

PHÁP LUẬT VỀ HÌNH THỨC XỬ PHẠT TỊCH THU TANG VẬT, PHƯƠNG TIỆN VI PHẠM HÀNH CHÍNH - BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

CAO VŨ MINH *

Tóm tắt: Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức. Trên cơ sở chỉ ra các bất cập trong quy định pháp luật về hình thức xử phạt này như: điều kiện để áp dụng không rõ ràng; việc xác định tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi để áp dụng hình thức xử phạt chưa hợp lý; chưa quy định quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt... bài viết đề xuất giải pháp tương ứng nhằm hoàn thiện pháp luật như: loại bỏ điều kiện “lỗi” khi áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện; thừa nhận quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính...

Từ khoá: Tịch thu; tang vật, phương tiện; vi phạm hành chính; hình thức xử phạt, Luật Xử lý vi phạm hành chính

Nhận bài: 11/3/2020

Hoàn thành biên tập: 25/6/2020

Duyệt đăng: 13/7/2020

THE LAW ON CONFISCATION OF MATERIAL EVIDENCES AND MEANS USED TO COMMIT ADMINISTRATIVE VIOLATIONS - INADEQUACIES AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

Abstract: According to the 2012 Law on handling administrative violations, confiscation of material evidences and means used to commit administrative violations means the requisition of things, money, goods and/or means directly involved in administrative violations for the State budget, which is applied to serious administrative violations committed by individuals or organizations with the intentional fault. The paper offers an analysis of the inadequacies of the law on this form of sanction such as: conditions for applying the sanction are unclear; the determination of the nature and extent of danger to society of acts of violation to which the sanction is applied remains unconvincing; the right to explain of subjects to whom the sanction is applied has not been prescribed; etc. On that basis, the paper proposes corresponding solutions to improve the law in this regard such as: eliminating the required condition of fault when applying confiscation of material evidences and means used to commit administrative violations; recognising the right to explain cases of subjects to whom confiscation of material evidences and means used to commit administrative violations is applied; etc.

Keywords: Confiscation; material evidences, means; administrative violation, form of sanction; Law on handling administrative violations

Received: Mar 11th, 2020; Editing completed: June 25th, 2020; Accepted for publication: July 13th, 2020

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, E-mail: cvminh@hcmulaw.edu.vn

1. Nhận thức chung về hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính

Hình thức xử phạt vi phạm hành chính là hậu quả pháp lí bất lợi mà Nhà nước áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính. Kết quả là chủ thể vi phạm hành chính phải gánh chịu những hậu quả bất lợi về vật chất hoặc tinh thần. Theo Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012, các hình thức xử phạt gồm: cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; trục xuất. Trong đó, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức. Hình thức xử phạt vi phạm hành chính này có một số đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung. Đây là điểm khác biệt cơ bản của Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 so với Pháp lệnh Xử lí vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008). Theo đó, trước đây, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính chỉ được áp dụng với tính chất hình thức xử phạt bổ sung. Quy định của Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ chủ động, sáng tạo trong quá trình xây dựng pháp luật nhằm thiết kế hình

thức xử phạt này với tính chất là hình thức xử phạt chính hoặc bổ sung phù hợp với từng vi phạm cụ thể, đáp ứng yêu cầu xử phạt vi phạm hành chính.

Thứ hai, hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính nghiêm trọng. Theo đó, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là hình thức xử phạt nhằm tước bỏ quyền sở hữu của người vi phạm đối với vật, tiền, hàng hoá, phương tiện và chuyển sang quyền sở hữu nhà nước.⁽¹⁾ Ngoài ý nghĩa là hình thức xử phạt, việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính còn nhằm mục đích ngăn chặn khả năng tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để vi phạm hành chính trong tương lai.

Thứ ba, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng đối với các vi phạm do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức. Nếu như trước đây, Pháp lệnh Xử lí vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008) chỉ quy định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính áp dụng đối với vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính thì Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 đã bổ sung điều kiện “*áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng, do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức*”. Điều đó có nghĩa là, hình thức xử phạt này không thể được áp dụng đối với vi phạm hành chính được thực hiện do lỗi vô ý của cá nhân, tổ chức.

(1). Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012*, tái bản lần thứ 1, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017, tr. 257.

Đối với hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì vẫn đề có tính pháp lí quan trọng là phân biệt tang vật với phương tiện. Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 không đưa ra định nghĩa và cũng không có tiêu chí phân biệt giữa tang vật với phương tiện. Hiện nay, Điều 26 Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 chỉ quy định: *“Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính”*. Quy định trên chỉ mang tính liệt kê các loại tang vật, phương tiện chứ chưa giải thích được sự khác biệt giữa tang vật và phương tiện. Bên cạnh đó, sự liệt kê này cũng chưa đầy đủ và chính xác bởi tang vật, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính không chỉ giới hạn là vật, tiền, hàng hoá, mà còn có thể bao gồm nhiều tài sản,⁽²⁾ giấy tờ, chứng thư khác (ví dụ: các loại giấy tờ có giá như trái phiếu, kì phiếu, cổ phiếu được sử dụng để đánh bạc trái phép; sử dụng chứng minh nhân dân của người khác để thực hiện hành vi trái pháp luật).

Dưới góc độ ngôn ngữ thì “tang vật” là “vật làm chứng cho những việc làm sai trái”,⁽³⁾ còn “phương tiện” là “cái dùng để tiến hành một công việc”⁽⁴⁾ hay “cái cần phải

có để đạt được một mục đích”.⁽⁵⁾ Hiểu theo nghĩa này thì tang vật là cái do vi phạm mà có được và có giá trị chứng minh về vi phạm, còn phương tiện là cái giúp thực hiện vi phạm dễ dàng hơn. Ví dụ, đối với hành vi sử dụng bộ xung điện tự chế để đánh bắt cá trái pháp luật hay sử dụng cưa xăng để khai thác gỗ trái pháp luật thì số cá bị bắt trái pháp luật, số gỗ bị khai thác trái pháp luật là tang vật, còn bộ xung điện tự chế hay cưa xăng là phương tiện để thực hiện được mục đích nêu trên. Rõ ràng, trong trường hợp này, số lượng cá hay số lượng gỗ là cái có được từ vi phạm hành chính và có giá trị chứng minh về vi phạm hành chính, còn bộ xung điện tự chế hay cưa xăng không có giá trị chứng minh về vi phạm hành chính mà chỉ là cái giúp chủ thể đạt được mục đích một cách dễ dàng hơn.

Về lí luận, mặt khách quan của vi phạm hành chính là những biểu hiện ra bên ngoài của vi phạm mà bằng trực quan sinh động con người có thể nhận thức được. Mặt khách quan của vi phạm hành chính bao gồm các yếu tố như: hành vi trái pháp luật; hậu quả, thiệt hại gây ra cho xã hội; mối quan hệ nhân quả giữa hành vi trái pháp luật và hậu quả, thiệt hại gây ra. Ngoài ra, còn có thời gian, địa điểm, phương tiện vi phạm... Trong mặt khách quan của vi phạm hành chính thì hành vi trái pháp luật là yếu tố bắt buộc phải có,⁽⁶⁾ phương tiện không phải là dấu hiệu có ý

(2). Điều 105 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: *“Tài sản là vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản”*.

(3). Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt*, tái bản lần thứ 13, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, 2013, tr. 1426; Nguyễn Lân, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, 2006, tr. 1639.

(4). Nguyễn Như Ý (chủ biên), sđd, tr. 1277.

(5). Nguyễn Lân, sđd, tr. 1476.

(6). Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 498.

nghĩa quyết định trong mọi vi phạm.⁽⁷⁾ Do đó, khi xác định chủ thể có năng lực trách nhiệm hành chính thực hiện hành vi trái pháp luật thì đã cấu thành vi phạm hành chính, còn phương tiện không phải là yếu tố bắt buộc. Đối với hành vi bắt cá trái pháp luật hay khai thác gỗ trái pháp luật thì hành vi là dấu hiệu bắt buộc, còn phương tiện (bộ xung điện tự chế hay cưa xăng) chỉ là công cụ để hỗ trợ cho hành vi. Trên thực tế thì không cần có những phương tiện này, chủ thể vẫn có thể thực hiện được hành vi trái pháp luật, có chăng các phương tiện này giúp cho việc thực hiện hành vi trở nên dễ dàng, thuận tiện hơn, tức là sớm đạt được mục đích hơn.

2. Bất cập trong thực tiễn áp dụng quy định pháp luật hiện hành về hình thức tịch thu tang vật, phương tiện

Thứ nhất, điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không rõ ràng, gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật vào thực tiễn.

Vi phạm pháp luật là hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý thực hiện, xâm hại các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ.⁽⁸⁾ Theo khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì: “*Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm 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 vi phạm hành chính”. Như vậy, hành vi xem là vi phạm hành chính phải thỏa mãn các điều kiện như: hành vi trái pháp luật; chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý, có lỗi; được pháp luật quy định là vi phạm hành chính.⁽⁹⁾

Dưới góc độ pháp lý, lỗi là trạng thái tâm lý hay thái độ của chủ thể đối với hành vi của mình và đối với hậu quả do hành vi của mình gây ra. Trong vi phạm hành chính, lỗi được thể hiện dưới hai hình thức là cố ý và vô ý. Theo Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng khi hội đủ ba điều kiện: 1) tang vật, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính; 2) vi phạm hành chính được xác định là nghiêm trọng; 3) vi phạm hành chính được thực hiện với lỗi cố ý. Khác với các hình thức xử phạt còn lại được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là hình thức xử phạt duy nhất gắn liền với hình thức lỗi cố ý. Điều đó có nghĩa, khi áp dụng hình thức xử phạt này, người có thẩm quyền phải chứng minh chủ thể thực hiện vi phạm hành chính với lỗi cố ý. Việc chứng minh vi phạm hành chính là trách nhiệm của người có thẩm quyền.⁽¹⁰⁾ Tuy nhiên, dường như trách nhiệm chứng minh

(7). Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017, tr. 563.

(8). Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015, tr. 392.

(9). Lê Minh Tâm (chủ biên), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 497 - 499.

(10). Điểm đ khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm chứng minh vi phạm hành chính*”.

của người có thẩm quyền chỉ mang tính bắt buộc đối với các yếu tố như: hành vi trái pháp luật, chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý, được pháp luật quy định là vi phạm hành chính. Đối với yếu tố lỗi, việc chứng minh của người có thẩm quyền mang tính tùy nghi bởi khoản 1 Điều 59 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định “*trong trường hợp cần thiết, người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm xác minh lỗi*”.

Vi phạm hành chính đương nhiên tồn tại yếu tố lỗi nhưng lỗi cố ý và lỗi vô ý lại có ý nghĩa khác nhau trong việc có quyết định áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính hay không. Trên thực tế, do yếu tố tùy nghi chi phối nên hầu như người có thẩm quyền xử phạt không quan tâm đến hình thức lỗi. Thậm chí, trong các mẫu quyết định xử phạt vi phạm hành chính⁽¹¹⁾ hay các mẫu biên bản vi phạm hành chính⁽¹²⁾ cũng không có bất kỳ thông tin nào thể hiện được hình thức lỗi là cố ý hay vô ý.

Qua thực tiễn pháp luật có thể khẳng định rằng, việc áp dụng hình thức tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được căn cứ hoàn toàn vào các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực. Theo đó, trong từng nghị định, Chính phủ sẽ quy định hành vi vi phạm cụ thể nào bị áp

dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Căn cứ vào đó, người có thẩm quyền sẽ áp dụng hình thức xử phạt này đối với các vi phạm cụ thể. Với cách quy định này thì dường như Chính phủ đã đồng nhất các vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là những vi phạm nghiêm trọng, do chủ thể thực hiện với lỗi cố ý. Nói cách khác, khi chủ thể bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì có thể hiểu rằng chủ thể đã thực hiện hành vi với lỗi cố ý vì lỗi cố ý đã được suy đoán hàm chứa trong chính hành vi vi phạm do chủ thể đó thực hiện. Đương nhiên, sự suy đoán này là ý chí đơn phương của Chính phủ khi xây dựng chế tài hành chính đối với các vi phạm cụ thể. Tuy nhiên, việc đánh giá lỗi của chủ thể vi phạm hành chính là cố ý hay vô ý không chỉ dựa vào sự suy đoán trong quy phạm pháp luật mà còn phải căn cứ vào thực tế.

Đơn cử, theo khoản 9 và khoản 11 Điều 12 Nghị định số 134/2013/NĐ-CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả thì hành vi trộm cắp điện với số lượng dưới 20.000kWh sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính. Khi xử phạt, người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền, đồng thời áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật, phương tiện dùng để trộm cắp điện. Yếu tố lỗi cố ý trong cấu thành hành vi trộm cắp điện để xử phạt vi phạm hành chính được

(11). Xem thêm Mẫu quyết định số 01 và 02 xử phạt vi phạm hành chính (MQĐ01, MQĐ02) trong Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ.

(12). Xem thêm Mẫu biên bản số 01 vi phạm hành chính (MBB01) trong Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ.

xác định theo nguyên tắc suy đoán lỗi. Điều đó có nghĩa là một chủ thể thực hiện hành vi trộm cắp điện thì mặc nhiên bị suy đoán là có lỗi cố ý.

Tuy nhiên, thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính lại sinh động hơn nhiều so với các quy định pháp luật. Theo báo cáo của Sở Công thương tỉnh Bình Phước thì trong thời gian qua, trên địa bàn tỉnh Bình Phước xuất hiện tình trạng một số đối tượng đã bán cho người dân các thiết bị được gọi là “dụng cụ tiết kiệm điện”. Thực chất đây là các thiết bị gây đảo dòng để trộm cắp điện. Bản thân người sử dụng cũng không biết đây là thiết bị trộm cắp điện. Trong khi đó, khi xử phạt thì người có thẩm quyền chỉ xử phạt người vi phạm chứ không xử lý được người bán các thiết bị này.⁽¹³⁾ Suy cho cùng, trong những trường hợp này, người vi phạm cũng chỉ là nạn nhân của những người đã bán thiết bị trộm cắp điện. Như vậy, tuy việc xử phạt người vi phạm về hành vi trộm cắp điện là hợp pháp, các tang vật dùng để trộm cắp điện bị tịch thu là hợp lý nhưng cũng khó có thể kết luận rằng lỗi của người vi phạm luôn là lỗi cố ý.

Thứ hai, pháp luật xử phạt vi phạm hành chính hiện hành có sự không logic trong việc xác định tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

(13). Dững Thị Mỹ Thắm, “Trách nhiệm hành chính đối với hành vi trộm cắp điện và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 2/2020, tr. 11 - 22.

Như đã trình bày, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có thể được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính (áp dụng độc lập) hoặc hình thức xử phạt bổ sung (áp dụng kèm theo hình thức xử phạt chính) trong từng vi phạm cụ thể. Trong trường hợp tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt bổ sung thì hình thức xử phạt chính chỉ có thể là cảnh cáo hoặc phạt tiền.⁽¹⁴⁾

Khảo sát các nghị định xử phạt vi phạm hành chính thì đa phần hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính nếu là hình thức xử phạt bổ sung sẽ được áp dụng cùng với hình thức xử phạt chính là phạt tiền. Tuy nhiên, vẫn có nghị định quy định hành vi vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo và hình thức xử phạt bổ sung là tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

Cụ thể, khoản 1 Điều 16 Nghị định số 71/2019/NĐ-CP ngày 30/8/2019 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hoá chất và vật liệu nổ công nghiệp quy định: “*Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi viết thêm, tẩy xóa, sửa chữa làm thay đổi nội dung ghi trong giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh hoá chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện trong lĩnh vực công nghiệp*”. Vi phạm này bị đồng thời

(14). Khoản 1 Điều 21 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: “*Hình thức xử phạt cảnh cáo và phạt tiền chỉ được quy định và áp dụng là hình thức xử phạt chính*”.

áp dụng hình thức xử phạt bổ sung: “Tịch thu tang vật vi phạm hành chính là giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh hoá chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện trong lĩnh vực công nghiệp bị viết thêm, tẩy xoá, sửa chữa làm thay đổi nội dung”.⁽¹⁵⁾ Tương tự, khoản 1 Điều 17 Nghị định số 71/2019/NĐ-CP quy định: “Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi đối với hành vi viết thêm, tẩy xoá, sửa chữa làm thay đổi nội dung ghi trong giấy phép sản xuất, kinh doanh hoá chất hạn chế sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực công nghiệp”. Vi phạm này bị đồng thời áp dụng hình thức xử phạt bổ sung: “Tịch thu tang vật vi phạm hành chính là giấy phép sản xuất, kinh doanh hoá chất hạn chế sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực công nghiệp bị viết thêm, tẩy xoá, sửa chữa làm thay đổi nội dung”.⁽¹⁶⁾

Như vậy, nếu một chủ thể thực hiện hành vi “viết thêm, tẩy xoá, sửa chữa làm thay đổi nội dung ghi trong giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh hoá chất sản xuất, kinh doanh có điều kiện trong lĩnh vực công nghiệp”, về lý thuyết, có thể có hai trường hợp xảy ra: 1) chủ thể bị xử phạt cảnh cáo (hình thức xử phạt chính) đồng thời bị tịch thu tang vật vi phạm hành chính (hình thức xử phạt bổ sung); 2) chủ thể bị xử phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng (hình thức xử

phạt chính) đồng thời bị tịch thu tang vật vi phạm hành chính (hình thức xử phạt bổ sung). Trường hợp chủ thể vừa bị phạt tiền vừa bị tịch thu tang vật vi phạm hành chính không có vấn đề gì cần bàn luận. Tuy nhiên, trong trường hợp chủ thể vừa bị cảnh cáo vừa bị tịch thu tang vật vi phạm hành chính thì có sự vướng mắc về mặt lý luận.

Theo Điều 22 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì: “Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo”. Như vậy, hình thức xử phạt cảnh cáo chỉ được áp dụng khi thoả mãn điều kiện là vi phạm hành chính không nghiêm trọng. Trong khi đó, theo Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì tịch thu tang vật vi phạm hành chính được áp dụng đối với những vi phạm hành chính nghiêm trọng. Như vậy, khi đã xác định đó là hành vi vi phạm không nghiêm trọng để áp dụng cảnh cáo với tính chất là hình thức xử phạt chính thì liệu hành vi đó có thể đồng thời là vi phạm nghiêm trọng để phải áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật vi phạm hành chính hay không? Ở đây đã có sự không chính xác trong việc đánh giá tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm, dẫn đến cách thiết kế chế tài không hợp lý. Vì vậy, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm loại trừ quy định cho phép áp dụng đồng thời hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là cần thiết.

(15). Điểm a khoản 7 Điều 16 Nghị định số 71/2019/NĐ-CP.

(16). Điểm a khoản 7 Điều 17 Nghị định số 71/2019/NĐ-CP.

Thứ ba, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 không quy định quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là sự bất hợp lý.

Trong xu thế dân chủ phát triển thì việc xử phạt vi phạm hành chính cũng phải đúng người, đúng pháp luật. Nói cách khác, việc xử phạt phải mang ý nghĩa răn đe, trừng trị, giáo dục và quan trọng hơn là quyết định xử phạt đó phải đạt được sự đồng thuận, tâm phục khẩu phục của người bị xử phạt, không xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp được pháp luật bảo vệ. Với ý nghĩa đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định về quyền giải trình của cá nhân, tổ chức bị xử phạt: *“Đối với hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật quy định áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính”* (Điều 61).

Như vậy, quyền giải trình phát sinh khi cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính: 1) bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; 2) bị áp dụng hình thức xử phạt đình chỉ hoạt động có thời hạn; 3) bị áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ

30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức.

So với Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008) thì quy định về giải trình trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 là điểm mới nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị xử phạt, đồng thời nâng cao trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt. Thông qua giải trình, người có thẩm quyền xử phạt, người bị xử phạt hiểu được tình huống thực tế của người bị xử phạt dẫn đến việc có hành vi vi phạm. Đồng thời, người bị xử phạt cũng hiểu được các quy định pháp luật có liên quan đến vụ vi phạm và quá trình áp dụng pháp luật của người có thẩm quyền xử phạt. Trên cơ sở đó, các quyết định xử phạt sẽ có tính khả thi và hiệu lực thi hành cao hơn.

Việc áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn, đình chỉ hoạt động có thời hạn, phạt tiền với mức tối đa của khung tiền phạt từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức gây thiệt hại lớn về vật chất đối với người vi phạm. Do đó, nhà làm luật đã quy định quyền giải trình cho cá nhân, tổ chức khi bị áp dụng các hình thức xử phạt hoặc mức tiền phạt trên. Tuy nhiên, đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, Luật lại không quy định quyền giải trình. Đây là điều không hợp lý, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của chủ thể vi phạm bởi hình thức xử phạt này được áp dụng cũng nhằm gây thiệt hại về vật chất

cho người vi phạm. Thậm chí trong nhiều trường hợp, việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính còn gây thiệt hại lớn hơn nhiều lần so với số tiền bị xử phạt (thậm chí là cao hơn mức phạt tiền tối đa là 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức).

Thứ tư, cơ sở pháp lý để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện chưa được quy định cụ thể trong nhiều nghị định về xử phạt vi phạm hành chính.

Trong thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính, nhiều trường hợp người có thẩm quyền phát hiện được giấy phép, chứng chỉ bị tẩy xóa, sửa chữa hoặc bị làm sai lệch nội dung nhưng lại không thể áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn bởi hình thức xử phạt này chỉ được áp dụng đối với những giấy tờ do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền cấp cho cá nhân, tổ chức theo quy định của pháp luật để cá nhân, tổ chức đó kinh doanh, hoạt động, hành nghề hoặc sử dụng công cụ, phương tiện.⁽¹⁷⁾ Đối với những giấy phép, chứng chỉ bị tẩy xóa, sửa chữa hoặc bị làm sai lệch nội dung thì đương nhiên không thể sử dụng để kinh doanh, hoạt động, hành nghề hoặc sử dụng làm công cụ, phương tiện vi phạm. Do đó, khoản 5 Điều 80 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã quy định: “*Trường hợp phát hiện giấy phép, chứng chỉ hành nghề được cấp không đúng thẩm quyền hoặc có nội dung trái pháp*

luật thì người có thẩm quyền xử phạt phải tiến hành thu hồi ngay theo thẩm quyền, đồng thời phải thông báo bằng văn bản cho cơ quan đã cấp giấy phép, chứng chỉ hành nghề đó biết; trường hợp không thuộc thẩm quyền thu hồi thì phải báo cáo với cơ quan có thẩm quyền để xử lý”.

Tiếp theo, Nghị định số 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định cụ thể hơn: “*Trường hợp phát hiện giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung, thì người có thẩm quyền xử phạt tịch thu và thông báo cho cơ quan đã cấp giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị tịch thu biết*”.

Như vậy, trong trường hợp phát hiện giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung thì người có thẩm quyền xử phạt sẽ tiến hành tịch thu các loại giấy tờ này. Câu hỏi đặt ra là “tịch thu giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung” được áp dụng với tính chất là biện pháp chế tài gì?

Khảo sát các nghị định được ban hành sau khi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP có hiệu lực (từ ngày 05/10/2017) cho thấy biện pháp “tịch thu giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung” đều được quy định là hình thức xử phạt. Cụ thể, theo Điều 6 Nghị định số 55/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2018 xử

(17). Khoản 8 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phân bón thì hành vi “*tự ý viết thêm, tẩy xóa, sửa chữa, làm thay đổi nội dung trong giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất phân bón/giấy phép sản xuất phân bón*” sẽ bị phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 15.000.000 đồng và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tịch thu giấy chứng nhận đủ điều kiện sản xuất phân bón/giấy phép sản xuất phân bón bị viết thêm, tẩy xóa, sửa chữa, làm thay đổi nội dung*”. Theo Điều 7 Nghị định số 55/2018/NĐ-CP thì hành vi “*tự ý viết thêm, tẩy xóa, sửa chữa, làm thay đổi nội dung trong giấy chứng nhận đủ điều kiện buôn bán phân bón*” sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 7.000.000 đồng và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tịch thu giấy chứng nhận đủ điều kiện buôn bán phân bón bị viết thêm, tẩy xóa, sửa chữa, làm thay đổi nội dung*”.

Tương tự, theo Điều 21 Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập thì hành vi “*tẩy xóa, sửa chữa làm thay đổi nội dung Chứng chỉ kế toán viên*” sẽ bị phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tịch thu chứng chỉ kế toán viên bị tẩy xóa, sửa chữa làm thay đổi nội dung*”. Theo Điều 21 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt thì hành vi “*sử dụng giấy phép lái xe bị tẩy xóa*” sẽ bị phạt tiền (tuỳ theo dung tích xi lanh) và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tịch thu giấy phép lái xe bị tẩy xóa*”.

Tuy nhiên, đối với một số nghị định ban hành trước khi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP có hiệu lực thì lại không quy định việc áp dụng hình thức xử phạt tịch thu. Đơn cử, điểm g khoản 3 Điều 14 Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hỗ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã (sửa đổi bởi Nghị định số 67/2015/NĐ-CP) quy định hành vi “*sửa chữa, tẩy xóa, làm sai lệch nội dung thẻ công chứng viên*” bị phạt tiền từ 7.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng thẻ công chứng viên từ 06 tháng đến 12 tháng. Tuy nhiên, hành vi này không bị áp dụng hình thức xử phạt “*tịch thu thẻ công chứng viên bị sửa chữa, tẩy xóa, làm sai lệch nội dung*”. Tương tự, theo Nghị định số 132/2015/NĐ-CP ngày 25/12/2015 xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường thủy nội địa thì hành vi “*tẩy xóa, sửa chữa chứng chỉ chuyên môn đặc biệt của người lái phương tiện*” bị phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 2.000.000 đồng và bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng chứng chỉ chuyên môn từ 01 tháng đến 03 tháng. Tuy nhiên, hành vi này cũng không bị áp dụng hình thức xử phạt “*tịch thu chứng chỉ chuyên môn đặc biệt đã bị tẩy xóa, sửa chữa*”. Như vậy, nếu chỉ căn cứ vào quy phạm mang tính nguyên tắc tại Nghị định số 97/2017/NĐ-CP thì liệu người có thẩm quyền có đủ “can đảm” để tịch thu thẻ công chứng viên bị sửa chữa, tẩy xóa, làm sai lệch nội dung hay chứng chỉ

chuyên môn đặc biệt đã bị tẩy xóa, sửa chữa nếu như có hành vi vi phạm xảy ra?

Trên thực tế, có thể khẳng định rằng, khi xử phạt vi phạm hành chính, người có thẩm quyền chỉ căn cứ vào các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực. Thậm chí, Điều 7a Nghị định số 97/2017/NĐ-CP còn quy định rõ “*hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính chỉ được áp dụng khi nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước có quy định hình thức xử phạt này đối với hành vi vi phạm hành chính cụ thể*”. Như vậy, khi phát hiện vi phạm hành chính, người có thẩm quyền sẽ đối chiếu với nghị định xử phạt chuyên ngành để áp dụng các hình thức xử phạt cũng như mức phạt cụ thể được quy định trong chính nghị định đó. Người có thẩm quyền sẽ không thể áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện nếu như nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước không có quy định hình thức xử phạt này đối với hành vi vi phạm cụ thể. Ngoài ra, cần lưu ý, việc áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả không đúng, không đầy đủ đối với hành vi vi phạm hành chính là một trong những hành vi bị nghiêm cấm đối với người có thẩm quyền xử phạt.

Thứ năm, quy định về hình thức xử phạt tịch thu giấy phép, chứng chỉ bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung vẫn chưa bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa mục đích trừng trị, răn đe với giáo dục.

Như đã trình bày, theo Nghị định số 97/2017/NĐ-CP, “*trường hợp phát hiện giấy*

phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung, thì người có thẩm quyền xử phạt tịch thu và thông báo cho cơ quan đã cấp giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị tịch thu biết”. Một số nghị định quy định cụ thể hình thức xử phạt tịch thu giấy phép, chứng chỉ bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung. Câu hỏi đặt ra là sau khi tịch thu các loại giấy tờ này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có cấp lại giấy phép, chứng chỉ với nội dung ban đầu trước khi bị tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung hay không?

Đơn cử, một cá nhân đã dự sát hạch và được cấp giấy phép lái xe hạng B1 (cấp cho người không hành nghề lái xe). Sau đó, do có nhu cầu hành nghề lái xe nên cá nhân này đã sửa chữa giấy phép lái xe hạng B1 thành hạng B2. Hành vi này bị người có thẩm quyền phát hiện. Theo quy định của Nghị định số 100/2019/NĐ-CP thì người vi phạm sẽ bị phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng, đồng thời bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tịch thu giấy phép lái xe bị tẩy xóa. Như vậy, sau khi chấp hành xong quyết định xử phạt thì cá nhân này có được cấp lại giấy phép lái xe hạng B1 hay không?

Theo Điều 33 Thông tư số 12/2017/TT-BGTVT ngày 15/4/2017 quy định về đào tạo, sát hạch, cấp giấy phép lái xe cơ giới đường bộ (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 38/2019/TT-BGTVT) thì: “*Người tẩy xóa, làm sai lệch các thông tin trên giấy phép lái xe thì giấy phép lái xe đó không có giá trị sử dụng, ngoài việc bị cơ quan quản lý giấy phép lái xe ra quyết định thu hồi giấy phép lái xe, hồ sơ gốc và cập nhật dữ liệu quản lý*

trên hệ thống giấy phép lái xe còn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật và không được cấp giấy phép lái xe trong thời hạn 05 năm, kể từ ngày phát hiện hành vi vi phạm, nếu có nhu cầu cấp lại giấy phép lái xe phải học và sát hạch như trường hợp cấp giấy phép lái xe lần đầu”.

Qua phân tích trên, có thể hiểu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ không cấp giấy phép lái xe trong thời hạn 05 năm kể từ ngày phát hiện hành vi vi phạm. Dưới góc độ bảo vệ quyền con người thì quy định trên là nghiêm khắc quá mức cần thiết và không phù hợp với mục đích xử phạt là kết hợp hài hoà giữa mục đích trừng trị, răn đe với giáo dục.

Tẩy xoá, làm sai lệch các thông tin trên giấy phép, chứng chỉ là hành vi trái pháp luật và đã bị xử phạt. Vì vậy, khi người vi phạm có yêu cầu cơ quan nhà nước cấp lại giấy phép, chứng chỉ với nội dung ban đầu như trước khi bị tẩy xoá, sửa chữa, cơ quan nhà nước nên cấp lại các loại giấy phép, chứng chỉ này. Các loại giấy phép, chứng chỉ bị tẩy xoá, sửa chữa làm sai lệch nội dung là giấy tờ không hợp pháp nên đương nhiên phải bị tịch thu, còn khi chủ thể vi phạm yêu cầu cấp lại do đã thoả mãn điều kiện được cấp giấy phép, chứng chỉ thì vẫn hợp lý và cần được xem xét trong mối quan hệ hài hoà giữa nhà nước với công dân. Việc không cấp lại các loại giấy phép, chứng chỉ trong một khoảng thời gian (ví dụ là 05 năm) sẽ gây ảnh hưởng rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Điều này làm cho việc xử phạt mang nặng tính trừng trị.

Thứ sáu, việc không quy định tịch thu

phương tiện trong trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là sự bất hợp lý.

Theo Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính; hết thời hạn ra quyết định xử phạt; cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích, tổ chức vi phạm hành chính đã giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt. Trong trường hợp này, người có thẩm quyền vẫn có thể ra quyết định tịch thu sung vào ngân sách nhà nước hoặc tiêu huỷ tang vật vi phạm hành chính thuộc loại cấm lưu hành.

Tịch thu sung vào ngân sách nhà nước ở đây đương nhiên phải là một hình thức xử phạt được quy định tại khoản 1 Điều 21 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Tuy nhiên, việc tịch thu sung vào ngân sách nhà nước chỉ áp dụng đối với tang vật mà không áp dụng đối với phương tiện. Thậm chí, khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 còn quy định rõ: *“Quyết định phải ghi rõ lý do không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính; tang vật bị tịch thu, tiêu huỷ; biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng, trách nhiệm và thời hạn thực hiện”.*

Như đã trình bày, hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không chỉ gây thiệt hại về vật chất cho chủ thể vi phạm mà còn nhằm mục đích ngăn chặn khả năng tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để vi phạm hành chính trong tương lai. Do đó, không thể vì quá thời hiệu, quá thời hạn hay cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích, tổ chức vi phạm hành

chính đã giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt mà không tịch thu đối với những phương tiện liên quan đến vi phạm hành chính.

Theo Điều 75 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì: *“Trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản thì vẫn thi hành hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và biện pháp khắc phục hậu quả được ghi trong quyết định”*. Sự khác biệt giữa Điều 65 và Điều 75 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 là ở thời điểm ban hành quyết định tịch thu trước hay sau khi chủ thể vi phạm chết, mất tích (đối với cá nhân) hoặc giải thể, phá sản (đối với tổ chức). Theo đó, nếu cá nhân chết, mất tích (tổ chức giải thể, phá sản) trước khi ban hành quyết định tịch thu thì chỉ được tịch thu tang vật. Ngược lại, nếu cá nhân chết, mất tích (tổ chức giải thể, phá sản) sau khi ban hành quyết định tịch thu thì được tịch thu cả tang vật và phương tiện.

Suy cho cùng, khi cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích (tổ chức vi phạm giải thể, phá sản) thì xem như chủ thể vi phạm đã không còn tồn tại. Việc ban hành quyết định tịch thu trước hay sau khi chủ thể vi phạm chết, mất tích (hay giải thể, phá sản) cũng không tạo ra sự khác biệt bởi lúc này quyết định tịch thu vẫn chưa được thi hành trên thực tế. Vì vậy, việc tạo ra sự khác biệt trong hai trường hợp trên là không cần thiết bởi tịch thu trong trường hợp này đều nhằm hướng đến mục đích loại trừ khả năng tiếp tục sử dụng công cụ, phương tiện để vi phạm hành chính trong tương lai.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền phải chứng minh được lỗi vi phạm là cố ý. Vi phạm hành chính phải tồn tại yếu tố lỗi. Tuy nhiên, việc phân biệt lỗi cố ý và lỗi vô ý là không đơn giản, đặc biệt giữa lỗi cố ý gián tiếp với vô ý vì quá tự tin lại càng khó phân biệt.⁽¹⁸⁾ Thiết nghĩ, việc chứng minh lỗi cố ý hay vô ý chỉ phù hợp với thủ tục tố tụng, thông qua phiên toà công khai với sự tham gia của toà án, viện kiểm sát, luật sư bào chữa. Đối với vi phạm hành chính, việc xử phạt được tiến hành theo thủ tục hành chính khép kín, thời hạn ban hành quyết định xử phạt cũng khá ngắn nên khó có thể chứng minh được hình thức lỗi. Thực tiễn thi hành pháp luật đã chứng minh là người có thẩm quyền khi áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính chỉ căn cứ vào hành vi vi phạm và hình thức xử phạt được quy định trong nghị định chứ không chứng minh yếu tố lỗi là cố ý hay vô ý. Vì vậy, nhà làm luật cần cân nhắc loại bỏ điều kiện “lỗi cố ý” khi áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện. Theo đó, nếu xác định đó là vi phạm hành chính nghiêm trọng và có sử dụng tang vật, phương tiện liên quan thì quy định việc áp dụng hình thức xử phạt này bởi mục đích của hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành

(18). Trần Đình Hải, “Bàn về lỗi cố ý gián tiếp hay lỗi vô ý vì quá tự tin dưới góc độ tâm lý tội phạm”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/ban-ve-loi-co-y-gian-tiep-hay-loi-vo-y-vi-qua-tu-tin-duoi-goc-do-tam-ly-toi-pham>, ngày 20/2/2020, truy cập 20/4/2020.

chính là nhằm loại trừ khả năng tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để vi phạm hành chính trong tương lai.

Thứ hai, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là hình thức xử phạt được áp dụng đối với các vi phạm hành chính nghiêm trọng. Do đó, hình thức xử phạt này không thể áp dụng đồng thời với hình thức xử phạt cảnh cáo với tính chất là vi phạm hành chính không nghiêm trọng. Với tư duy đó, Chính phủ cần rà soát tất cả nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực để thiết kế hình thức xử phạt phù hợp, tránh tình trạng xây dựng chế tài xử phạt với các hình thức mà bản chất có sự mâu thuẫn với nhau đối với một vi phạm hành chính. Theo đó, nếu nhà làm luật đánh giá vi phạm hành chính là không nghiêm trọng và không cần thiết phải áp dụng hình thức tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì quy định hành vi đó áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo mà không kèm theo hình thức tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Ngược lại, nếu cho rằng vi phạm hành chính cần bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính nhằm tăng tính răn đe thì không quy định áp dụng hình thức phạt cảnh cáo đối với vi phạm này.

Thứ ba, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 cần được sửa đổi theo hướng thừa nhận quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Theo đó, Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 có thể được sửa đổi như sau: “Đối với hành vi vi phạm hành

chính mà pháp luật quy định áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính hoặc áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính”.

Thứ tư, trên cơ sở nguyên tắc “trường hợp phát hiện giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung, thì người có thẩm quyền xử phạt tịch thu và thông báo cho cơ quan đã cấp giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị tịch thu biết” được ghi nhận trong Nghị định số 97/2017/NĐ-CP, Chính phủ cần tiến hành rà soát và bổ sung hình thức xử phạt tịch thu tang vật đối với những loại giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị cố ý tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung. Sự bổ sung này là cần thiết nhằm tạo cơ sở vững chắc cho việc áp dụng pháp luật trên thực tế. Bên cạnh đó, đứng dưới góc độ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể vi phạm, nhà làm luật cần tạo điều kiện cho họ có thể được cấp lại những giấy phép, chứng chỉ với nội dung như trước khi bị tẩy xóa, sửa chữa. Việc không cấp lại các loại giấy phép, chứng chỉ hoặc chỉ cấp lại sau khoảng thời gian nhất định vô hình trung là sự khước từ của Nhà nước đối với việc thực hiện quyền của cá nhân, tổ chức. Điều này làm cho việc xử phạt mang

nặng tính trừng phạt mà không có ý nghĩa giáo dục, hướng thiện.

Cuối cùng, việc nhà làm luật chỉ quy định tịch thu tang vật chứ không tịch thu phương tiện trong trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là chưa thỏa đáng. Khi cá nhân vi phạm hành chính chết, mất tích, tổ chức vi phạm hành chính đã giải thể, phá sản thì xem như chủ thể vi phạm không còn tồn tại trên thực tế. Khi đó, người có thẩm quyền không cần áp dụng các hình thức xử phạt nhằm gây thiệt hại về quyền sở hữu tài sản hay quyền nhân thân của người vi phạm. Tuy nhiên, việc loại trừ khả năng tiếp tục sử dụng công cụ, phương tiện để vi phạm hành chính vẫn cần được nhìn nhận thấu đáo. Do vậy, nhà làm luật cần bổ sung quy định tịch thu cả phương tiện trong trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Cụ thể, khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 có thể được sửa đổi như sau: “Đối với trường hợp quy định tại các điểm a, b, c và d khoản 1 Điều này, người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng có thể ra quyết định tịch thu sung vào ngân sách nhà nước hoặc tiêu hủy tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thuộc loại cấm lưu hành và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 1 Điều 28 của Luật này.

Quyết định phải ghi rõ lý do không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính; tang vật, phương tiện bị tịch thu, tiêu hủy; biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng, trách nhiệm và thời hạn thực hiện. Bổ sung trên

không chỉ bảo đảm tính hợp lý mà còn tạo ra sự thống nhất với quy định “*vấn thi hành hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính trong trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản*” tại Điều 75 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Đình Hải, “Bàn về lỗi cố ý gián tiếp hay lỗi vô ý vì quá tự tin dưới góc độ tâm lý tội phạm”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/ban-ve-loi-co-y-gian-tiep-hay-loi-vo-y-vi-qua-tu-tin-duoi-goc-do-tam-ly-toi-pham>
2. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017.
3. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017.
4. Hoàng Thị Kim Quế, *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2015.
5. Lê Minh Tâm (chủ biên), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.
6. Dững Thị Mỹ Thắm, “Trách nhiệm hành chính đối với hành vi trộm cắp điện và giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 2/2020.
7. Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013.