

BÀN VỀ VẤN ĐỀ THỜI HẠN, THỜI HIỆU TRONG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN VĂN QUANG *

Nói đến thủ tục hành chính tức là nói đến cách thức thực hiện thẩm quyền của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước cũng như cách thức tham gia vào các công việc quản lý hành chính nhà nước của các tổ chức, cá nhân nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình trong quản lý hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật. Những thủ tục đó sẽ chỉ ra cho các chủ thể có liên quan biết được:

- Họ sẽ phải thực hiện các công việc của mình theo trật tự và phải chịu sự ràng buộc về thời gian, không gian như thế nào (việc nào làm trước, việc nào làm sau, việc đó được thực hiện ở đâu, thời gian pháp luật cho phép thực hiện công việc là bao lâu, khoảng thời gian pháp luật quy định để thực hiện các công việc của các chủ thể...).

- Các công việc mà họ thực hiện cần được thể hiện dưới hình thức nào;

Rõ ràng, thời hạn, thời hiệu chính là những yếu tố không thể thiếu được của bất kỳ loại thủ tục hành chính nào. Trong tiến trình cải cách thủ tục hành chính hiện nay, một trong những vấn đề có tính nguyên tắc được đặt ra là phải tuân thủ tính chính xác, khách quan, công minh trong việc thực hiện các thủ tục hành chính. Để đảm bảo thực hiện nguyên tắc này, không thể không bàn đến việc thực hiện các quy định về thời hạn, thời hiệu.

Trong luật hành chính, nội dung của các khái niệm thời hạn, thời hiệu cũng được hiểu tương tự như trong bất kỳ ngành luật nào. Tuy nhiên, quản lý hành chính nhà nước vốn dĩ rất phức tạp nên việc thực hiện nghiêm chỉnh, triệt để các quy định về thời hạn, thời hiệu là điều không đơn giản. Những khó khăn trong việc giải thích, áp dụng các quy định về thời hạn, thời hiệu, trong chừng mực nhất định đã gây ra những ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Xử phạt hành chính là một trong những nội dung có ý nghĩa rất quan trọng của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đảm bảo thực hiện các quy định về thời hạn, thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính, vì thế, cũng là vấn đề rất cần được chú trọng. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi đề cập vấn đề thời hạn, thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính.

Xử lý nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật mọi vi phạm hành chính xảy ra được xác định là nguyên tắc của hoạt động xử phạt vi phạm hành chính. Phù hợp với điều này, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đã quy định cụ thể về thời hạn nhằm đảm bảo cho việc thực hiện nguyên tắc nêu trên trong

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước Trường đại học luật Hà Nội

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

thực tiễn. Có thể hiểu một cách khái quát, thời hạn trong xử phạt hành chính là khoảng thời gian được pháp luật ấn định, theo đó các chủ thể có liên quan buộc phải thực hiện các công việc của mình trong khoảng thời gian này hoặc khi khoảng thời gian đó trôi qua, thì các quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể có liên quan bị chấm dứt.

Trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính hiện hành, có nhiều quy định khác nhau về vấn đề thời hạn, trong đó, theo chúng tôi, vấn đề thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là nội dung cần đặc biệt lưu tâm. Thời hạn này xác định rõ việc ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính của các chủ thể có thẩm quyền xử phạt phải thực hiện trong khoảng thời gian nào. Với nội dung này, pháp luật đã quy định cụ thể như sau:

- Đối với việc xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 20.000 đồng thì người có thẩm quyền xử phạt hành chính phải quyết định ngay việc xử phạt khi phát hiện ra vi phạm hành chính. Trường hợp này, do hành vi vi phạm hành chính thường là nhỏ nhất, mức độ nguy hiểm cho xã hội không đáng kể, biện pháp xử phạt chủ yếu mang tính giáo dục nên pháp luật không quy định thời hạn xem xét để ra quyết định xử phạt. Về nguyên tắc, cán bộ có thẩm quyền xử phạt ra quyết định xử phạt tại chỗ.

- Đối với các trường hợp khác, trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính, người có thẩm quyền phải ra quyết định xử phạt; nếu có tình tiết phức tạp, thời hạn trên có thể được kéo dài nhưng không được quá ba mươi ngày.⁽¹⁾ Trên thực tế, việc vi phạm các quy định về thời hạn còn

xảy ra một cách tương đối phổ biến. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này xuất phát từ cả lí do khách quan lẫn lí do chủ quan. Trên thực tế có nhiều vụ việc vi phạm hành chính mang tính chất tương đối phức tạp, nhất là các vi phạm hành chính xảy ra ở các lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước liên quan đến trách nhiệm của nhiều ngành chức năng như đất đai, xây dựng, văn hoá... Với những loại vi phạm hành chính này, thời hạn ra quyết định xử phạt như quy định hiện nay không đủ để cán bộ có thẩm quyền xử phạt xem xét một cách đầy đủ toàn bộ nội dung sự việc vi phạm. Như thế, việc vi phạm quy định về thời hạn ra quyết định xử phạt xảy ra là điều cũng dễ hiểu. Thêm vào đó, nhiều cán bộ có thẩm quyền xử phạt hành chính không coi trọng việc thực hiện các quy định về thời hạn ra quyết định xử phạt mà chỉ tập trung vào việc xem xét quyết định nội dung các hình thức, mức độ, biện pháp xử phạt đối với người vi phạm hành chính như thế nào. Hệ quả tất yếu xảy ra là có không ít các quyết định xử phạt vi phạm hành chính khi được ban hành đã vi phạm quy định về thời hạn. Cũng cần nhấn mạnh, việc xác định giá trị pháp lý của các quyết định xử phạt vi phạm hành chính ban hành trong trường hợp vi phạm quy định về thời hạn là vấn đề còn có nhiều ý kiến chưa thống nhất. Hơn nữa, quy định đảm bảo thực hiện đúng thời hạn trong xử phạt vi phạm hành chính hiện nay chỉ dừng lại ở nội dung chung chung là "*người có thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính mà sách nhiễu, dung túng, bao che, không xử lí hoặc xử lí không kịp thời thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm sẽ bị xử lí kỉ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt*

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

hại vật chất thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật".⁽²⁾ Tất cả những lí do này đã dẫn đến tình trạng vi phạm các quy định về thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính còn diễn ra nhiều trên thực tế. Điều này cũng đồng nghĩa với việc thực hiện các quy định về thủ tục hành chính trong xử phạt vi phạm hành chính nói riêng và trong quản lí hành chính nhà nước nói chung chưa được nghiêm chỉnh và triệt để.

Để khắc phục tình trạng nêu trên, chúng tôi cho rằng cần phải thực hiện một cách đồng bộ các giải pháp cụ thể sau đây:

- Pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính cần phải có quy định cụ thể xác định hiệu lực pháp lí của các quyết định xử phạt vi phạm hành chính vi phạm thời hạn ban hành. Để đảm bảo tránh được tính hình thức của các quy định về thời hạn, theo chúng tôi, cần phải xác định các quyết định xử phạt vi phạm hành chính vi phạm thời hạn ban hành là quyết định không có giá trị pháp lí. Đồng thời, pháp luật cũng cần xác định rõ các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra khi quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp đó đã được coi là không có hiệu lực pháp lí. Việc quy định như vậy còn có tác dụng tháo gỡ những vướng mắc cho toà án nhân dân trong việc xét xử các khiếu kiện về các quyết định xử phạt vi phạm hành chính vi phạm thủ tục ban hành.⁽³⁾ Song song với việc quy định này, các cơ quan có thẩm quyền cần phải xử lí một cách nghiêm khắc các cán bộ có thẩm quyền xử phạt để xảy ra việc vi phạm thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

- Cần xem xét để bổ sung thêm quy định về việc gia hạn thời gian ra quyết định xử

phạt vi phạm hành chính đối với những trường hợp có tính chất phức tạp. Thiết nghĩ, việc quy định thời hạn 15 ngày đến 30 ngày kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính là thời hạn ra quyết định xử phạt đối với hầu hết các loại vi phạm hành chính phổ biến. Nhưng quy định này nếu áp dụng đối với những vụ việc vi phạm phức tạp chắc chắn sẽ dẫn đến tình trạng vi phạm về thời hạn. Vì vậy, cơ chế gia hạn là điều cũng cần thiết phải quy định trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính.

Ngoài quy định về thời hạn ra quyết định xử phạt như đã nêu ở phần trên, trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính hiện hành, vấn đề thời hạn còn liên quan đến nhiều nội dung khác nữa. Chúng tôi sẽ đề cập chúng trong dịp khác.

Vấn đề thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính cũng là vấn đề tương đối phức tạp. Cũng nhằm mục đích xử lí nhanh chóng, kịp thời những vi phạm hành chính xảy ra, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính hiện hành đã quy định về hai loại thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính, đó là thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính và thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là "*Khoảng thời gian do pháp luật quy định trong đó cơ quan có thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính đối với cá nhân hay tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính*".⁽⁴⁾

Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 1 năm, kể từ ngày vi phạm hành chính được thực hiện; đối với một số loại vi phạm hành chính trong các lĩnh vực như tài chính, xây dựng, môi trường, nhà ở, đất đai, đê điều,

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

xuất bản, xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, các hành vi buôn lậu, sản xuất, buôn bán hàng giả thì thời hiệu được tính là 2 năm kể từ ngày vi phạm hành chính được thực hiện; đối với cá nhân bị khởi tố, truy tố hoặc có quyết định đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự mà có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án nếu có dấu hiệu vi phạm hành chính thì bị xử phạt hành chính và thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp này là 3 tháng kể từ ngày có quyết định đình chỉ.⁽⁵⁾

Với quan niệm tương tự, có thể hiểu thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính là khoảng thời gian do pháp luật quy định trong đó cơ quan có thẩm quyền được phép tổ chức thực hiện nội dung quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính, Theo quy định của Điều 56 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính là một năm kể từ ngày ban hành quyết định xử phạt. Quy định này không áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm cố tình trốn tránh hoặc trì hoãn việc thi hành quyết định xử phạt.

Thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính đã cho thấy, các cán bộ có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đã cố gắng tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định về thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, khi áp dụng các quy định về thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính vẫn còn xảy ra khá nhiều điểm tranh luận xung quanh vấn đề về cách hiểu và vận dụng nội dung các quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này.

Trước tiên, khi áp dụng quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính thường xảy ra những tranh luận về cụm từ “ngày vi phạm

hành chính được thực hiện” mốc để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính. Điểm tranh luận ở đây là ngày vi phạm hành chính được thực hiện là ngày bắt đầu xảy ra vi phạm hành chính hay là ngày cán bộ có thẩm quyền phát hiện ra vi phạm đó. Về điều này, chúng tôi cho rằng cán bộ có thẩm quyền xử phạt cần phân biệt hai trường hợp sau đây:

- Đối với vi phạm hành chính mà hành vi vi phạm trong mặt khách quan là hành vi kéo dài, liên tục thì ngày vi phạm hành chính được thực hiện là ngày cán bộ có thẩm quyền phát hiện ra vi phạm đó, không kể vi phạm đó được thực hiện bắt đầu từ ngày nào. Ví dụ: Hành vi tàng trữ pháo, thuốc nổ và đồ chơi nguy hiểm mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của điểm e khoản 3 Điều 11 Nghị định số 49/CP ngày 15/8/1996 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự.

- Đối với các vi phạm hành chính khác, ngày vi phạm hành chính được thực hiện được xác định là ngày xảy ra vi phạm đó.

Tuy nhiên, những người làm công tác thực tiễn rất cần đến sự giải thích một cách thống nhất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về cách xác định ngày vi phạm hành chính được thực hiện.

Thứ hai, thực tiễn đã xảy ra sự mâu thuẫn giữa quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính với văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh. Lấy Nghị định số 22/CP ngày 17/4/1996 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế là một ví dụ. Theo quy định của Nghị định này, thời hiệu để xử phạt vi phạm hành chính đối với một số hành vi vi phạm là 3 năm kể từ ngày phát hiện ra vi phạm trong khi đối với loại vi

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

phạm hành chính trong lĩnh vực về thuế, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính quy định thời hiệu xử phạt là 2 năm kể từ ngày thực hiện hành vi vi phạm. Sự mâu thuẫn này đã gây ra không ít khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật của các cán bộ có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

Bên cạnh đó, việc hiểu cụm từ “cố tình trốn tránh, trì hoãn” - căn cứ để không áp dụng quy định về thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính cũng gây ra những tranh luận nhất định. Quan điểm thứ nhất cho rằng trách nhiệm tổ chức việc thi hành hoặc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính thuộc về cơ quan có thẩm quyền. Vì vậy, khi đối tượng vi phạm có những động thái tiêu cực như không nộp phạt, cố tình không tháo dỡ công trình trái phép... mặc dù hoàn toàn có khả năng làm điều đó thì trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền phải tổ chức việc cưỡng chế thi hành và không thể coi đó là hành vi cố tình trốn tránh hoặc trì hoãn việc thi hành; nếu vì lý do nào đó mà cơ quan có thẩm quyền không tổ chức việc cưỡng chế thì hoàn toàn có thể áp dụng quy định về thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp này. Quan điểm thứ hai đối lập lại, cho rằng những động thái tiêu cực nêu trên của đối tượng vi phạm hành chính đều được coi là cố tình trốn tránh hoặc trì hoãn và trong trường hợp như vậy quy định về thời hiệu sẽ không được áp dụng. Chúng tôi cho rằng cơ quan có thẩm quyền cần phải có sự giải thích rõ ràng để các cán bộ có thẩm quyền có căn cứ thống nhất mà áp dụng.

Cũng liên quan đến vấn đề về thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính, vấn đề áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành

chính khác đối với tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính khi quyết định xử phạt vi phạm hành chính hết thời hiệu thi hành cần được thực hiện như thế nào cũng là nội dung đáng phải bàn. Theo quy định của Điều 9 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính thì khi hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính, tổ chức, cá nhân vi phạm không bị xử phạt nhưng vẫn có thể bị áp dụng một số biện pháp cưỡng chế hành chính khác như buộc tháo dỡ công trình xây trái phép, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu do vi phạm hành chính gây ra... Tuy nhiên, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính không có quy định nào tương tự đối với trường hợp hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Vì thế, khi hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt, các biện pháp cưỡng chế hành chính khác được ghi trong nội dung quyết định xử phạt có còn được thi hành hay không hay là sẽ được giải quyết bằng cách nào vẫn còn là vấn đề chưa được giải đáp một cách rõ ràng. Điều này làm cho các cơ quan có thẩm quyền rất lúng túng khi giải quyết công việc vì họ không có đầy đủ căn cứ pháp lý để áp dụng.

Để hạn chế những bất cập nêu trên, chúng tôi cho rằng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần sớm quy định cụ thể, rõ ràng, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình áp dụng pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính./.

-
- (1).Xem: Điều 48 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.
 - (2).Xem: Điều 91 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.
 - (3).Xem: ThS. Nguyễn Văn Quang “*Quyền hạn của toà án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính*”, Tạp chí Luật học số 6/2000.
 - (4).Xem: Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, phần Luật hành chính & tổ tụng hành chính, Nxb. CAND, Hà Nội 1999.
 - (5).Xem: Điều 9 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.