

Góp ý hoàn thiện quy định về các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hành chính trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi)

10/07/2026

Tóm tắt: Các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hành chính là các tình tiết gắn liền với vi phạm hành chính, được pháp luật quy định nhằm cá thể hóa trách nhiệm hành chính của đối tượng vi phạm. Bài viết phân tích, đánh giá quy định về các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hành chính trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi); qua đó, đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện, góp phần phát huy giá trị của các tình tiết này trong xử phạt vi phạm hành chính.

Từ khóa: Tình tiết giảm nhẹ; tình tiết tăng nặng; vi phạm hành chính; xử phạt vi phạm hành chính; trách nhiệm hành chính.

Abstract: Mitigating and aggravating circumstances of administrative liability are factors associated with administrative violations, prescribed by law to individualize the liability of violators. This article analyzes and evaluates the provisions on mitigating and aggravating circumstances of administrative liability in the Draft Law on Handling Administrative Violations (amended); thereby, it proposes several recommendations for improvement, contributing to the effective application of these circumstances in the sanctioning of administrative violations.

Keywords: Mitigating circumstance; aggravating circumstance; administrative violation; administrative sanction; administrative liability.

Đặt vấn đề

Vi phạm hành chính (VPHC) là loại vi phạm pháp luật phổ biến, xâm phạm các quy tắc quản lý nhà nước trong các lĩnh vực. Cá nhân, tổ chức thực hiện VPHC sẽ phải gánh chịu hậu quả pháp lý bất lợi là trách nhiệm hành chính^[1], được thể hiện bằng việc áp dụng các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với chủ thể VPHC^[2]. Để việc áp dụng trách nhiệm hành chính đạt được mục đích đề ra, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022, 2024, 2025) (Luật XLVPHC) quy định: “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 (TTGN), tình tiết tăng nặng (TTTN)”^[3].

Trên thực tế phải nhận thức rằng, tuy đều là VPHC nhưng ý thức, thái độ, hành vi của chủ thể vi phạm sẽ rất khác nhau. Trong nhiều trường hợp, ý thức, thái độ, hành vi của chủ thể vi phạm mới đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định giảm nhẹ hay tăng nặng trách nhiệm pháp lý^[4]. Trong hệ thống các căn cứ cá thể hóa trách nhiệm hành chính, TTGN và TTTN có vị trí đặc biệt quan trọng. Nếu các TTGN phản ánh khả năng làm giảm mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi hoặc cho thấy người vi phạm có những điều kiện, hoàn cảnh đáng được xem xét khoan giảm, thì các TTTN lại cho

thấy mức độ nguy hiểm cao hơn của hành vi hoặc thái độ đáng phê phán hơn của chủ thể vi phạm, từ đó làm gia tăng mức độ trách nhiệm hành chính phải gánh chịu[5]. Vì vậy, việc quy định đầy đủ, rõ ràng và hợp lý các tình tiết này không chỉ có ý nghĩa trong việc bảo đảm tính công bằng, khách quan và thống nhất trong xử phạt VPHC, mà còn là cơ sở pháp lý trực tiếp để cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện việc cá thể hóa trách nhiệm hành chính đối với từng trường hợp cụ thể.

Trong bối cảnh Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi)[6] đang được xây dựng và lấy ý kiến, việc tiếp tục rà soát, đánh giá và hoàn thiện các quy định về TTGN và TTTN trách nhiệm hành chính có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc. Một mặt, đây là yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm tính đồng bộ, hợp lý và khả thi của hệ thống pháp luật về xử phạt VPHC; mặt khác, việc hoàn thiện các quy định này còn góp phần nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật, bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xử phạt, đồng thời đáp ứng yêu cầu cải cách pháp luật và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

1. Một số hạn chế của Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi) về các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hành chính

Một là, Dự thảo Luật chưa minh định giá trị pháp lý của các TTGN và TTTN.

Về mặt lý luận, khi cá nhân, tổ chức thực hiện vi phạm pháp luật thì phải gánh chịu hậu quả pháp lý bất lợi là trách nhiệm pháp lý. Vi phạm pháp luật loại nào phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng. Theo đó, khi cá nhân, tổ chức thực hiện VPHC thì hậu quả pháp lý bất lợi họ phải gánh chịu là trách nhiệm hành chính. Trách nhiệm hành chính là hậu quả bất lợi mà chủ thể VPHC phải gánh chịu, thể hiện bằng các chế tài hành chính, được áp dụng bởi người có thẩm quyền và theo thủ tục được pháp luật hành chính quy định. Trách nhiệm hành chính là một loại trách nhiệm pháp lý độc lập và là loại trách nhiệm trước Nhà nước (tương tự như trách nhiệm hình sự)[7].

Tuy nhiên, Luật XLVPHC hiện hành cũng như Dự thảo Luật đều không có bất cứ quy định nào đề cập đến thuật ngữ “trách nhiệm hành chính”, thay vào đó các văn bản này sử dụng một thuật ngữ khác là biểu hiện ra bên ngoài (hình thức thể hiện) của trách nhiệm hành chính đó là “xử phạt VPHC”. Cụ thể, các văn bản này định nghĩa “*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*”[8].

Trách nhiệm hành chính là một trong những khái niệm quan trọng nhất của pháp luật về xử phạt VPHC. Toàn bộ hoạt động xử phạt VPHC thực chất là truy cứu trách nhiệm hành chính. Từ khái niệm trách nhiệm hành chính mà có các khái niệm phát sinh như năng lực trách nhiệm hành chính, chế tài hành chính, không truy cứu trách nhiệm hành chính, miễn truy cứu trách nhiệm hành chính, TTGN trách nhiệm hành chính, TTTN trách nhiệm hành chính, thời hiệu truy cứu trách nhiệm hành chính và các khái niệm khác. Như đã phân tích, ngay từ đầu Luật XLVPHC hiện hành hay Dự thảo Luật không quy định về khái niệm “trách nhiệm hành chính” nên có những khái niệm phát

sinh từ khái niệm này không được thể hiện chính xác. Cụ thể, Luật XLVPHC cũng như Dự thảo Luật quy định về các TTGN (Điều 9) và TTTN (Điều 10) nhưng không rõ các tình tiết này giảm nhẹ cái gì và tăng nặng cái gì trong khi rõ ràng giá trị pháp lý của các tình tiết này là các TTGN trách nhiệm hành chính hoặc TTTN trách nhiệm hành chính^[9].

Từ cách tiếp cận đang được thể hiện trong Luật XLVPHC hiện hành và Dự thảo Luật có thể nhận thấy rằng, việc chưa xác lập và minh định đầy đủ khái niệm “trách nhiệm hành chính” đã dẫn đến một hệ quả đáng chú ý là các TTGN và TTTN chưa được đặt trong đúng nền tảng lý luận của chúng. Vì thiếu điểm tựa khái niệm này, các quy định tại Điều 9 và Điều 10 về cơ bản mới dừng lại ở phương thức liệt kê các tình tiết có ý nghĩa pháp lý trong quá trình xử phạt, nhưng chưa làm rõ đối tượng tác động trực tiếp của các tình tiết đó trên phương diện trách nhiệm pháp lý. Nói cách khác, pháp luật ghi nhận sự tồn tại của các TTGN và TTTN, nhưng chưa xác định một cách tường minh rằng các tình tiết này tác động đến mức độ trách nhiệm hành chính mà chủ thể vi phạm phải gánh chịu.

Xét về bản chất pháp lý, các TTGN và TTTN không phải là những yếu tố tồn tại độc lập, càng không phải là căn cứ làm phát sinh hoặc loại trừ trách nhiệm hành chính. Chức năng pháp lý của chúng là điều chỉnh mức độ trách nhiệm hành chính trong từng trường hợp cụ thể, qua đó làm cơ sở cho việc cá thể hóa chế tài hành chính được áp dụng đối với chủ thể vi phạm. Nói cách khác, các tình tiết này không làm thay đổi việc chủ thể có bị truy cứu trách nhiệm hành chính hay không, mà chỉ làm thay đổi cường độ và mức độ nghiêm khắc của hậu quả pháp lý bất lợi mà chủ thể đó phải gánh chịu. Tuy nhiên, do Luật hiện hành cũng như Dự thảo Luật chưa xác định rõ trách nhiệm hành chính với tư cách là khái niệm trung tâm của cơ chế xử phạt VPHC, nên việc quy định các TTGN và TTTN dễ bị tiếp cận theo hướng thuần túy kỹ thuật, tức chỉ là những căn cứ để lựa chọn mức xử phạt cụ thể, thay vì được nhận thức đúng là các căn cứ để điều chỉnh mức độ trách nhiệm hành chính.

Sự thiếu minh định này kéo theo nhiều hệ quả bất lợi cả về phương diện lý luận lẫn thực tiễn áp dụng. Trước hết, nó gây khó khăn cho hoạt động áp dụng pháp luật, bởi người có thẩm quyền xử phạt không có một cơ sở lý luận và pháp lý thật sự rõ ràng để xác định rằng việc “giảm nhẹ” hoặc “tăng nặng” trong từng trường hợp cụ thể là giảm nhẹ hoặc tăng nặng đối với yếu tố nào, đó là mức tiền phạt, loại chế tài, hay tổng thể trách nhiệm hành chính của chủ thể vi phạm. Bên cạnh đó, sự không rõ ràng về bản chất pháp lý của các tình tiết này còn có thể dẫn đến tình trạng thiếu thống nhất trong nhận thức và vận dụng pháp luật giữa các chủ thể có thẩm quyền xử phạt, bởi mỗi chủ thể có thể tiếp cận và giải thích ý nghĩa của chúng theo những cách thức khác nhau. Xa hơn, điều này còn làm suy giảm tính hệ thống, tính chặt chẽ và tính logic nội tại của pháp luật xử phạt VPHC, bởi các khái niệm phái sinh như TTGN, TTTN chưa được liên kết một cách chặt chẽ với khái niệm nền tảng là trách nhiệm hành chính.

Hai là, việc bổ sung một số tình tiết mới cần được xem xét kỹ lưỡng để phản ánh đúng bản chất của các TTGN.

Điều 9 Dự thảo Luật bổ sung 03 nhóm TTGN mới, gồm: “VPHC trong trường hợp bị hạn chế khả năng nhận thức mà không phải do lỗi của mình gây ra”; “người VPHC là người có thành tích xuất sắc trong sản xuất, chiến đấu, học tập hoặc công tác”; “người VPHC là người có công với cách mạng hoặc là cha, mẹ, vợ, chồng, con của liệt sĩ”. Xét ở góc độ chính sách lập pháp, việc bổ sung các tình tiết này cho thấy nhà làm luật đã chú ý nhiều hơn đến các yếu tố liên quan đến điều kiện nhận thức, đặc điểm nhân thân và hoàn cảnh xã hội của người vi phạm khi quyết định xử phạt, qua đó hướng đến mục tiêu bảo đảm tính nhân đạo và công bằng trong áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, xét trên bình diện lý luận về trách nhiệm hành chính, không phải mọi TTGN được bổ sung trong Dự thảo Luật đều có cơ sở pháp lý vững chắc như nhau. Đối với tình tiết “VPHC trong trường hợp bị hạn chế khả năng nhận thức mà không phải do lỗi của mình gây ra”, đây là tình tiết về cơ bản có thể chấp nhận được, bởi nó phản ánh sự suy giảm khả năng nhận thức của chủ thể tại thời điểm thực hiện hành vi, từ đó tác động trực tiếp đến mức độ lỗi và mức độ đáng trách về mặt pháp lý. Dù vậy, để bảo đảm tính khả thi trong áp dụng, Dự thảo Luật cần tiếp tục làm rõ nội hàm của khái niệm “hạn chế khả năng nhận thức”, tiêu chí xác định tình trạng này cũng như cơ sở chứng minh yếu tố “không phải do lỗi của mình gây ra”, nhằm tránh tình trạng nhận thức và vận dụng không thống nhất trong thực tiễn.

Ngược lại, đối với hai tình tiết còn lại là “người VPHC là người có thành tích xuất sắc trong sản xuất, chiến đấu, học tập hoặc công tác” và “người VPHC là người có công với cách mạng hoặc là cha, mẹ, vợ, chồng, con của liệt sĩ”, tính hợp lý của việc xếp chúng vào nhóm TTGN cần được tiếp tục xem xét một cách thận trọng. Về nguyên tắc, TTGN trong xử phạt VPHC phải là những yếu tố có liên quan trực tiếp đến hành vi vi phạm, mức độ lỗi, khả năng nhận thức, động cơ, hoàn cảnh thực hiện hành vi hoặc mức độ nguy hiểm của hành vi đối với trật tự quản lý nhà nước. Trong khi đó, các yếu tố như thành tích trong học tập, lao động, công tác hay tình trạng là người có công với cách mạng hoặc thân nhân liệt sĩ chủ yếu phản ánh đặc điểm nhân thân, vị thế xã hội hoặc công trạng của chủ thể, chứ không phản ánh trực tiếp mức độ lỗi hoặc tính chất, mức độ nguy hiểm của các VPHC cụ thể. Do đó, việc coi các yếu tố này là TTGN có giá trị pháp lý chung trong xử phạt VPHC có thể dẫn đến sự dịch chuyển từ tiêu chí pháp lý sang tiêu chí thiên về chính sách xã hội, từ đó làm suy giảm tính khách quan và bình đẳng trong áp dụng pháp luật.

Bên cạnh đó, việc bổ sung các tình tiết nêu trên còn đặt ra vấn đề về ranh giới giữa chính sách ưu đãi xã hội và cơ chế truy cứu trách nhiệm hành chính. Về bản chất, xử phạt VPHC là hoạt động áp dụng trách nhiệm hành chính đối với hành vi vi phạm cụ thể; bởi vậy, các căn cứ giảm nhẹ cần được thiết kế trên cơ sở phản ánh đúng mức độ trách nhiệm pháp lý của chủ thể vi phạm. Nếu đưa những yếu tố chủ yếu mang tính chính sách ưu đãi hoặc ghi nhận công trạng xã hội vào hệ thống TTGN mà không chứng

minh được mối liên hệ thực chất giữa các yếu tố đó với hành vi vi phạm, thì quy định này không chỉ làm giảm tính chặt chẽ về mặt lý luận, mà còn có thể ảnh hưởng đến tính thống nhất và công bằng của pháp luật xử phạt VPHC.

Trong lĩnh vực hình sự, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2024 và 2025) cũng quy định một số TTGN trách nhiệm hình sự, trong đó có các tình tiết “người phạm tội là người có thành tích xuất sắc trong sản xuất, chiến đấu, học tập hoặc công tác” và “người phạm tội là người có công với cách mạng hoặc là cha, mẹ, vợ, chồng, con của liệt sĩ”^[10]. Tuy nhiên, việc ghi nhận các tình tiết này trong pháp luật hình sự hiện nay vẫn đang đặt ra nhiều ý kiến tranh luận về tính hợp lý và mức độ phù hợp. Theo một số quan điểm, việc xem đây là căn cứ giảm nhẹ trách nhiệm hình sự chưa thực sự bảo đảm nguyên tắc công bằng cũng như nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong Luật Hình sự^[11].

Tình tiết “người phạm tội là người có thành tích xuất sắc trong sản xuất, chiến đấu, học tập hoặc công tác” trên thực tế chủ yếu có khả năng được áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Tuy nhiên, việc ghi nhận đây là TTGN trách nhiệm hình sự vẫn còn đặt ra nhiều băn khoăn về phương diện công bằng trong xử lý tội phạm. Bởi lẽ, cơ chế thi đua, khen thưởng, việc công nhận thành tích trong khu vực công được thực hiện thường xuyên và dưới nhiều hình thức khác nhau. Nếu chỉ căn cứ vào các thành tích đó để làm cơ sở giảm nhẹ trách nhiệm hình sự, đặc biệt đối với những trường hợp sau này bị phát hiện thực hiện hành vi tham nhũng hoặc các tội phạm khác trong khi đang giữ chức vụ, quyền hạn, thì có thể dẫn đến sự thiếu thống nhất với chủ trương xử lý nghiêm khắc hơn đối với người có chức vụ, quyền hạn hoặc người lợi dụng vị trí công tác để phạm tội. Bên cạnh đó, những chủ thể này trong quá trình công tác vốn đã được Nhà nước ghi nhận và dành cho những cơ chế ưu đãi nhất định tương xứng với thành tích đạt được. Đồng thời, họ cũng thường là những người có trình độ, có hiểu biết pháp luật và có trách nhiệm nêu gương trong xã hội. Do đó, khi thực hiện hành vi phạm tội, về nguyên tắc, họ cần bị xem xét trách nhiệm một cách nghiêm minh tương xứng với vị trí, vai trò và mức độ nhận thức pháp luật của mình, thay vì tiếp tục được hưởng sự khoan giảm trên cơ sở các thành tích đã có. Đặc biệt, trong các vụ án tham nhũng, việc áp dụng quá rộng các TTGN loại này có thể làm suy giảm tính răn đe và hiệu quả phòng ngừa chung của pháp luật hình sự.

Tương tự, tình tiết “người phạm tội là cha, mẹ, vợ, chồng, con của liệt sĩ, người có công với cách mạng” cũng là một quy định cần được tiếp tục thảo luận thêm. Việc cho phép giảm nhẹ trách nhiệm hình sự dựa trên nhân thân gia đình của người phạm tội, thay vì dựa trực tiếp vào tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi và mức độ lỗi của chính chủ thể đó, có thể làm ảnh hưởng đến yêu cầu xử lý công bằng, khách quan và nghiêm minh đối với tội phạm. Vấn đề này càng trở nên đáng lưu ý trong bối cảnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, khi yêu cầu đặt ra là phải bảo đảm xử lý nghiêm minh, không để các yếu tố ngoài hành vi phạm tội làm giảm hiệu quả của chính sách hình sự. Thực tiễn xét xử trong thời gian qua cũng cho thấy, trong một số trường hợp người phạm

tội là thân thích của người có công với cách mạng thường được áp dụng mức hình phạt nhẹ hơn, thậm chí được hưởng án treo, từ đó làm dấy lên những băn khoăn nhất định về tính thuyết phục và sự nghiêm minh của pháp luật trong xử lý tội phạm[12].

Ba là, nội hàm của một số TTGN chưa được quy định rõ ràng, gây khó khăn khi áp dụng trong thực tế.

Về cơ bản, đa phần các TTGN và TTTN trách nhiệm hành chính đã được Dự thảo Luật quy định khá rõ ràng. Tuy nhiên, một số tình tiết mang tính định tính, chưa được hướng dẫn cụ thể dẫn đến khó khăn trong việc xác định mức độ, tính chất của hành vi VPHC[13]. Chẳng hạn, điểm i khoản 1 Điều 9 Dự thảo Luật quy định trường hợp “người có bệnh làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình” được xem là một TTGN. Tuy nhiên, quy định này hiện vẫn thiếu cơ chế hướng dẫn cụ thể nhằm xác định chính xác chủ thể thuộc trường hợp nêu trên. Đây là nhóm chủ thể đặc biệt vì tại thời điểm thực hiện hành vi VPHC, họ có thể không có khả năng nhận thức đầy đủ tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi hoặc không đủ khả năng điều khiển hành vi của mình. Do đó, việc pháp luật ghi nhận đây là TTGN là phù hợp với yêu cầu bảo đảm tính nhân đạo và công bằng trong xử phạt VPHC. Tuy nhiên, trên thực tế, việc xác định một cá nhân có thuộc trường hợp này tại thời điểm thực hiện hành vi vi phạm hay không là vấn đề không đơn giản. Để đưa ra kết luận chính xác, cần có sự giám định chuyên môn về y học, trong khi phần lớn chủ thể có thẩm quyền xử phạt VPHC lại không được trang bị kiến thức chuyên sâu trong lĩnh vực này.

Tương tự, nội hàm của một số TTGN khác, như “VPHC vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra” hoặc “VPHC do trình độ lạc hậu”[14], cũng chưa được pháp luật giải thích một cách đầy đủ và rõ ràng. Thực tiễn đặt ra hàng loạt vấn đề cần được làm sáng tỏ, chẳng hạn tiêu chí nào để xác định một hoàn cảnh được coi là “đặc biệt khó khăn”; việc xác định có thể chỉ căn cứ vào lời trình bày của người vi phạm hay phải có tài liệu, chứng cứ hoặc xác nhận từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền; và trên cơ sở nào để đánh giá một cá nhân là có “trình độ lạc hậu”. Việc thiếu vắng các tiêu chí pháp lý cụ thể đối với những tình tiết này đã làm phát sinh khoảng trống trong áp dụng pháp luật, từ đó tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến sự thiếu thống nhất trong thực tiễn xử phạt VPHC. Nghiêm trọng hơn, điều này còn có thể tạo điều kiện cho việc áp dụng tùy nghi từ phía người có thẩm quyền, ảnh hưởng đến tính minh bạch, khách quan và công bằng của hoạt động xử phạt.

Bốn là, các quy định của Dự thảo Luật gây khó khăn trong việc xác định số lượng tình tiết để áp dụng khi xử phạt trong thực tiễn.

Về mặt hình thức, Dự thảo Luật đã liệt kê khá chi tiết các TTGN và TTTN trách nhiệm hành chính, tuy nhiên cách quy định hiện nay đang gây ra nhiều cách hiểu khác nhau khi áp dụng các tình tiết này trong thực tiễn xử phạt. Bên cạnh một số điều khoản có những tình tiết đơn lẻ, điểm c khoản 1 Điều 9 Dự thảo Luật quy định TTGN với nhiều nội dung thành phần đó là “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”. Câu hỏi đặt ra là chỉ

cần thỏa mãn một trong các trường hợp được quy định là đối tượng vi phạm được áp dụng TTGN hay phải đáp ứng tất cả các dấu hiệu của tình tiết?

Bất cập này đã phát sinh trong thực tiễn xử phạt dẫn tới đến nhiều cách hiểu khác nhau về xác định số lượng các TTGN. Xin dẫn ra một vụ việc như sau: Nguyễn Thị T không có việc làm, đang chạy xe máy đi chợ thì vô tình gặp được một người đàn ông chào hàng, bán 490 bao thuốc lá lậu và hướng dẫn chỉ cần bán lại cho tiệm tạp hóa sẽ lãi 500 nghìn đồng, T đồng ý mua và vận chuyển đi tiêu thụ thì bị lực lượng chức năng phát hiện. Qua làm việc, lực lượng chức năng xét thấy, ngoài TTGN là tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi, T còn có nhiều hành động, cử chỉ thể hiện ý thức chủ động, thái độ thiện chí, hành vi tích cực như: Nhận thức rất rõ ràng trách nhiệm của mình đối với hành vi vi phạm, cung cấp thông tin tiền án, tiền sự, gọi người thân cung cấp đầy đủ các loại giấy tờ của phương tiện vi phạm, cung cấp thông tin về đặc điểm nhận dạng và hứa sẽ giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện đối tượng bán thuốc lá lậu khi có yêu cầu hoặc khi phát hiện đối tượng sẽ báo ngay cho cơ quan chức năng. Do đó, cơ quan chức năng đã xem xét cho T hai TTGN gồm “Người VPHC đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi” và “Người VPHC đã tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC” nên áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt là 10 triệu đồng và tịch thu tang vật VPHC. Vụ việc này đã làm phát sinh hai luồng quan điểm khác nhau khi áp dụng các TTGN. Quan điểm thứ nhất cho rằng “Người VPHC đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi” và “Người VPHC đã tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện VPHC, xử lý VPHC” chỉ là một TTGN nên không thể phạt mức tối thiểu đối với T, trong khi đó quan điểm khác lại cho rằng đây là hai tình tiết độc lập nên việc người có thẩm quyền áp dụng hai TTGN cho T để áp dụng mức phạt tối thiểu là phù hợp^[15].

Có thể thấy, việc xác định số lượng TTGN đối với người vi phạm sẽ ảnh hưởng đến mức độ trách nhiệm hành chính phải gánh chịu. Pháp luật về xử phạt VPHC có sự quy định khác nhau về giá trị giảm nhẹ trong trường hợp VPHC có một TTGN với vi phạm có nhiều TTGN. Cụ thể, Điều 9 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 68/2025/NĐ-CP và Nghị định số 190/2025/NĐ-CP) quy định: “Nếu có 01 TTGN thì mức tiền phạt cụ thể được xác định trong khoảng từ trên mức tối thiểu đến dưới mức trung bình của khung tiền phạt; trong trường hợp có từ 02 TTGN trở lên, thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt”; “Nếu có 01 TTGN thì thời hạn bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn được xác định trong khoảng từ trên mức tối thiểu đến dưới mức trung bình của khung thời gian tước, đình chỉ; trong trường hợp có từ 02 TTGN trở lên, thì áp dụng mức tối thiểu của khung thời gian tước, đình chỉ”. Như vậy, việc xác định số lượng TTGN có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định mức độ trách nhiệm hành chính chủ thể vi phạm phải gánh chịu.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy định của Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi) về các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hành chính

Thứ nhất, Dự thảo Luật cần bổ sung và xác lập rõ khái niệm “trách nhiệm hành chính” như một khái niệm nền tảng của pháp luật về xử phạt VPHC. Trên cơ sở đó, cần xác định một cách chính xác rằng, các quy định tại Điều 9 và Điều 10 là các quy định về TTGN trách nhiệm hành chính và TTTN trách nhiệm hành chính. Đồng thời, Dự thảo Luật cũng cần làm rõ giá trị pháp lý của các tình tiết này theo hướng coi chúng là căn cứ để cá thể hóa trách nhiệm hành chính, từ đó làm cơ sở cho việc quyết định loại chế tài và mức độ chế tài hành chính phù hợp trong từng trường hợp cụ thể. Việc hoàn thiện theo hướng này không chỉ góp phần bảo đảm tính khoa học và tính nhất quán về mặt lý luận của đạo luật, mà còn nâng cao tính minh bạch, tính khả thi và hiệu quả áp dụng của pháp luật xử phạt VPHC trong thực tiễn.

Thứ hai, việc bổ sung các tình tiết mới vào Điều 9 Dự thảo Luật là sửa đổi đáng chú ý, nhưng cần được tiếp tục rà soát kỹ lưỡng. Theo đó, chỉ nên giữ lại những tình tiết thực sự có mối liên hệ bản chất với mức độ lỗi, khả năng nhận thức hoặc hoàn cảnh thực hiện hành vi vi phạm; đồng thời cần cân nhắc loại bỏ hoặc sửa đổi những tình tiết chủ yếu phản ánh đặc điểm nhân thân hoặc chính sách ưu đãi xã hội nhưng không gắn trực tiếp với bản chất pháp lý của trách nhiệm hành chính. Chỉ khi đó, hệ thống TTGN mới thực sự trở thành công cụ pháp lý hữu hiệu để cá thể hóa trách nhiệm hành chính một cách khoa học và công bằng.

Thứ ba, việc pháp luật quy định các TTGN trách nhiệm hành chính nhưng chưa làm rõ nội hàm của từng khái niệm đã làm phát sinh nhiều khó khăn trong thực tiễn áp dụng. Sự thiếu cụ thể này không chỉ dẫn đến tình trạng nhận thức và áp dụng pháp luật thiếu thống nhất giữa các chủ thể có thẩm quyền xử phạt mà còn tiềm ẩn nguy cơ tùy tiện, lạm quyền trong quá trình xử phạt VPHC. Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng cụ thể hóa nội dung của các TTGN cũng như TTTN trách nhiệm hành chính là yêu cầu cần thiết.

Trong lĩnh vực hình sự, Hội đồng Thẩm phán, Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 04/2025/NQ-HĐTP ngày 30/9/2025 hướng dẫn áp dụng các TTGN trách nhiệm hình sự, các TTTN trách nhiệm hình sự quy định tại Điều 51 và Điều 52 của Bộ luật Hình sự để áp dụng pháp luật thống nhất. Nghị quyết này đã đưa ra giải thích chi tiết về nội hàm của các TTGN và TTTN trách nhiệm hình sự, đồng thời đưa ra các ví dụ cụ thể cũng như hướng dẫn để cơ quan có thẩm quyền phân tích, đánh giá áp dụng đúng đắn các tình tiết này; từ đó giúp cho việc vận dụng các tình tiết này vào các vụ án cụ thể được thực hiện một cách thuận lợi, giúp tăng cường hiệu quả của các tình tiết này khi áp dụng trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội.

Do đó, các nhà làm luật có thể kế thừa kinh nghiệm lập quy này theo hướng bổ sung vào Điều 9, Điều 10 Dự thảo Luật quy định giao quyền cho Chính phủ ban hành nghị định riêng để hướng dẫn áp dụng các TTGN và TTTN trách nhiệm hành chính. Trên cơ sở đó, đối với từng tình tiết cụ thể, cần xây dựng các tiêu chí nhận diện và điều kiện áp dụng rõ ràng, bảo đảm để người có thẩm quyền xử phạt có căn cứ pháp lý đầy đủ khi xem xét, đánh giá và quyết định áp dụng trong thực tiễn.

Thứ tư, để bảo đảm tính thống nhất, khách quan và công bằng trong xử phạt VPHC, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật theo hướng quy định rõ nguyên tắc xác định số lượng TTGN trong trường hợp một quy định chứa nhiều hành vi, dấu hiệu hoặc biểu hiện khác nhau. Theo đó, Dự thảo Luật cần xác định minh thị trường hợp nào được coi là một TTGN thống nhất, trường hợp nào được tính là nhiều TTGN độc lập; đồng thời, cần sửa đổi kỹ thuật lập pháp tại Điều 9, Điều 10 theo hướng tách bạch các tình tiết có tính độc lập thành các điểm, khoản riêng biệt để tránh nhầm lẫn trong quá trình áp dụng. Bên cạnh đó, Chính phủ cần ban hành hướng dẫn cụ thể kèm theo ví dụ minh họa đối với các trường hợp điển hình phát sinh trong thực tiễn, qua đó tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho người có thẩm quyền xử phạt khi xem xét, đánh giá và quyết định mức xử phạt phù hợp. Việc hoàn thiện theo hướng này không chỉ góp phần khắc phục tình trạng áp dụng pháp luật thiếu thống nhất mà còn nâng cao tính minh bạch, dự đoán trước và hiệu quả của hoạt động xử phạt VPHC.

Kết luận

Việc sửa đổi, hoàn thiện các quy định về TTGN và TTTN trách nhiệm hành chính trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi) có ý nghĩa đặc biệt quan trọng cả về phương diện lý luận lẫn thực tiễn. Các quy định này không chỉ là căn cứ để cá thể hóa trách nhiệm hành chính mà còn tác động trực tiếp đến tính công bằng, hợp lý, minh bạch và thống nhất trong hoạt động xử phạt VPHC. Qua phân tích cho thấy, bên cạnh một số điểm mới tích cực, Dự thảo Luật vẫn còn những nội dung cần được tiếp tục rà soát, chỉnh lý nhằm bảo đảm sự phù hợp với bản chất của trách nhiệm hành chính, yêu cầu phòng ngừa vi phạm và định hướng hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa./.

[1] Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, năm 2017, tr. 569.

[2] Nguyễn Cảnh Hợp, *Trách nhiệm hành chính và sự cần thiết sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 7, năm 2016, tr. 20.

[3] Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC.

[4] Joanna Amirault and Eric Beauregard, *The Impact of Aggravating and Mitigating Factors on the Sentence Severity of Sex Offenders: An Exploration and Comparison of Differences Between Offending Groups*, Criminal Justice Policy Review, Vol 25 (Issue 1), 2014, pp. 79.

[5] Cao Vũ Minh, *Tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 1, năm 2024, tr. 1.

[6] Dự thảo Hồ sơ chính sách dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi), nguồn: https://vibonline.com.vn/du_thao/du-thao-ho-chinh-sach-du-luat-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-sua-doi.

[7] Nguyễn Cảnh Hợp, *Trách nhiệm hành chính: Từ lý luận đến thực tiễn lập pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 3, năm 2020, tr. 3.

[8] Khoản 2 Điều 2 Luật XLVPHC, khoản 2 Điều 2 Dự thảo Luật.

[9] Nguyễn Cảnh Hợp, *Trách nhiệm hành chính và sự cần thiết sửa đổi, bổ sung Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 7, năm 2016, tr. 20, 22.

[10] Điểm v, x khoản 1 Điều 51 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2024 và 2025).

[11] Nguyễn Ngọc Kiện, *Các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự quy định tại điều 51 Bộ luật Hình sự năm 2015*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4, năm 2017, tr. 35; Nguyễn Hữu Đức, *Vướng mắc, bất cập khi áp dụng tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự tại điểm x khoản 1 Điều 51 Bộ luật Hình sự năm 2015*, <https://lsvn.vn/vuong-mac-bat-cap-khi-ap-dung-tinh-tiet-giam-nhe-trach-nhiem-hinh-su-tai-diem-x-khoan-1-dieu-51-bo-luat-hinh-su-nam-2015-1676187134-a127628.html>?, truy cập ngày 10/4/2026.

[12] Nguyễn Ngọc Kiện, *Các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự quy định tại điều 51 Bộ luật Hình sự năm 2015*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4, năm 2017, tr. 34-35.

[13] Phụ lục 4 Tổng hợp một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính kèm theo Báo cáo số 66/BC-BTP ngày 17/02/2025 của Bộ Tư pháp về Công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2024.

[14] Điểm n, o khoản 1 Điều 9 Dự thảo Luật.

[15] Phạm Minh Hải, *Bàn về tình tiết giảm nhẹ “người vi phạm hành chính tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện vi phạm hành chính, xử lý vi phạm hành chính” trong Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 417, năm 2024, tr. 28.