệt với cưỡng chế hình sự, dân sự và kỉ luật.⁽²⁾

Cưỡng chế hành chính gồm nhiều biện pháp khác nhau nhưng có thể chia làm hai nhóm dựa vào cơ sở áp dụng là đã có hành vi vi phạm hành chính xảy ra hay chưa. Cụ thể là: 1) Đối với nhóm cưỡng chế áp dụng khi có vi phạm hành chính xảy ra bao gồm: Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, các biện pháp khắc phục hậu quả của vi phạm hành chính, các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính; 2) Đối với nhóm cưỡng chế áp dụng khi chưa có vi phạm hành chính xảy ra hoặc hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm như: Các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính, các biện pháp phòng ngừa hành chính, các biện pháp áp dụng trong trường hợp cần thiết vì lí do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia, các biện pháp xử lí vi phạm hành chính như giáo dục tại xã, phường, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục.

Xuất phát từ cơ cấu quy phạm pháp luật gồm ba phần là giả định, quy định và chế tài, chế tài hành chính được xem là bộ phận của quy phạm pháp luật hành chính và như vậy, nội dung của nó có thể bao gồm các biện

pháp xử phạt hoặc khen thưởng hành chính. Quan niệm này không phù hợp với khái niệm chế tài hành chính được thừa nhận rộng rãi, xuất phát từ đặc trưng của chế tài hành chính phải là tính trừng trị như đã trình bày ở trên. Nội dung khen thưởng nhất định không thể nằm trong nội hàm của chế tài hành chính.

Một số nhà nghiên cứu ủng hộ quan niệm chế tài hành chính dùng để chỉ các biện pháp cưỡng chế hành chính mang tính trừng phạt, áp dụng đối với những đối tượng vi phạm pháp luật.⁽³⁾ Vi phạm pháp luật ở đây được hiểu là vi phạm hành chính và cần phải tách biệt chế tài hành chính với cưỡng chế hành chính.

Như vậy, theo quan điểm trên, cưỡng chế hành chính là khái niệm rộng hơn khái niệm chế tài hành chính bởi vì chế tài hành chính chỉ là nhóm cưỡng chế có tính trừng phạt, được áp dụng khi có vi phạm pháp luật (vi phạm hành chính), trong khi cưỡng chế hành chính trong nhiều trường hợp áp dụng vì những lý do an ninh, quốc phòng hay lợi ích quốc gia mà trên thực tế không phải do vi phạm gây ra.

Tác giả bài viết cho rằng nếu theo quan điểm “chế tài hành chính chỉ là nhóm cưỡng chế có tính trừng phạt” thì sẽ không hợp lý khi 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 chế tài hành chính trong pháp luật Việt Nam. Mặt khác, nếu chế tài hành chính được áp dụng “khi có vi phạm pháp luật” thì sẽ mâu thuẫn với trường hợp chế tài có thể được áp dụng khi chưa có hành vi vi

phạm xảy ra như áp dụng nhằm ngăn chặn, phòng ngừa, hay vì các lý do an ninh, quốc phòng, phục vụ lợi ích chung của cộng đồng.

Tác giả bài viết nhận thấy để xây dựng khái niệm chế tài hành chính trở thành khái niệm pháp lý chính thức ở Việt Nam cần phải tham khảo quan điểm về chế tài hành chính của luật nước ngoài như đã giới thiệu ở trên đồng thời cần phải tiếp tục phát triển khái niệm đã có ở Việt Nam, phù hợp với những điều kiện về chính trị, kinh tế, xã hội và văn hoá pháp lý.

1.2. Một số nguyên tắc pháp lý và yêu cầu nhằm đảm bảo tính minh bạch, công khai, dân chủ và hội nhập

Việc xây dựng khái niệm và xác định các hình thức chế tài hành chính dựa vào một số các nguyên tắc pháp lý sau đây:

1) 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 chế tài hành chính không thể là hành vi tội phạm. Nghiêm cấm việc giữ hành vi có dấu hiệu tội phạm để xử phạt hành chính. Mặt khác, việc xử phạt phải dựa vào điều khoản được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành.

2) Nguyên tắc không áp dụng hiệu lực hồi tố.

3) 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.

4) Nguyên tắc không áp dụng chế tài hành chính 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 xử phạt hành chính, vừa bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

5) Nguyên tắc tính phù hợp. Về nguyên tắc, chế tài hành chính phải được áp dụng hợp lý, 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 đặt ra thách thức cho cơ quan hành chính hay các cá nhân có thẩm quyền khi áp dụng chế tài có thể làm hạn chế các quyền tự do của cá nhân và có nguy cơ cao bị kiện ra toà án.

Nhằm đảm bảo tính minh bạch, công khai, dân chủ và hội nhập khi áp dụng các chế tài hành chính, các cơ quan hay cá nhân có thẩm quyền cần phải tuân theo một số yêu cầu nhất định như: 1) Chế tài hành chính phải phù hợp với đặc điểm của đối tượng bị xử lý; 2) Chế tài hành chính phải phù hợp với mức độ nguy hiểm của hành vi; 3) Chế tài hành chính phải phù hợp với tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật trong nước; 4) Chế tài hành chính phải phù hợp với sự phát triển đa chiều của xã hội và tính hội nhập quốc tế.

2. Một số vấn đề cần sửa đổi trong quy định về chế tài hành chính ở Việt Nam

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

2.1.1. Cảnh cáo

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 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (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 nhắc nhở (không ban hành văn bản), hoặc áp dụng xử phạt cảnh cáo nhưng lại đi kèm với hình thức tước quyền sử dụng giấy phép. Có trường hợp nhắc nhở nhưng sau đó lại tịch thu hàng hoá, 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. Trong nhiều trường hợp, người chưa thành niên từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi bị xử phạt cảnh cáo nhưng sau đó lại vẫn tiếp tục tái phạm hành vi đó một hoặc nhiều lần, cũng chỉ xử lý ở mức cao nhất là cảnh cáo.

Xuất phát từ hiệu quả áp dụng thấp, có ý kiến cho rằng cần phải quy định lại hình thức phạt cảnh cáo hoặc huỷ bỏ hình thức này vì thực tế luật một số nước cũng không quy định phạt cảnh cáo. Đối với người chưa thành niên, cha mẹ có thể chịu phạt thay để từ đó có biện pháp giáo dục con em tốt hơn. Thông báo kèm theo quyết định xử phạt cảnh cáo cũng có thể gửi tới cơ quan người thực hiện hành vi vi phạm hành chính. Việc quản lý hình thức phạt cảnh cáo với đối tượng vi phạm cần chuyên nghiệp với việc áp dụng các thành tựu của khoa học công nghệ, 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. Chẳng hạn như cảnh sát ở Nhật Bản với cuốn sổ điện tử rất nhỏ có thể lưu trữ 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.

2.1.2. Phạt tiền

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 quy định chưa cao, chưa đảm bảo tính trừng phạt và răn đe. Điều đó dẫn đến tình trạng người vi phạm nộp tiền phạt và vẫn tiếp tục vi phạm. Thủ tục phạt tiền theo thủ tục đơn giản hiện nay (đến 200.000 đồng) cũng còn nhiều tranh cãi, vì có ý kiến cho rằng đây là kẽ hở để người vi phạm và cán bộ xử lý thoả thuận ngầm với nhau áp dụng mức phạt thấp nhất để vừa có lợi đôi bên, vừa giảm các thủ tục phiền hà. Mặt khác, mức phạt này sẽ là quá thấp nếu như vi phạm là tổ chức, như kinh nghiệm của Trung Quốc có sự phân biệt mức phạt rõ ràng giữa chủ thể vi phạm là cá nhân và tổ chức.

Có ý kiến cho rằng cần phải xử phạt thật nặng, có ý kiến lại không đồng tình với việc tăng mức phạt lên quá cao, mà quan trọng là xác định mức phạt phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm. Việt Nam nên học tập kinh nghiệm của một số nước như Nhật Bản, Singapore 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 trộm rác thải gia đình ra nơi công cộng như góc phố, công viên, bờ sông theo quy định của pháp luật Nhật Bản có thể bị phạt tiền tới 10 vạn Yên. Xử phạt cao và xử phạt nghiêm minh sẽ loại bỏ được tâm lý của người vi phạm là chỉ cần nộp đủ tiền phạt sau đó cứ tiếp tục vi phạm hoặc tìm cách tiếp cận người có thẩm quyền xử phạt để tạo mối quan hệ có lợi đôi bên.

Thẩm quyền phạt tiền hiện nay có một số điểm cần phải sửa đổi như sau:

1) Quy định mức tiền phạt tối thiểu và tối đa với khoảng cách quá xa, chẳng hạn khoản 2 Điều 37 Nghị định của Chính phủ số 34/2010/NĐ-CP quy định 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 của Chính phủ số 75/2010/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá là từ 20.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng; Điều 15, khoản 4, 5, 6 Điều 37 Nghị định của Chính phủ số 34/2010/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đều từ mức 20.000.000 đồng 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 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 quá rộng giữa mức tiền phạt tối thiểu và tối đa sẽ tạo cơ hội cho các bên có thể thoả thuận để đưa ra mức phạt thấp nhất.

2) 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 200.000 đồng. 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.

3) 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 hoá thẩm quyền này.⁽⁴⁾

4) 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.⁽⁵⁾ Đối với các thanh tra xây dựng, việc xử phạt của họ trông đợi 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.

5) Quy định mức phạt tiền cao hơn đối hành vi vi phạm cùng loại trong lĩnh vực giao thông xảy ra ở khu vực nội thành các thành phố lớn như Hà Nội, Hồ Chí Minh theo Nghị định của Chính phủ số 34/2010/NĐ-CP gây tranh cãi về vấn đề hợp hiến, về nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật.

2.1.3. Trục xuất

Hiện nay, việc áp dụng hình thức xử phạt này đang gặp khó khăn là: Khi Bộ trưởng Bộ công an hay Cục trưởng Cục quản lý xuất nhập cảnh ra quyết định xử phạt này phải ghi rõ nơi bị trục xuất đến hay chỉ quyết định buộc rời khỏi lãnh thổ. Mặc dù, Điều 7 Nghị định của Chính phủ số 97/2006/NĐ-CP có quy định trong quyết định trục xuất phải ghi rõ nơi đến nhưng trong thực tế nhiều trường hợp người vi phạm là người không quốc tịch hoặc ví dụ họ là người nước ngoài sang Việt Nam du lịch hay quá cảnh thì cũng chỉ buộc họ rời khỏi lãnh thổ Việt Nam mà cũng

không thể buộc họ quay về nước hay cưỡng chế họ về nước.

2.1.4. Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề

Điểm bất cập hiện nay là pháp luật chưa quy định chung những trường hợp nào có thể bị tước quyền sử dụng giấy phép không thời hạn và có thời hạn, khoảng thời gian tối thiểu và tối đa có thể bị tước quyền sử dụng giấy phép.

Việc tước quyền sử dụng giấy phép thường đi kèm trước đó quyết định đình chỉ hoạt động có thời hạn, như hoạt động xây dựng, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trái phép. Trong khi đó, PLXLVPHC hiện hành không quy định việc tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề là hình thức xử phạt, cũng như hình thức cưỡng chế hành chính. Trong thực tế, chủ tịch UBND cấp xã gặp nhiều khó khăn trong việc đình chỉ hành vi xây dựng vi phạm, kèm theo là tước quyền sử dụng giấy phép xây dựng trái pháp luật nhưng giấy phép này lại do chủ tịch UBND cấp huyện cấp.

2.1.5. Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính

Điểm còn tranh cãi hiện nay là biện pháp này là hình thức xử phạt bổ sung nên không thể áp dụng độc lập. Tuy nhiên, trong thực tế, nhiều doanh nghiệp vi phạm nhãn mác hàng hoá, chất lượng sản phẩm nhưng hành vi vi phạm lại quá thời hiệu xử phạt (1 năm hoặc 2 năm theo Điều 10 PLXLVPHC). Trong trường hợp này, sẽ không xử phạt nhưng có thể tịch thu và tiêu huỷ những sản phẩm này hay không. Nếu tịch thu và tiêu huỷ thì sẽ không còn là hình thức xử phạt bổ sung nữa mà là biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra theo quy định tại khoản 3 Điều 12 PLXLVPHC.

Dự thảo Luật xử lý vi phạm hành chính đề xuất bổ sung ba hình thức xử phạt đó là: 1) Đình chỉ hoạt động có thời hạn; 2) Buộc lao động phục vụ cộng đồng; 3) Buộc học tập các quy định pháp luật có liên quan đến vi phạm.⁽⁶⁾ Tác giả bài viết ủng hộ việc bổ sung các hình thức trên vì trong trường hợp người vi phạm không có tiền nộp phạt hoặc khi phạt tiền nhưng chưa đủ sức mạnh răn đe, có thể buộc họ lao động cho lợi ích cộng đồng để chuộc lại lỗi lầm. Bên cạnh đó, việc buộc người vi phạm học tập các quy định pháp luật để tránh tái phạm cũng rất cần thiết, kinh phí cho việc học này người vi phạm phải tự chi trả.

2.2. Quy định về các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính

PLXLVPHC quy định 4 biện pháp khắc phục hậu quả, có thể đi kèm với các hình thức xử phạt đã nêu ở mục 1 hoặc có thể áp dụng một cách độc lập trong trường hợp hết thời hiệu xử phạt.⁽⁷⁾ Dự thảo Luật xử lý vi phạm hành chính bổ sung một số biện pháp cần thiết khác như: 1) Buộc cải chính thông tin sai sự thật; 2) Buộc thu hồi sản phẩm không đảm bảo chất lượng; 3) Buộc nộp cho Nhà nước số lợi bất hợp pháp do vi phạm hành chính; 4) Buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên hàng hoá, vật phẩm.

2.3. Quy định về các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử phạt

PLXLVPHC hiện nay quy định 8 biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử phạt.⁽⁸⁾ Xuất phát từ vấn đề người vi phạm chống đối, không chịu chấp hành, đặc biệt trong một số lĩnh vực phức tạp và nhạy cảm như lĩnh vực an ninh trật tự, kiểm lâm, chống buôn lậu, cảng vụ..., dự thảo Luật xử lý vi

phạm hành chính cũng đề xuất việc bổ sung biện pháp áp giải đối tượng vi phạm. Đối tượng vi phạm có thể ở xa trung tâm, sẵn sàng bỏ trốn và để lại tang vật, do đó việc bắt giữ và áp giải đến cơ quan có thẩm quyền xử lý là cần thiết, giúp cho việc xử phạt được thực hiện nghiêm túc.

2.4. Quy định về các biện pháp xử lý hành chính khác

Hiện nay, có ý kiến cho rằng không nên coi các biện pháp này là chế tài hành chính vì không có tính trừng phạt, thay vào đó tính giáo dục, tính nhân đạo thể hiện rõ nét hơn. Nội dung các biện pháp này cũng không có trong rất nhiều luật về xử phạt hành chính ở nước ngoài. Một số biện pháp như đưa vào cơ sở chữa bệnh đối với người nghiện ma túy cần quy định trong Luật phòng chống ma túy.⁽⁹⁾

Mặc dù các biện pháp xử lý hành chính thể hiện bản chất nhân đạo và mang tính giáo dục cao nhưng xét về bản chất vẫn thể hiện sự cưỡng chế và mang tính trừng phạt, bởi vì đây là những biện pháp hạn chế quyền tự do, hạn chế cả về mặt tinh thần và thể xác đối với người vi phạm. Điều này lý giải cho việc tại sao có những đối tượng bỏ trốn và PLXLVPHC đã quy định biện pháp truy tìm các đối tượng này theo khoản 1 Điều 43 và Điều 52. Xét về bản chất, vẫn có thể coi các biện pháp này là chế tài hành chính. Tuy nhiên, xuất phát từ cơ sở áp dụng các biện pháp này không chỉ là vi phạm hành chính mà còn có thể là hành vi có dấu hiệu tội phạm,⁽¹⁰⁾ đối tượng áp dụng là người chưa thành niên, người nghiện ma túy hay có các bệnh lây truyền khác..., chúng tôi cho rằng nên tiếp tục quy định tách biệt thành một chương riêng với những thủ tục áp dụng chặt chẽ.

3. Kinh nghiệm của Luật xử phạt hành chính Cộng hoà dân chủ nhân dân Trung Hoa

Luật xử phạt hành chính của Cộng hoà dân chủ nhân dân Trung Hoa được thông qua ngày 17/03/1996 tại kì họp thứ 4 của Quốc hội khoá VIII. Điều 7 Luật này cũng đặt ra nguyên tắc hành vi đã bị xử phạt hành chính không thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Cá nhân, tổ chức ngoài việc bị xử phạt hành chính nếu gây thiệt hại sẽ phải bồi thường theo trách nhiệm bồi thường dân sự.

Chế tài hành chính hay các biện pháp xử phạt hành chính của Trung Quốc được quy định tại Điều 8, bao gồm: 1) Cảnh cáo kỉ luật (disciplinary warning); 2) phạt tiền; 3) tịch thu sung vào công quỹ những nguồn lợi trái phép hoặc những tài sản, phương tiện vi phạm; 4) buộc phải đình chỉ việc sản xuất hay kinh doanh; 5) tạm đình chỉ hay tước quyền sử dụng giấy phép; 6) giam giữ hành chính (administrative detention).

Ngoài các biện pháp nêu trên, khoản 7 Điều 8 quy định trong một số trường hợp, các biện pháp khác có thể được quy định trong một số văn bản luật hay dưới luật có liên quan. Chẳng hạn, Điều 11 cũng quy định rõ các biện pháp xử phạt hành chính cũng có thể được quy định trong các văn bản quy phạm của địa phương, trừ trường hợp các biện pháp nhằm hạn chế tự do của công dân và việc tước giấy phép của doanh nghiệp. Từ những quy định nêu trên, có thể thấy một số kinh nghiệm của Luật xử phạt hành chính Trung Quốc trong sự so sánh với PLXLVPHC của Việt Nam như sau:

Một là Luật xử phạt hành chính Trung

Quốc chỉ bao gồm nội dung về xử phạt mà không bao gồm cả nội dung về xử lí vi phạm hành chính như Việt Nam.

Hai là Luật xử phạt hành chính Trung Quốc tại Điều 8 không phân chia thành các nhóm biện pháp như xử phạt, khắc phục hậu quả, ngăn chặn và bảo đảm xử phạt như PLXLVPHC của Việt Nam nhưng nó cũng bao gồm một số biện pháp tương tự như vậy. Đặc biệt, biện pháp buộc đình chỉ việc sản xuất hay kinh doanh hoặc biện pháp tịch thu những nguồn lợi trái phép được xem là hình thức xử phạt mà pháp luật Việt Nam hiện nay chưa quy định. Bên cạnh đó, việc quy định cảnh cáo kỉ luật cũng là biện pháp xử phạt là điểm khác biệt với Việt Nam khi quy định kỉ luật là hình thức cưỡng chế đối với cán bộ, công chức.

Ba là Luật xử phạt hành chính Trung Quốc quy định điều khoản dự phòng (standby provision), đó là trong trường hợp cần thiết, các biện pháp xử phạt khác có thể được quy định trong các văn bản luật hay dưới luật có liên quan.

Bốn là việc quy định các hình thức chế tài theo Luật xử phạt hành chính Trung Quốc không chỉ thuộc thẩm quyền của Quốc hội - cơ quan lập pháp, mà trong một số trường hợp đặc biệt, có thể thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương. Đây chính là điểm khác biệt so với Việt Nam vì chính quyền địa phương không có quyền đặt ra các biện pháp xử phạt hành chính trái với PLXLVPHC hiện hành.

Năm là các hình thức chế tài hành chính ở Trung Quốc thể hiện tính trừng phạt nghiêm khắc, với việc quy định mức phạt

cao, trình tự thủ tục chặt chẽ và bảo đảm hiệu quả việc thi hành quyết định xử phạt.

Điều 33 và Điều 36 của Luật xử phạt hành chính Trung Quốc quy định rõ hai thủ tục xử phạt: 1) Xử phạt tại chỗ (summary procedure) khi cá nhân bị xử phạt không quá 50 yuan, hay pháp nhân bị xử phạt không quá 1.000 yuan, hoặc cá nhân bị xử phạt kỉ luật cảnh cáo; 2) Xử phạt thông thường (ordinary procedure) với một thủ tục chặt chẽ bao gồm cả việc điều tra, thu thập chứng cứ, thủ tục lắng nghe (hearing) với sự có mặt bắt buộc của đương sự trong trường hợp áp dụng biện pháp đình chỉ sản xuất kinh doanh hay tước giấy phép và cuối cùng là ban hành quyết định xử phạt. Điều 44, Điều 46 của Luật cũng quy định rõ việc bắt buộc phải thi hành nghiêm ngặt quyết định xử phạt trong thời hạn nhất định (15 ngày kể từ ngày nhận quyết định), phải nộp tiền phạt vào tài khoản tại ngân hàng, sau đó tiền phạt sẽ được chuyển trực tiếp về kho bạc nhà nước quản lí. Luật cũng quy định trong trường hợp người vi phạm nộp tiền muộn thì mỗi ngày nộp muộn sẽ phải chịu thêm 3% tổng mức tiền phạt.

Như vậy, có thể nói xử phạt hành chính ở Trung Quốc được quy định tương đối chặt chẽ về thủ tục, với việc quy định mức phạt và việc thi hành nghiêm khắc. Luật xử phạt hành chính của Trung Quốc chỉ bao gồm 64 điều, có thể so sánh với tổng số 124 điều của PLXLVPHC hiện tại và 151 điều theo Dự thảo Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2011. Mặc dù còn nhiều vấn đề trao đổi, tác giả bài viết cho rằng việc học tập kinh nghiệm ban hành luật xử phạt hành chính của Trung Quốc là cần thiết, xuất phát từ

những điểm chung về chính trị, kinh tế, xã hội cũng như văn hoá pháp lí của người dân. Ngoài học tập việc quy định và thi hành xử phạt nghiêm, việc cho phép chính quyền địa phương quy định các biện pháp xử phạt áp dụng cho đặc thù của địa phương cũng là kinh nghiệm có thể học tập, nhằm giải quyết tình trạng tranh cãi hiện nay về thẩm quyền quy định của trung ương đối với vùng, địa phương, gây nên sự bất bình đẳng giữa các vùng miền./.

(1).Xem: Assoc Prof.Dr. Yucel Ogurlu, *Administrative Sanctioning System in Turkey and Its gaps*, Utrecht University (2004), www.idare.gen.tr/ogurlu-administrative.html

(2).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011, tr. 130.

(3).Xem: Trần Thị Hiền, “Chế tài hành chính trong pháp luật Việt Nam”, *Hội thảo Đại học Luật Hà Nội*, 2011, tr. 3, 4.

(4). Ví dụ quy định mức phạt tiền từ 100.000 đến 300.000 đồng trong khi thẩm quyền của công chức xử phạt không ở vị trí lãnh đạo chỉ phạt đến 200.000 đồng (khoản 2 Điều 9 Nghị định số 73/2010/NĐ-CP). Mức phạt từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng trong khi chủ tịch UBND xã chỉ phạt đến 2.000.000 đồng.

(5).Xem: Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg Thí điểm thành lập thanh tra xây dựng quận, huyện và thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.

(6).Xem: Dự thảo Luật XLVPHC, nguồn: <http://du-thaoonline.quochoi.vn/du-thao-luat/du-thao-luat-xuly-vi-pham-hanh-chinh>

(7).Xem: Khoản 3 Điều 12, Điều 18 đến Điều 21 PLXLVPHC năm 2008.

(8).Xem: Điều 43 PLXLVPHC năm 2008.

(9).Xem: Trần Thị Hiền, tr. 14.

(10). Như trường hợp đưa vào trường giáo dưỡng đối với người chưa thành niên (khoản 2 Điều 24 PLXLVPHC năm 2008).