

HÌNH THỨC XỬ PHẠT CẢNH CÁO TRONG PHÁP LUẬT VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

NGUYỄN NHẬT KHANH *

Tóm tắt: Trong các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, cảnh cáo là hình thức xử phạt đặc biệt và được áp dụng khá phổ biến. Tuy nhiên, hình thức xử phạt này vẫn còn một số bất cập về các vấn đề như: 1) điều kiện áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức; 2) mối liên hệ giữa hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện khi xử phạt người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi; 3) kỹ thuật lập pháp; 4) thẩm quyền xử phạt cảnh cáo. Trên cơ sở phân tích các bất cập nêu trên, bài viết đề xuất các giải pháp cụ thể để hoàn thiện quy định pháp luật về hình thức xử phạt cảnh cáo.

Từ khoá: Cảnh cáo; vi phạm hành chính; xử phạt

Nhận bài: 05/02/2020

Hoàn thành biên tập: 14/8/2020

Duyệt đăng: 12/9/2020

WARNING AS A FORM OF SANCTIONS IN THE LAW ON HANDLING OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS

Abstract: Among the sanctions imposed for administrative violations, warning is a special form commonly used. However, there are still some shortcomings in regulations on this sanction such as: 1) conditions for imposing warning to persons aged fully 16 or older and organizations; 2) the relationship between warning and confiscation of material evidences, means used for administrative violations when sanctioned persons aged between fully 14 and under 16; 3) legislative techniques; 4) competence to apply this kind of sanction. On the basis of the above analysis, the article makes several recommendations to improve the regulations on caution.

Keywords: Warning; administrative violations; sanctioning of administrative violations

Received: Feb 5th, 2020; Editing completed: Aug 14th, 2020; Accepted for publication: Sept 12th, 2020

1. Nhận thức chung về hình thức xử phạt cảnh cáo trong xử phạt vi phạm hành chính

Hình thức xử phạt là biện pháp chế tài hành chính được pháp luật quy định đối với chủ thể vi phạm hành chính (VPHC), thể hiện sự đánh giá của Nhà nước về mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi và chủ thể vi phạm. Xây dựng hệ thống các hình thức xử phạt đủ nghiêm khắc, đáp ứng yêu cầu

đấu tranh phòng chống VPHC luôn là nhiệm vụ hàng đầu của pháp luật về xử phạt VPHC.⁽¹⁾ Hiện nay, Điều 21 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC năm 2012) quy định các hình thức xử phạt áp dụng trong xử phạt VPHC gồm: “a) Cảnh cáo; b) Phạt tiền; c) Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: nnkhanh@hcmulaw.edu.vn

(1). Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật XLVPHC năm 2012*, Tái bản lần thứ 1, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 213.

đình chỉ hoạt động có thời hạn; d) Tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC; đ) trục xuất". Trong số các hình thức xử phạt trên, cảnh cáo là hình thức xử phạt được áp dụng khá phổ biến. Điều 22 Luật XLVPHC năm 2012 quy định: "*Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPHC không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hoặc đối với mọi hành vi VPHC do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Cảnh cáo được quyết định bằng văn bản*". Hình thức xử phạt này có những đặc điểm nổi bật sau:

Một là chỉ áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính mà không áp dụng là hình thức xử phạt bổ sung

Trong số các hình thức xử phạt, Luật XLVPHC năm 2012 quy định "cảnh cáo" và "phạt tiền" là 02 hình thức xử phạt chỉ được quy định và áp dụng là hình thức xử phạt chính. Với tính chất là hình thức xử phạt chính, cảnh cáo được áp dụng độc lập mà không nhất thiết phải áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung kèm theo. Nói cách khác, khi xử phạt người có thẩm quyền chỉ cần áp dụng duy nhất hình thức xử phạt cảnh cáo là đủ để ban hành quyết định xử phạt.

Hai là hình thức xử phạt cảnh cáo được áp dụng trong hai trường hợp

Trường hợp thứ nhất, đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức thực hiện VPHC thì hình thức xử phạt cảnh cáo chỉ được áp dụng khi thoả mãn đầy đủ các điều kiện: 1) VPHC không nghiêm trọng; 2) có

tình tiết giảm nhẹ; 3) theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo.

Trường hợp thứ hai, hình thức xử phạt cảnh cáo được áp dụng đối với mọi VPHC do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Đối với nhóm đối tượng này, dù VPHC do họ thực hiện có nghiêm trọng đến mức độ nào thì người có thẩm quyền cũng đều phải áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo mà không được áp dụng các hình thức xử phạt khác. Điều này thể hiện rõ nét sự bảo vệ của Nhà nước đối với trẻ em⁽²⁾ - nhóm đối tượng được Nhà nước, pháp luật và xã hội bảo vệ đặc biệt. Đồng thời, quy định này cũng phản ánh nguyên tắc xử phạt đối với người chưa thành niên tại khoản 1 Điều 134 Luật XLVPHC năm 2012 là "*nhằm giáo dục, giúp đỡ họ (người chưa thành niên trong đó bao gồm cả trẻ em) sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh và trở thành công dân có ích cho xã hội*".

Ba là hình thức xử phạt cảnh cáo được quyết định bằng văn bản theo thủ tục xử phạt không lập biên bản (thủ tục đơn giản) bởi tất cả chủ thể có thẩm quyền xử phạt

Theo quy định của Luật XLVPHC năm 2012, việc xử phạt VPHC có thể được thực hiện theo thủ tục lập biên bản (thủ tục thông thường) hoặc không lập biên bản (thủ tục đơn giản). Thủ tục xử phạt không lập biên bản áp dụng trong trường hợp xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 250.000 đồng đối với

(2). Điều 1 Luật Trẻ em năm 2016 quy định: "*Trẻ em là người dưới 16 tuổi*".

cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức trừ trường hợp VPHC được phát hiện nhờ sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật, nghiệp vụ thì phải lập biên bản. Đối với các trường hợp vi phạm còn lại sẽ thực hiện xử phạt theo thủ tục có lập biên bản.⁽³⁾ Từ quy định này có thể xác định khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với cá nhân, tổ chức VPHC thì người có thẩm quyền xử phạt sẽ áp dụng thủ tục xử phạt không lập biên bản. Cần lưu ý rằng, theo quy định của pháp luật, việc áp dụng hình thức phạt cảnh cáo phải bằng hình thức văn bản dưới dạng các quyết định xử phạt. Việc xử phạt cảnh cáo dưới hình thức “bằng miệng” sẽ không có giá trị pháp lý và không được coi là xử phạt cảnh cáo.

Bên cạnh đó, do việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo theo thủ tục xử phạt không lập biên bản nên quy trình xử phạt được tiến hành một cách nhanh chóng thông qua việc ban hành quyết định xử phạt tại chỗ. Vì thế, tất cả các chủ thể có thẩm quyền xử phạt trong Luật XLVPHC năm 2012 đều có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo và đây là nội dung quan trọng trong xử phạt VPHC bởi lẽ yếu tố thẩm quyền ảnh hưởng đến tính hợp pháp của việc xử phạt. Trong khi đó, đối với các hình thức xử phạt khác cũng như các biện pháp khắc phục hậu quả thì có những chức danh không có thẩm quyền áp dụng.⁽⁴⁾ Điều

này cũng phản ánh tính phổ biến của hình thức xử phạt cảnh cáo trong hoạt động xử phạt VPHC.

Bốn là mục đích chính của hình thức xử phạt cảnh cáo là giáo dục ý thức chấp hành pháp luật của chủ thể VPHC

Các hình thức xử phạt VPHC là phương tiện để bảo đảm cho các quy định pháp luật về hành chính có thể thực hiện được nhiệm vụ bảo vệ các quy tắc, trật tự xã hội, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, đồng thời giáo dục mọi người ý thức tuân theo pháp luật.⁽⁵⁾ Việc áp dụng các hình thức xử phạt đối với chủ thể VPHC hướng đến nhiều mục đích như trừng trị, răn đe, giáo dục đối với người vi phạm hoặc ngăn chặn, phòng chống người vi phạm tiếp tục VPHC. Tuy nhiên, mỗi hình thức xử phạt lại phản ánh các mục đích trên ở một khía cạnh khác nhau.

Mục đích áp dụng của hình thức “phạt tiền” thể hiện qua việc tước đi một khoản lợi ích vật chất trực tiếp của chủ thể vi phạm, làm cho họ bị thiệt hại về tài sản và điều này phản ánh rõ mục đích trừng trị, răn đe đối

(3). Khoản 1 Điều 56, khoản 1 Điều 57 Luật XLVPHC năm 2012.

(4). Các chức danh như chiến sĩ công an nhân dân, chiến sĩ bộ đội biên phòng đang thi hành công vụ;

trạm trưởng, đội trưởng của các chức danh này; cảnh sát viên cảnh sát biển; tổ trưởng tổ nghiệp vụ cảnh sát biển; công chức hải quan đang thi hành công vụ; đội trưởng thuộc chi cục hải quan, đội trưởng thuộc chi cục kiểm tra sau thông quan; kiểm lâm viên đang thi hành công vụ; công chức thuế đang thi hành công vụ; đội trưởng đội thuế; kiểm soát viên thị trường đang thi hành công vụ; chấp hành viên thi hành án dân sự đang thi hành công vụ chỉ có thẩm quyền phạt cảnh cáo và phạt tiền mà không được áp dụng các hình thức xử phạt khác cũng như các biện pháp khắc phục hậu quả.

(5). Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), sđd, tr. 226.

với chủ thể vi phạm. 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” được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Mục đích răn đe của hình thức xử phạt này thể hiện qua việc tạm thời tước đi quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc buộc phải tạm ngưng hoạt động trong khoảng thời gian nhất định chứ không phải làm vô hiệu giá trị pháp lý của giấy phép, chứng chỉ hành nghề hay chấm dứt hoàn toàn hoạt động của chủ thể VPHC. Hình thức xử phạt “tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC” được áp dụng nhằm ngăn chặn khả năng chủ thể vi phạm tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để VPHC trong tương lai. Hình thức xử phạt “trục xuất” được áp dụng nhằm chấm dứt khả năng tiếp tục VPHC của người nước ngoài khi buộc họ phải rời khỏi lãnh thổ Việt Nam. Trong khi đó, hình thức xử phạt “cảnh cáo” thể hiện sự khiển trách công khai của Nhà nước đối với cá nhân, tổ chức VPHC. Tính răn đe của hình thức xử phạt này thể hiện qua việc gây cho đối tượng bị xử phạt những tổn hại nhất định về mặt tinh thần chứ không gây ra thiệt hại trực tiếp về kinh tế như những hình thức xử phạt khác. Tổn thất về tinh thần mà đối tượng bị xử phạt cảnh cáo phải gánh chịu là sự đánh giá tiêu cực của Nhà nước về ý thức chấp hành pháp luật của họ, buộc họ phải có sự thay đổi trong nhận thức và hành động để không thực hiện các VPHC khác trong tương lai.

Như vậy, so với các hình thức xử phạt VPHC khác, cảnh cáo được xem là hình thức xử phạt nhẹ nhất, mục đích áp dụng của hình thức xử phạt này mang ý nghĩa giáo dục nhiều hơn là trừng phạt, nhằm nhắc nhở việc tôn trọng và chấp hành trật tự quản lý nhà nước.⁽⁶⁾

2. Một số bất cập pháp luật về hình thức xử phạt cảnh cáo và kiến nghị hoàn thiện

2.1. Bất cập về điều kiện áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức vi phạm hành chính

Như đã trình bày, đối với cá nhân từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi VPHC thì trong mọi trường hợp đều áp dụng hình thức xử phạt là cảnh cáo. Do vậy, đối với nhóm đối tượng này chỉ cần đáp ứng điều kiện về độ tuổi thì người có thẩm quyền sẽ đương nhiên áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo mà không cần quan tâm điều kiện nào khác kèm theo. Trong khi đó, đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức VPHC thì hình thức xử phạt cảnh cáo chỉ được áp dụng khi có đầy đủ các điều kiện: 1) VPHC không nghiêm trọng; 2) có tình tiết giảm nhẹ; 3) theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Do vậy, khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, người có thẩm quyền xử phạt phải bảo đảm VPHC đáp ứng đầy đủ cả ba điều kiện nêu trên. Nói cách khác, nếu thiếu một trong ba điều kiện này thì không thể áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo.

Hiện nay, quy định về các hình thức xử phạt và điều kiện áp dụng thuộc về thẩm

(6). Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), sđd, tr. 234.

quyền của Quốc hội thông qua nội dung của Luật XLVPHC năm 2012, còn việc xác định VPHC thuộc loại nào (nghiêm trọng hay không nghiêm trọng) và bị áp dụng hình thức xử phạt nào thì thuộc về thẩm quyền của Chính phủ thông qua việc ban hành các nghị định quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể.⁽⁷⁾ Vì thế, đối với điều kiện thứ nhất “VPHC không nghiêm trọng” và điều kiện thứ ba “theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo” hoàn toàn do Chính phủ quyết định. Người có thẩm quyền xử phạt sẽ không thể tự mình kết luận VPHC là nghiêm trọng hay không mà phải dựa vào quy định trong các nghị định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể. Đồng thời, việc áp dụng hình thức xử phạt nào tuy là quyền của chủ thể có thẩm quyền xử phạt nhưng họ chỉ có thể quyết định áp dụng các hình thức xử phạt đã được dự liệu sẵn trong các nghị định của Chính phủ.

Ngoài ra, điều kiện thứ ba “theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo” đã bao hàm điều kiện thứ nhất là “VPHC không nghiêm trọng”. Cơ sở để khẳng định điều này là Luật XLVPHC năm 2012 chỉ duy nhất một lần nhắc đến cụm từ “VPHC không nghiêm trọng” với tính chất là một trong ba điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Điều này đồng nghĩa với việc khi Chính phủ quy định một VPHC bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo thì cũng gián tiếp khẳng định đó là “VPHC không nghiêm trọng”. Vì lẽ đó, để xác định VPHC có thoả mãn điều kiện thứ nhất và

điều kiện thứ ba nhằm áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hay không thì người có thẩm quyền xử phạt chỉ cần đối chiếu với nghị định của Chính phủ quy định về hình thức xử phạt áp dụng cho hành vi đó, nếu có quy định hình thức xử phạt cảnh cáo thì đã thoả mãn hai điều kiện này.

Do đó, điều kiện duy nhất còn lại người có thẩm quyền xử phạt phải xác định trước khi quyết định áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với chủ thể vi phạm đó là VPHC “có tình tiết giảm nhẹ”. Hiện nay, các tình tiết giảm nhẹ được quy định cụ thể tại Điều 9 Luật XLVPHC năm 2012.⁽⁸⁾

Có thể thấy, ưu điểm của việc quy định VPHC “có tình tiết giảm nhẹ” là điều kiện áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo thể hiện sự phân hoá tính chất, mức độ nguy hiểm của VPHC so với các trường hợp bị áp dụng hình thức xử phạt khác. Tuy nhiên, chính điều kiện này cũng làm nảy sinh một số bất cập, từ đó gây ra nhiều khó khăn cho người có thẩm quyền khi tiến hành xử phạt.

(8). Điều 9 Luật XLVPHC năm 2012 quy định các tình tiết giảm nhẹ gồm: 1) Người VPHC đã có hành vi ngăn chặn, làm giảm bớt hậu quả của vi phạm hoặc tự nguyện khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại; 2) Người VPHC đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi; tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC; 3) VPHC trong tình trạng bị kích động về tinh thần do hành vi trái pháp luật của người khác gây ra; vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng; vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết; 4) VPHC do bị ép buộc hoặc bị lệ thuộc về vật chất hoặc tinh thần; 5) Người VPHC là phụ nữ mang thai, người già yếu, người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình; 6) VPHC vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra; 7) VPHC do trình độ lạc hậu; 8) Những tình tiết giảm nhẹ khác do Chính phủ quy định.

(7). Điều 4 Luật XLVPHC năm 2012.

Hiện nay có hai cách được Chính phủ áp dụng khi quy định về hình thức xử phạt cảnh cáo đối với VPHC trong các lĩnh vực:

Thứ nhất, quy định VPHC có thể bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền.⁽⁹⁾ Ví dụ, khoản 1 Điều 16 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP xử phạt VPHC trong lĩnh vực đất đai quy định: “Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với trường hợp đưa vật liệu xây dựng hoặc các vật khác lên thửa đất của người khác hoặc thửa đất của mình mà gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác”.

Cách quy định này tạo điều kiện cho người có thẩm quyền sự chủ động trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý nhà nước nhằm áp dụng pháp luật phù hợp với từng hoàn cảnh, mục đích nhất định. Vì thế, tùy vào tình hình cụ thể, người có thẩm quyền có thể xem xét áp dụng hình thức phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đối người vi phạm. Tuy nhiên, cách quy định này làm phát sinh sự chồng chéo trong việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức phạt tiền. Bởi lẽ trong trường hợp VPHC có tình tiết giảm nhẹ thì người có thẩm quyền cũng có thể lựa chọn hình thức phạt tiền theo quy định tại khoản 4 Điều 23 Luật XLVPHC năm 2012 là: “*Mức tiền phạt cụ thể đối với một*

hành vi VPHC là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó; nếu có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được giảm quá mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu có tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tiền phạt tối đa của khung tiền phạt”. Câu hỏi có tính thực tiễn đặt ra là người có thẩm quyền sẽ dựa vào tiêu chí nào để quyết định áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hay phạt tiền? Rõ ràng trong trường hợp này pháp luật về xử phạt VPHC hoàn toàn không có câu trả lời mà việc áp dụng cảnh cáo hay phạt tiền hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của người có thẩm quyền xử phạt trên cơ sở “tùy nghi hành chính”.⁽¹⁰⁾ Qua đó làm phát sinh vấn đề cùng một VPHC có tính chất, mức độ, tình tiết giống nhau nhưng có lúc bị xử phạt cảnh cáo, có lúc bị xử phạt tiền, trong khi hậu quả pháp lý của hai hình thức xử phạt này rất khác nhau. Hình thức xử phạt cảnh cáo mang ý nghĩa giáo dục, có mục đích nhắc nhở chủ thể vi phạm tôn trọng và chấp hành các quy định pháp luật về quản lý nhà nước. Trong khi đó, hình thức phạt tiền nhằm mục đích chính là tước đi một khoản lợi ích vật chất trực tiếp của chủ thể vi phạm, làm cho họ bị thiệt hại về tài sản.

Thứ hai, quy định VPHC chỉ bị áp dụng duy nhất một hình thức xử phạt là cảnh cáo. Ví dụ, khoản 1 Điều 14 Nghị định số

(9). Cách quy định này được áp dụng trong đa số các nghị định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực. Trong khi đó, chỉ có một số trường hợp hiếm hoi không quy định áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo như: Nghị định số 127/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 45/2016/NĐ-CP); Nghị định số 67/2017/NĐ-CP; Nghị định số 115/2018/NĐ-CP; Nghị định số 42/2019/NĐ-CP.

(10). Xem thêm: Cao Vũ Minh, “Bàn về quyền tùy nghi trong hoạt động của các cơ quan hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11/2013, tr. 10 - 20.

45/2019/NĐ-CP về xử phạt VPHC trong lĩnh vực du lịch quy định: “*Cảnh cáo đối với hành vi không thực hiện đúng thông báo nộp tiền phí, lệ phí, các khoản phải nộp khác của cơ quan có thẩm quyền*”. Theo khảo sát, đến thời điểm 31/01/2020, hiện có 26 nghị định của Chính phủ quy định về xử phạt VPHC (đang có hiệu lực áp dụng) có quy định các VPHC chỉ bị áp dụng hình thức xử phạt duy nhất là “Cảnh cáo” đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức thực hiện VPHC.⁽¹¹⁾ Vì vậy, khi xử phạt đối với các hành vi này, người có thẩm quyền chỉ có thể áp dụng hình thức xử phạt chính duy nhất là cảnh cáo chứ không được áp dụng bất cứ hình thức xử phạt nào khác.

(11). Có 26 nghị định của Chính phủ quy định một số VPHC chỉ bị áp dụng một hình thức xử phạt duy nhất là “cảnh cáo” gồm: Nghị định số 95/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ-CP); Nghị định số 98/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 48/2018/NĐ-CP); Nghị định số 108/2013/NĐ-CP (được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 145/2016/NĐ-CP); Nghị định số 109/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 49/2016/NĐ-CP); Nghị định số 110/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 67/2015/NĐ-CP); Nghị định số 120/2013/NĐ-CP; Nghị định số 129/2013/NĐ-CP; Nghị định số 134/2013/NĐ-CP; Nghị định số 138/2013/NĐ-CP; Nghị định số 162/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 23/2017/NĐ-CP); Nghị định số 176/2013/NĐ-CP; Nghị định số 95/2016/NĐ-CP; Nghị định số 155/2016/NĐ-CP; Nghị định số 33/2017/NĐ-CP; Nghị định số 104/2017/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 65/2019/NĐ-CP); Nghị định số 119/2017/NĐ-CP; Nghị định số 142/2017/NĐ-CP; Nghị định số 41/2018/NĐ-CP; Nghị định số 55/2018/NĐ-CP; Nghị định số 64/2018/NĐ-CP; Nghị định số 45/2019/NĐ-CP; Nghị định số 46/2019/NĐ-CP; Nghị định số 51/2019/NĐ-CP; Nghị định số 63/2019/NĐ-CP; Nghị định số 75/2019/NĐ-CP; Nghị định số 88/2019/NĐ-CP.

Đối với cách quy định thứ hai, để áp dụng được hình thức xử phạt cảnh cáo thì người có thẩm quyền phải xác định VPHC trên thực tế có tình tiết giảm nhẹ hay không? Trường hợp có tình tiết giảm nhẹ thì việc xử phạt sẽ rất đơn giản, người có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định xử phạt đối với chủ thể VPHC để áp dụng hình thức phạt cảnh cáo. Ngược lại, trường hợp các VPHC không có tình tiết giảm nhẹ thì người có thẩm quyền xử phạt sẽ rơi vào tình trạng “tiến thoái lưỡng nan”. Bởi lẽ nếu áp dụng hình thức cảnh cáo để xử phạt người vi phạm khi không có tình tiết giảm nhẹ thì quyết định xử phạt sẽ không bảo đảm tính hợp pháp do không đủ điều kiện để áp dụng. Ngược lại, nếu vì lý do chủ thể vi phạm không có tình tiết giảm nhẹ mà không áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo thì dẫn đến bỏ lọt vi phạm, điều này trái với nguyên tắc “*Mọi VPHC phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật*”.⁽¹²⁾ Vi phạm cả hai trường hợp này đều khiến cho chủ thể có thẩm quyền xử phạt phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý liên quan đến việc thực hiện thẩm quyền xử phạt của mình.⁽¹³⁾ Bất

(12). Điều a khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

(13). Khoản 2 Điều 16 Luật XLVPHC năm 2012 quy định: “*Người có thẩm quyền xử lý VPHC mà sách nhiễu, đòi, nhận tiền, tài sản khác của người vi phạm, dung túng, bao che, không xử lý hoặc xử lý không kịp thời, không đúng tính chất, mức độ vi phạm, không đúng thẩm quyền hoặc vi phạm quy định khác tại Điều 12 của Luật này và quy định khác của pháp luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự*”.

cập trên đã làm cho người có thẩm quyền lúng túng khi xử phạt, dẫn đến hệ quả có nhiều sai phạm phát sinh trong quá trình áp dụng pháp luật.

Ví dụ: ngày 06/8/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường HBC, quận TĐ, thành phố H ban hành Quyết định số 580/QĐ-XPVPHC để xử phạt VPHC đối với LHT (sinh năm 1990) do vi phạm quy định *“người có trách nhiệm đăng kí khai sinh cho trẻ em mà không thực hiện việc đăng kí đúng thời hạn quy định”* đối với con của LHT là LTP (sinh ngày 26/5/2019) với hình thức xử phạt cảnh cáo. Tuy nhiên, trong nội dung của Quyết định xử phạt Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường HBC không áp dụng bất cứ tình tiết giảm nhẹ nào đối với LHT nhưng lại áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với người này là chưa đáp ứng đầy đủ các điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt này theo quy định của Luật XLVPHC năm 2012. Ngược lại, nếu Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường HBC không tiến hành xử phạt thì dẫn đến bỏ lọt vi phạm.

Qua phân tích trên có thể thấy, điều kiện thứ hai để được áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo là *“VPHC có tình tiết giảm nhẹ”* đang gây ra nhiều trở ngại về mặt pháp lí dẫn đến mục đích phân hoá trách nhiệm hành chính không đạt được. Thiết nghĩ Luật XLVPHC năm 2012 cần đánh giá lại việc áp dụng điều kiện này đối với hình thức xử phạt cảnh cáo, trên cơ sở đó Chính phủ sẽ áp dụng để quy định hình thức xử phạt cảnh cáo đối với các VPHC trong từng lĩnh vực quản lí nhà nước cụ thể, từ đó tháo gỡ các khó

khăn về mặt pháp lí cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền xử phạt.

Vì vậy, khi sửa đổi Luật XLVPHC năm 2012, nhà làm luật cần cân nhắc loại bỏ điều kiện *“VPHC có tình tiết giảm nhẹ”* khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo bởi những hạn chế phát sinh từ quy định này như đã trình bày. Đồng thời, Chính phủ cần xem xét phương án loại bỏ cách quy định một VPHC vừa có thể phạt cảnh cáo, vừa có thể phạt tiền trong các nghị định quy định về xử phạt VPHC đối với từng lĩnh vực quản lí nhà nước vì không có tiêu chí để người có thẩm quyền xác định khi nào thì phạt cảnh cáo, khi nào thì phạt tiền dẫn đến việc áp dụng pháp luật thiếu thống nhất. Theo đó, nếu nhà làm luật đánh giá VPHC là không nghiêm trọng và không cần thiết phải áp dụng hình thức phạt tiền thì quy định hành vi đó chỉ áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo mà không kèm theo hình thức phạt tiền. Cách quy định này một mặt giải quyết được tình trạng nhập nhằng khi áp dụng hình thức xử phạt đối với VPHC có tình tiết giảm nhẹ, đồng thời cũng phù hợp với yêu cầu của việc quy định hình thức xử phạt VPHC là: *“đối với hành vi vi phạm không nghiêm trọng, có tính chất đơn giản, thì phải quy định hình thức xử phạt cảnh cáo”*.⁽¹⁴⁾ Ngược lại, nếu cho rằng VPHC cần bị phạt tiền để tăng tính răn đe đối với

(14). Điểm a khoản 2 Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

chủ thể vi phạm thì không nên kèm theo lựa chọn áp dụng hình thức phạt cảnh cáo.

2.2. Về mối liên hệ giữa hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính khi xử phạt người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi

Để bảo đảm hoạt động xử phạt VPHC vừa tuân thủ tính hợp pháp, vừa đạt được mục đích và yêu cầu của hoạt động quản lý nhà nước, Luật XLVPHC năm 2012 đã xây dựng các nguyên tắc xử phạt VPHC tại Điều 3, trong đó có nguyên tắc: *“Việc xử phạt VPHC phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng”*.⁽¹⁵⁾ Nguyên tắc này đòi hỏi khi xử phạt người có thẩm quyền phải đặc biệt chú ý đến đối tượng vi phạm, đây là dấu hiệu thuộc về chủ thể trong các yếu tố cấu thành nên VPHC.⁽¹⁶⁾ Theo đó, đối tượng bị xử phạt VPHC phải là đối tượng có năng lực trách nhiệm hành chính. Đồng thời, để có sự phân hoá trách nhiệm hành chính, người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào các đặc điểm riêng biệt của đối tượng vi phạm để áp dụng các biện pháp trách nhiệm hành chính phù hợp. Với tính thần đó, Luật XLVPHC năm 2012 đã thiết kế các biện pháp trách nhiệm hành chính (gồm hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả) cho hai nhóm đối tượng: Nhóm 1: đối tượng vi phạm là cá nhân đã thành niên (từ đủ 18 tuổi trở lên) và tổ chức;

Nhóm 2: đối tượng vi phạm là cá nhân chưa thành niên (từ đủ 14 đến chưa đủ 18 tuổi).

Với đối tượng vi phạm là cá nhân chưa thành niên, Luật XLVPHC năm 2012 quy định ba hình thức xử phạt có thể áp dụng gồm: 1) Cảnh cáo; 2) Phạt tiền; 3) Tịch thu tang vật, phương tiện VPHC. Về giá trị áp dụng, cảnh cáo và phạt tiền chỉ có thể áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính; còn tịch thu tang vật, phương tiện VPHC có thể áp dụng là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung. Riêng đối với người chưa thành niên VPHC là người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thì Luật XLVPHC năm 2012 quy định chỉ áp dụng hai hình thức xử phạt là cảnh cáo và tịch thu tang vật, phương tiện VPHC mà không áp dụng hình thức xử phạt tiền.⁽¹⁷⁾ Đây là quy định hợp lý và phù hợp với các quy định về độ tuổi lao động được quy định trong Bộ luật Lao động. Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi - tức là trẻ em chưa thể tham gia vào các quan hệ lao động, làm công ăn lương.⁽¹⁸⁾

Về mặt logic, cảnh cáo và tịch thu tang vật, phương tiện VPHC đều có thể áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính, tuy nhiên do Luật XLVPHC năm 2012 quy định mọi VPHC do người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi đều bị phạt cảnh cáo (Điều 22) nên đã gián tiếp loại bỏ khả năng áp dụng hình

(15). Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

(16). Cấu thành VPHC bao gồm mặt chủ quan, mặt khách quan, chủ thể và khách thể.

(17). Khoản 3 Điều 134 Luật XLVPHC năm 2012 quy định: *“Trường hợp người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi VPHC thì không áp dụng hình thức phạt tiền”*.

(18). Cao Vũ Minh, “Vướng mắc về hình thức xử phạt VPHC đối với người chưa thành niên”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5/2019, tr. 49.

thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC với tính chất là hình thức xử phạt chính. Nói cách khác, hình thức xử phạt cảnh cáo luôn được áp dụng là hình thức xử phạt chính đối với mọi VPHC do người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện, còn hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC nếu được áp dụng thì chỉ có thể áp dụng là hình thức xử phạt bổ sung chứ không thể áp dụng là hình thức xử phạt chính.

Qua phân tích trên có thể thấy rằng các quy định của Luật XLVPHC năm 2012 đã làm hẹp đi phạm vi và điều kiện áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC. Do vậy, các quy định trên có thể bị lợi dụng vào mục đích bất hợp pháp là sử dụng người đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện VPHC. Khi bị phát hiện thì đối tượng này chỉ bị phạt cảnh cáo và không thể bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC nếu pháp luật không có quy định về việc áp dụng hình thức xử phạt này với tính chất là hình thức xử phạt bổ sung.⁽¹⁹⁾ Vì thế, để tạo sự thống nhất trong cách hiểu và áp dụng pháp luật, Luật XLVPHC năm 2012 cần có quy định cụ thể về giá trị áp dụng của các hình thức xử phạt đối với người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện VPHC. Theo đó, cần xem xét bổ sung vào khoản 1 Điều 135 Luật XLVPHC năm 2012 nội dung sau:

“Hình thức xử phạt đối với người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bao gồm: cảnh cáo và tịch thu tang vật, phương

tiện VPHC. Trong đó, cảnh cáo luôn được áp dụng là hình thức xử phạt chính; tịch thu tang vật, phương tiện VPHC có thể được áp dụng là hình thức xử phạt bổ sung”.

2.3. Về kỹ thuật lập pháp trong các nghị định xử phạt vi phạm hành chính quy định hình thức xử phạt cảnh cáo

Thứ nhất, nội dung các nghị định về xử phạt VPHC chưa có sự thống nhất trong việc quy định hình thức xử phạt cảnh cáo

Như đã trình bày, Luật XLVPHC năm 2012 là văn bản quy định chung về xử phạt VPHC, còn quy định về hành vi VPHC; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi VPHC; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với VPHC trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước sẽ do Chính phủ quyết định thông qua việc ban hành các nghị định quy định về xử phạt VPHC. Khi xử phạt đối với VPHC cụ thể, người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào nghị định quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực đó để tiến hành xử phạt.

Thông thường, Chính phủ xây dựng nghị định quy định về xử phạt VPHC với cấu trúc 04 phần. Trong đó, phần 1 quy định các vấn đề chung (gồm phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thời hiệu xử phạt...); phần 2 quy định về hành vi vi phạm, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng vi phạm cụ thể (có thể thiết kế thành một hoặc nhiều chương); phần 3 quy định về thẩm quyền xử phạt VPHC trong lĩnh vực đó; phần 4 quy

(19). Cao Vũ Minh, “Vướng mắc về hình thức xử phạt VPHC đối với người chưa thành niên”, tldđ, tr. 50.

định về các điều khoản thi hành. Để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc xử phạt đòi hỏi các nội dung trong nghị định về xử phạt VPHC phải có sự thống nhất với nhau để thực hiện nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 như sau: “*Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật*”.⁽²⁰⁾ Tính thống nhất của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo ngay trong bản thân hệ thống, trong mỗi ngành luật, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau. Nếu hệ thống pháp luật không thống nhất, giữa các quy phạm pháp luật chứa đựng sự bất cập, mâu thuẫn thì hệ thống ấy không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật một cách toàn diện, đồng bộ và hiệu quả.⁽²¹⁾

Khảo sát các nghị định quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước có quy định hình thức xử phạt cảnh cáo cho thấy một số trường hợp có sự quy định chưa thống nhất, từ đó làm giảm hiệu quả điều chỉnh của pháp luật, chẳng hạn:

Trong lĩnh vực lâm nghiệp, quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực này được áp dụng theo Nghị định số 35/2019/NĐ-CP

ngày 25/4/2019 của Chính phủ. Trong đó, quy định chung về hình thức xử phạt trong lĩnh vực lâm nghiệp tại khoản 1 Điều 4 có quy định việc áp dụng hình thức phạt cảnh cáo: “*Đối với mỗi hành vi VPHC trong lĩnh vực Lâm nghiệp, tổ chức, cá nhân phải chịu một trong các hình thức xử phạt chính là cảnh cáo hoặc phạt tiền*”. Điều 26 đến Điều 33 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định về các chức danh có thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực lâm nghiệp cũng trao cho các chủ thể này thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Tuy nhiên, các VPHC cụ thể bị xử phạt trong lĩnh vực lâm nghiệp từ Điều 7 đến Điều 24 của Nghị định này lại không có bất cứ vi phạm nào có áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Như vậy, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP lại tiếp tục đi vào “vết xe đổ” của Nghị định số 127/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 45/2016/NĐ-CP) khi các quy định của Nghị định này có sự mâu thuẫn về việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo.

Qua phân tích, có thể thấy rằng, một số nghị định chưa có sự thống nhất giữa các điều khoản khi quy định về việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo trong cùng một văn bản. Do vậy, Chính phủ cần khắc phục các hạn chế trong kỹ thuật lập pháp về hình thức xử phạt cảnh cáo trong các nghị định quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước nhằm tạo ra sự thống nhất trong nội dung của văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, một số lĩnh vực quy định việc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo với các

(20). Khoản 1 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

(21). Cao Vũ Minh, “Tính thống nhất của Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra*, Thanh tra Chính phủ, 2017, tr. 57.

hình thức xử phạt khác chưa có sự logic về tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm

Một trong những nguyên tắc quan trọng của việc xử phạt VPHC là *“Việc xử phạt VPHC phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm”*,⁽²²⁾ do đó, Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) quy định khi xây dựng các hình thức xử phạt, mức xử phạt đối với từng hành vi VPHC phải căn cứ vào các yếu tố sau đây: *“a) Tính chất, mức độ xâm hại trật tự quản lí hành chính nhà nước của hành vi vi phạm; đối với hành vi vi phạm không nghiêm trọng, có tính chất đơn giản, thì phải quy định hình thức xử phạt cảnh cáo; b) Mức thu nhập, mức sống trung bình của người dân trong từng giai đoạn phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; c) Mức độ giáo dục, răn đe và tính hợp lí, tính khả thi của việc áp dụng hình thức, mức phạt”*.⁽²³⁾ Yêu cầu này có ý nghĩa trong việc phân hoá mức độ trách nhiệm hành chính và bảo đảm sự công bằng trong việc xử phạt VPHC.

Hiện nay, theo quy định tại Điều 21 Luật XLVPHC năm 2012, cảnh cáo và phạt tiền là hai hình thức xử phạt chỉ được quy định và áp dụng là hình thức xử phạt chính. Đối với ba hình thức xử phạt còn lại là 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 VPHC, phương

tiện được sử dụng để VPHC và trực xuất có thể được quy định là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung. Việc quy định đa dạng các hình thức xử phạt nhằm nâng cao sự chủ động của người có thẩm quyền xử phạt và bảo đảm hình thức xử phạt được áp dụng thống nhất, công bằng và phù hợp với tính chất, mức độ của mỗi hành vi vi phạm.⁽²⁴⁾

Việc quy định hình thức xử phạt phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm có ý nghĩa quan trọng trong việc đấu tranh, phòng chống các VPHC. Tuy nhiên, nghiên cứu cách quy định về các hình thức xử phạt trong các nghị định quy định về xử phạt VPHC của Chính phủ cho thấy một số trường hợp quy định cùng lúc áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo với các hình thức xử phạt khác đối với cùng một VPHC, trong khi các hình thức xử phạt này lại áp dụng với các VPHC có tính chất, mức độ nguy hiểm khác nhau dẫn đến sự thiếu thống nhất trong việc áp dụng chế tài.

Chẳng hạn, khoản 3 và khoản 8 Điều 39 Nghị định số 33/2017/NĐ-CP quy định đối với hành vi *“lập bản đồ hiện trạng mỏ, mặt cắt hiện trạng khu vực được phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường của hộ kinh doanh nhưng thông tin, số liệu trên bản đồ, mặt cắt thể hiện không đầy đủ theo quy định và sai so với thực tế hiện trạng khai thác khoáng sản”* thì chủ thể vi phạm bị phạt cảnh cáo

(22). Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012.

(23). Khoản 2 Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

(24). Nguyễn Nhật Khanh, “Hoàn thiện pháp luật về các hình thức xử phạt bổ sung trong xử phạt VPHC”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21/2019, tr. 37.

(hình thức xử phạt chính) và bị tước quyền sử dụng giấy phép khai thác khoáng sản từ 02 tháng đến 04 tháng (hình thức xử phạt bổ sung).

Đối chiếu với Điều 22 Luật XLVPHC năm 2012, một trong các điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo là “VPHC không nghiêm trọng”. Trong khi đó, Điều 25 Luật này quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép được áp dụng đối với những “VPHC nghiêm trọng”. Vì thế, câu hỏi đặt ra là một khi đã xác định đó là VPHC “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 tước quyền sử dụng giấy phép khai thác khoáng sản hay không? Trong trường hợp này, Chính phủ đã có sự không chính xác trong việc đánh giá tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm nên dẫn đến cách thiết kế chế tài không hợp lý như trên.

Có thể thấy rằng tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép. Tuy nhiên, thế nào là “vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép” thì lại không được quy định cụ thể. Nói cách khác, Luật XLVPHC năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã không đưa ra căn cứ nhằm xác định tính chất, mức độ vi phạm của hành vi.⁽²⁵⁾ Đây là

điều không hợp lý và cần được khắc phục trong tương lai. Do đó, nhà làm luật cần hướng dẫn cụ thể thế nào là “vi phạm không nghiêm trọng”, “vi phạm nghiêm trọng”. Trên cơ sở đó, nhà làm luật sẽ thiết kế hình thức xử phạt phù hợp, tránh tình trạng xây dựng chế tài xử phạt mà bản chất có sự mâu thuẫn với nhau đối với một VPHC.

2.4. Thẩm quyền xử phạt cảnh cáo đối với một số vi phạm hành chính bị vô hiệu hoá bởi thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả

Luật XLVPHC năm 2012 quy định: “Xử phạt VPHC 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 VPHC theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC”.⁽²⁶⁾ Như vậy, khi xử phạt đối với

vi phạm của hành vi nhưng thông qua các quy định cụ thể thì vẫn có thể nhận thấy được điều này. Ví dụ: Điều 22 quy định: “Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPHC không nghiêm trọng”. Điều 25 quy định: “Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng các hoạt động được ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề”. Điều 26 quy định: “Tịch thu tang vật, phương tiện VPHC là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan trực tiếp đến VPHC, được áp dụng đối với VPHC nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức”. Điều 66 quy định: “Trường hợp vụ việc đặc biệt nghiêm trọng, có nhiều tình tiết phức tạp và thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại đoạn 2 khoản 2 và khoản 3 Điều 61 của Luật này mà cần có thêm thời gian để xác minh, thu thập chứng cứ thì người có thẩm quyền đang giải quyết vụ việc phải báo cáo thủ trưởng trực tiếp của mình bằng văn bản để xin gia hạn”.

(26). Khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC năm 2012.

(25). Trong Luật XLVPHC năm 2012, tuy không có một điều khoản riêng quy định về tính chất, mức độ

một VPHC cụ thể đòi hỏi người xử phạt phải có thẩm quyền áp dụng đầy đủ các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với VPHC đó, nếu thiếu một trong hai điều kiện thì người đó không có thẩm quyền xử phạt. Tra cứu quy định về xử phạt VPHC trong các Nghị định của Chính phủ cho thấy có khá nhiều trường hợp chủ thể có thẩm quyền bị “hạn chế” quyền áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo do sự ảnh hưởng của thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả.

Ví dụ 1: thẩm quyền xử phạt cảnh cáo bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung

Theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 10 Nghị định số 185/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 124/2015/NĐ-CP), người nào có hành vi “*buôn bán hàng cấm trong trường hợp hàng cấm có giá trị dưới 1.000.000 đồng*” sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt chính là cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng, đồng thời có thể áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật vi phạm. Nghiên cứu về thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực này có thể thấy một số chức danh mặc dù có thẩm quyền xử phạt cảnh cáo (như kiểm soát viên thị trường đang thi hành công vụ; chiến sĩ công an nhân dân đang thi hành công vụ; công chức hải quan đang thi hành công vụ; chiến sĩ bộ đội biên phòng đang thi hành công vụ; cảnh sát viên cảnh sát biển đang thi hành công vụ; thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra

chuyên ngành đang thi hành công vụ) song do không được quy định thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật vi phạm dẫn đến hệ quả là nhiều vụ VPHC do các chức danh này trực tiếp phát hiện sẽ không thể xử lý mà phải chuyển cho các chức danh có thẩm quyền cao hơn, từ đó làm phát sinh tình trạng ùn ứ hồ sơ, chậm xử phạt do số vụ vi phạm thụ lý giải quyết quá nhiều. Vì lý do này mà nguyên tắc “*Việc xử phạt VPHC được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, đúng thẩm quyền, bảo đảm công bằng, đúng quy định của pháp luật*” trong nhiều trường hợp không đạt được.

Ví dụ 2: thẩm quyền xử phạt cảnh cáo bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả

Theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP, đối với hành vi không dạy đủ số tiết trong chương trình đào tạo của một môn học sẽ bị xử phạt cảnh cáo nếu vi phạm dưới 5 tiết. Ngoài ra, vi phạm này còn bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc bổ sung nội dung môn học hoặc chương trình đào tạo còn thiếu*”.⁽²⁷⁾

Đối chiếu với quy định tại khoản 1 Điều 28 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP, trong lĩnh vực giáo dục chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn (cấp xã) có quyền phạt cảnh cáo; phạt tiền đến mức tối đa là 5.000.000 đồng đối với mỗi hành vi vi phạm; tịch thu tang vật, phương tiện VPHC

(27). Điểm a khoản 2, điểm a khoản 9 Điều 11 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP.

có giá trị không vượt quá 5.000.000 đồng. Từ quy định trên có thể xác định đối với hành vi “không dạy đủ số tiết trong chương trình đào tạo của một môn học dưới 5 tiết” thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã chỉ có thể xử phạt cảnh cáo mà không thể áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc bổ sung nội dung môn học hoặc chương trình đào tạo còn thiếu”. Điều này đồng nghĩa với việc chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã sẽ không thể xử phạt đối với VPHC trường hợp rất đơn giản nêu trên mà phải chuyển vụ việc lên cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện để tiến hành xử phạt vì chủ thể này mới có thẩm quyền áp dụng biện pháp “buộc bổ sung nội dung môn học hoặc chương trình đào tạo còn thiếu”.⁽²⁸⁾ Như vậy, trong trường hợp này, quy định về biện pháp khắc phục hậu quả đã gián tiếp làm “vô hiệu hoá” thẩm quyền xử phạt của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã, từ đó làm cho vụ việc xử phạt bị kéo dài qua nhiều cấp khác nhau, làm giảm hiệu quả của việc xử phạt VPHC.

Việc xây dựng các VPHC, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả tại các nghị định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước phải chú ý việc bảo đảm trật tự quản lý hành chính nhà nước; mức độ giáo dục, răn đe và tính hợp lý, tính khả thi của việc áp dụng hình thức, mức phạt; đáp ứng yêu cầu khôi phục lại trật tự quản lý hành chính nhà nước do VPHC gây

ra.⁽²⁹⁾ Do vậy, để đáp ứng yêu cầu đấu tranh, ngăn chặn, phòng chống và xử phạt VPHC, Luật XLVPHC năm 2012 và các nghị định quy định về xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cần cân nhắc loại bỏ việc giới hạn thẩm quyền áp dụng hình thức cảnh cáo do sự tác động của giới hạn áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung như tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC hay thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả để bảo đảm việc xử phạt được tiến hành nhanh chóng, kịp thời./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật XLVPHC năm 2012*, Tái bản lần thứ 1, Nxb. Hồng Đức, 2017.
2. Nguyễn Nhật Khanh, “Hoàn thiện pháp luật về các hình thức xử phạt bổ sung trong xử phạt VPHC”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21/2019.
3. Cao Vũ Minh, “Bàn về quyền tùy nghi trong hoạt động của các cơ quan hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11/2013.
4. Cao Vũ Minh, “Vướng mắc về hình thức xử phạt VPHC đối với người chưa thành niên”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5/2019.
5. Cao Vũ Minh, “Tính thống nhất của Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra*, Thanh tra Chính phủ, 2017.

(28). Khoản 2 Điều 28 Nghị định số 138/2013/NĐ-CP.

(29). Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).