

# **THỦ TỤC XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

**ThS. BÙI THỊ ĐÀO \***

Các hoạt động của Nhà nước đều có đặc tính chung là phải tuân theo những thủ tục pháp lý nhất định. Nghĩa là phải tuân theo các quy định của pháp luật về thứ tự các công việc phải tiến hành, nội dung cụ thể của từng công việc và người thực hiện công việc đó. Việc đặt ra các thủ tục pháp lý nhằm xác định nội dung và quy trình thực hiện các công việc một cách hợp lý giúp cho hoạt động của Nhà nước tiết kiệm được thời gian, công sức mà lại có kết quả cao.

Xử phạt vi phạm hành chính cũng là hoạt động của Nhà nước nên hoạt động này cũng phải tuân theo thủ tục do pháp luật quy định. Hơn nữa, xử phạt vi phạm hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến những quyền và lợi ích của những chủ thể nhất định nên thủ tục xử phạt vi phạm hành chính không chỉ đảm bảo cho hoạt động của Nhà nước tiến hành hợp lý mà còn bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tập thể và Nhà nước. Xuất phát từ nguyên tắc “Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay. Việc xử lý vi phạm hành chính phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để...” và “Việc xử lý vi phạm hành chính phải căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, nhân thân người vi phạm và những tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng để quyết định hình thức, biện pháp xử lý thích hợp”,<sup>(1)</sup> pháp luật quy định hai thủ tục xử lý vi phạm hành chính sau:

*Một là*, thủ tục đơn giản: Gọi là thủ tục đơn giản vì theo thủ tục này, khi phát hiện hành vi vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử phạt ra quyết định xử phạt ngay. Điều kiện để áp dụng thủ tục này là hành vi vi phạm hành chính phải đơn giản để khi phát hiện hành vi vi phạm thì người có thẩm quyền đã xác định được đó là hành vi vi phạm nào, tính chất, mức độ của vi phạm đồng thời người phát hiện vi phạm phải có đủ thẩm quyền để ra quyết định xử phạt tại chỗ. Chính vì vậy, pháp luật quy định thủ tục này được áp dụng trong trường hợp phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 5.000 đồng đến 100.000 đồng. Đó là những hành vi đơn giản và mức phạt được áp dụng phù hợp với thẩm quyền của hầu hết các chủ thể có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

*Hai là*, thủ tục có lập biên bản: Thủ tục này khác thủ tục đơn giản ở chỗ, khi phát hiện hành vi vi phạm, người có thẩm quyền xử phạt không ra quyết định xử phạt ngay mà phải lập biên bản vi phạm hành chính. Sở dĩ trong trường hợp này cần phải lập biên bản vì:

- Hành vi vi phạm phức tạp nên trong thời gian ngắn (ngay khi phát hiện vi phạm) và với những biểu hiện bên ngoài của vi

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

## ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

phạm được nhận biết một cách trực tiếp thường không đủ để đánh giá chính xác loại vi phạm, tính chất, mức độ của vi phạm nên không thể ra quyết định xử phạt ngay. Trong khi đó, xử phạt vi phạm hành chính phải đúng người, đúng vi phạm nên việc ghi lại các sự kiện, hiện tượng, tình tiết, số liệu liên quan đến vi phạm (lập biên bản) làm căn cứ để sau đó xử phạt là rất cần thiết.

- Hành vi vi phạm hành chính được phát hiện nhưng người phát hiện không đủ thẩm quyền xử phạt, người có thẩm quyền xử phạt lại không có mặt tại “hiện trường” chứng kiến hành vi vi phạm xảy ra nên cần lập biên bản để cung cấp thông tin cho người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt.

Như vậy, nếu thủ tục đơn giản tạo điều kiện xử lý vi phạm hành chính nhanh, gọn thì thủ tục có lập biên bản đảm bảo xử phạt có cơ sở. Mặt khác, biên bản vi phạm hành chính cũng là cơ sở để người bị xử phạt khiếu nại, khởi kiện và cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và xét xử vụ kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Việc quy định hai thủ tục xử phạt vi phạm hành chính tạo nên sự linh hoạt trong hoạt động xử phạt, vừa nhanh chóng, vừa chính xác trong những khả năng và điều kiện cho phép. Tuy nhiên, xét về yêu cầu đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính nói chung, việc quy định và áp dụng hai thủ tục nói trên có một số vấn đề chưa hoàn toàn thoả đáng.

### 1. Việc áp dụng thủ tục đơn giản

Như trên đã nói, điều kiện để áp dụng thủ tục đơn giản là vi phạm phải đơn giản, rõ

ràng để ngay khi phát hiện hành vi vi phạm, người có thẩm quyền có thể ra quyết định xử phạt ngay và hình thức, mức phạt phải thuộc thẩm quyền của người phát hiện vi phạm thì mới ra được quyết định tại chỗ, không cần lập biên bản để lưu giữ thông tin chi tiết về vụ vi phạm.

Điều kiện mức phạt thuộc thẩm quyền của người phát hiện vi phạm hành chính: Mức phạt được xác định để áp dụng thủ tục đơn giản là mức phạt cụ thể được áp dụng đối với từng hành vi, trong khi đó mức phạt để xác định thẩm quyền của người xử phạt là mức cao nhất của khung tiền phạt. Như vậy, sẽ có trường hợp mức phạt nằm trong giới hạn phạt theo thủ tục đơn giản nhưng người phát hiện hành vi vi phạm lại không có thẩm quyền xử phạt. Ví dụ, chiến sĩ công an nhân dân phát hiện hành vi để xe ô tô ở lòng đường không đúng quy định (khung tiền phạt từ 80.000 đồng đến 120.000 đồng). Nếu hành vi này không có tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ thì mức phạt được áp dụng là 100.000 đồng và theo quy định của pháp luật thì sẽ phạt theo thủ tục đơn giản, nhưng vì mức cao nhất của khung tiền phạt là 120.000 đồng nên chiến sĩ công an nhân dân không có quyền phạt mà phải chuyển vụ việc lên cấp trên. Khi đó không thể áp dụng thủ tục đơn giản vì không thể ra quyết định tại chỗ và nếu không lập biên bản thì người có thẩm quyền xử phạt không có căn cứ để ra quyết định.

Ngoài ra, tuy pháp luật không chỉ rõ nhưng để áp dụng được thủ tục đơn giản còn có hai điều kiện “ẩn”, đó là người xử phạt

## ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

phải đang thi hành công vụ và hành vi vi phạm phải thuộc lĩnh vực quản lý của người xử phạt. Bởi vì, nếu không phải đang thi hành công vụ và hành vi không thuộc lĩnh vực quản lý của mình thì người xử phạt không thể ra quyết định xử phạt tại chỗ được.

Điều kiện người xử phạt đang thi hành công vụ là cần thiết. Bởi lẽ, hoạt động ra quyết định xử phạt là hoạt động mang tính quyền lực rõ rệt và trực tiếp gây nên những hậu quả pháp lý nhất định. Do vậy, chỉ người đang thi hành công vụ (đang sử dụng quyền lực nhà nước) mới được ra quyết định xử phạt.

Điều kiện hành vi thuộc lĩnh vực quản lý của người xử phạt cho thấy người có thẩm quyền xử phạt được quy định trong các điều từ Điều 29 đến Điều 41 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh năm 2002) nếu phát hiện hành vi vi phạm hành chính thuộc trường hợp áp dụng thủ tục đơn giản nhưng không thuộc lĩnh vực quản lý của mình thì không có quyền ra quyết định xử phạt mà chỉ có thể đình chỉ hành vi vi phạm theo Điều 53 Pháp lệnh năm 2002 vì hành vi này thuộc trường hợp áp dụng thủ tục đơn giản nên không lập biên bản. Như vậy, hành vi đã được thực hiện, đã bị phát hiện nhưng không thể xử lý được, người phát hiện ra hành vi vi phạm đã buộc phải bỏ lọt vi phạm và đó là điều vô lý. Sự vô lý này cho thấy cần xem xét lại trường hợp áp dụng thủ tục đơn giản.

Thiết nghĩ, không nên quy định phạt cảnh cáo và phạt tiền từ 5.000 đồng đến 100.000 đồng chỉ phạt theo thủ tục đơn giản

mà nên quy định chỉ phạt theo thủ tục đơn giản đối với phạt cảnh cáo và phạt tiền từ 5.000 đồng đến 100.000 đồng. Nghĩa là, trong trường hợp phạt cảnh cáo hay phạt tiền đến 100.000 đồng có thể áp dụng thủ tục đơn giản nếu thỏa mãn tất cả các điều kiện pháp luật quy định và có thể áp dụng thủ tục lập biên bản khi xét thấy cần thiết. Tất nhiên, vấn đề này lại liên quan tới thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính.

### **2. Người có thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính**

Khoản 1 Điều 55 Pháp lệnh quy định: “*Khi phát hiện vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý của mình, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm đang thi hành công vụ phải kịp thời lập biên bản, trừ trường hợp xử phạt theo thủ tục đơn giản*”. Như vậy, người có thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính (trừ trường hợp vi phạm hành chính xảy ra trên tàu bay, tàu biển) phải thỏa mãn ba điều kiện:

- Có thẩm quyền xử phạt;
- Đang thi hành công vụ;
- Hành vi vi phạm thuộc lĩnh vực quản lý của người lập biên bản.

Người có thẩm quyền xử phạt cần được hiểu là toàn bộ những người được kể đến trong các điều từ Điều 29 đến Điều 41 Pháp lệnh năm 2002 chứ không chỉ là người có thẩm quyền xử phạt hành vi vi phạm cụ thể cần lập biên bản vì rằng phần lớn những người có thẩm quyền xử phạt thường không có mặt tại “hiện trường” nên không có điều kiện lập biên bản. Tổng hợp ba điều kiện nói trên, người có thẩm quyền lập biên bản đối

## ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

với vi phạm hành chính bao gồm những người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong một lĩnh vực quản lý chuyên ngành và những người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính về mọi lĩnh vực (chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, huyện, tỉnh và người được những người này uỷ quyền). Quy định này tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối, kết hợp giữa các cơ quan có liên quan trong xử lý vi phạm hành chính (người lập biên bản và người xử phạt có quan hệ tương đối chặt chẽ). Tuy nhiên, thực tiễn xử lý vi phạm hành chính lại đặt ra những tình huống sau:

- Một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính thuộc các lĩnh vực quản lý khác nhau.

*Ví dụ*, một người săn, bắt động vật rừng vào thời vụ cấm săn, bắt rồi đưa lên xe tải chở đi tiêu thụ. Trên đường vận chuyển, do xe chạy quá tốc độ nên bị cảnh sát giao thông giữ lại, khi đó hành vi săn, bắt động vật rừng mới bị phát hiện. Vậy cảnh sát giao thông chỉ lập biên bản về hành vi chạy quá tốc độ pháp luật quy định hay lập biên bản cả hành vi săn, bắt động vật rừng vào thời vụ cấm săn bắt? Nếu cảnh sát giao thông lập biên bản về hành vi săn, bắt động vật rừng thì không đúng thẩm quyền vì quản lý và bảo vệ rừng không thuộc lĩnh vực quản lý của cảnh sát giao thông. Nếu cảnh sát giao thông không lập biên bản hành vi này thì phải gọi cơ quan kiểm lâm hay chủ tịch uỷ ban nhân dân tới lập biên bản thì mới đúng thẩm quyền. Đây là trường hợp một người thực

hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính, theo khoản 2 Điều 56 Pháp lệnh năm 2002 thì người có thẩm quyền xử phạt chỉ ra một quyết định trong đó quyết định hình thức, mức xử phạt đối với từng hành vi rồi tổng hợp thành mức phạt chung. Như vậy, một quyết định xử phạt lúc này phải dựa trên hai biên bản vi phạm hành chính, điều đó không làm cho việc xử lý vi phạm hành chính chính xác hơn mà chỉ phức tạp hoá hoạt động xử phạt một cách không cần thiết.

- Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được quy định trong các điều từ Điều 29 đến Điều 41 của Pháp lệnh năm 2002 phát hiện vi phạm hành chính nhưng không thuộc lĩnh vực quản lý của mình.

*Ví dụ*, bộ đội biên phòng phát hiện hành vi mang qua biên giới hàng hoá cấm xuất, nhập khẩu nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Hành vi này thuộc lĩnh vực quản lý của hải quan, trong trường hợp vi phạm xảy ra ở nơi chưa có tổ chức hải quan thì thủ trưởng đơn vị bộ đội biên phòng đóng tại địa điểm đó được quyền xử phạt vi phạm hành chính về hải quan. Nếu hành vi nói trên xảy ra ở nơi đã có tổ chức hải quan thì hành vi đó không thuộc lĩnh vực quản lý của bộ đội biên phòng. Điều đó có nghĩa là bộ đội biên phòng không có quyền lập biên bản hành vi vi phạm này mà chỉ có quyền đình chỉ hành vi vi phạm hành chính, tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm, khám người, khám phương tiện vận tải khi có căn cứ cho rằng nếu không tiến hành ngay các biện pháp đó thì đồ vật, tài

## ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

liệu, phương tiện vi phạm có thể bị tẩu tán, tiêu huỷ và phải báo cơ quan có thẩm quyền tới lập biên bản vi phạm hành chính. Như vậy, sẽ rất phức tạp và mất thời gian.

- Người có thẩm quyền xử phạt phát hiện hành vi vi phạm thuộc lĩnh vực của mình trong thời gian không thi hành công vụ.

Trường hợp này, người phát hiện vi phạm hành chính không có quyền lập biên bản. Xét dưới góc độ quyền lực, điều này là hợp lý vì khi không thi hành công vụ thì người đó không sử dụng quyền lực nhà nước, họ chỉ là công dân bình thường. Nhưng nếu xét dưới góc độ thực tế thì trong nhiều trường hợp những người này có nghiệp vụ và kinh nghiệm trong đấu tranh phòng chống vi phạm pháp luật nên có khả năng phát hiện kịp thời, ngăn chặn hiệu quả hành vi vi phạm hành chính. Việc không cho phép người có thẩm quyền xử phạt khi không thi hành công vụ được lập biên bản vi phạm hành chính có thể coi là sự lãng phí nhân lực, làm giảm hiệu quả đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật.<sup>(2)</sup>

Trở lại quy định tại khoản 1 Điều 47 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 “Khi phát hiện vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử phạt phải kịp thời lập biên bản, trừ trường hợp xử lý theo thủ tục đơn giản”. Theo quy định này, người có thẩm quyền lập biên bản chỉ cần là “người có thẩm quyền xử phạt” mà thôi, không khống chế lĩnh vực quản lý hay thời gian thi hành công vụ. Quy định này hợp lý hơn khoản 1 Điều 55 Pháp lệnh năm 2002 ở chỗ

nó giải quyết được tất cả những vướng mắc đã nêu trên. Tuy nhiên, cũng cần phải nói thêm rằng người có thẩm quyền xử phạt khi đang thi hành công vụ và khi không thi hành công vụ rất khác nhau về tư cách tham gia vào xử lý vi phạm hành chính. Vì vậy, cần có những quy định hạn chế khả năng lạm dụng pháp luật. Chẳng hạn, bổ sung quy định về trách nhiệm báo cáo cơ quan có thẩm quyền của người lập biên bản khi không thi hành công vụ sau khi lập biên bản. Đồng thời, giới hạn trường hợp được lập biên bản khi không thi hành công vụ. Ví dụ, chỉ được lập biên bản khi có căn cứ để cho rằng đã hoặc đang có hành vi vi phạm hành chính xảy ra mà không thể chờ người có thẩm quyền đang thi hành công vụ tới để lập biên bản.

### 3. Có mấy thủ tục xử phạt vi phạm hành chính?

Theo nội dung của Pháp lệnh năm 2002 thì chỉ có hai thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, trong đó trường hợp áp dụng từng thủ tục được quy định theo cách khác nhau. Trường hợp áp dụng thủ tục đơn giản được chỉ rõ, bao gồm:

- Xử phạt cảnh cáo;
- Phạt tiền từ 5.000 đồng đến 100.000 đồng.

Trường hợp áp dụng thủ tục có lập biên bản được xác định bằng phương pháp loại trừ, đó là tất cả các trường hợp xử phạt trừ trường hợp phạt theo thủ tục đơn giản. Điều đó có nghĩa là, khi xử phạt vi phạm hành chính chỉ có thể áp dụng thủ tục đơn giản hoặc thủ tục có lập biên bản, không còn thủ tục nào khác. Như vậy sẽ không hợp lý trong

## ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

các trường hợp sau đây:

- Hành vi vi phạm hành chính có mức phạt trên 100.000 đồng nhưng xảy ra đã quá lâu. Trong thực tế, không phải mọi hành vi vi phạm hành chính đều được phát hiện khi đang thực hiện hoặc vừa mới thực hiện xong mà có nhiều trường hợp hành vi vi phạm đã chấm dứt từ lâu mới bị phát hiện. Những hành vi này nếu chưa hết thời hiệu xử phạt thì vẫn phải bị xử phạt và theo Pháp lệnh năm 2002, sẽ phải xử phạt theo thủ tục có lập biên bản. Nhưng biên bản là loại văn bản dùng để ghi chép tại chỗ sự việc đang diễn ra hoặc vừa mới xảy ra nhằm cung cấp thông tin về sự việc được ghi chép làm cơ sở để tiến hành hay kiểm tra hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trong trường hợp này, việc lập biên bản hầu như không còn ý nghĩa vì hành vi xảy ra đã quá lâu, không phải là sự việc đang diễn ra hoặc vừa mới xảy ra. Hơn nữa, có nhiều trường hợp “hiện trường” không còn gì để có thể ghi chép tại chỗ sự việc, các thông tin thu thập được nhằm xác minh vụ việc không phải là nội dung của biên bản vi phạm hành chính.

- Xử phạt vi phạm hành chính sau khi có quyết định đình chỉ điều tra hay đình chỉ vụ án và chuyển sang xử lý vi phạm hành chính. Trường hợp này cũng không lập biên bản được vì hành vi vi phạm đã chấm dứt từ lâu và cũng không cần thiết phải lập biên bản vì vai trò của biên bản là cung cấp thông tin thực tế về vụ vi phạm làm cơ sở để xử phạt nhưng hầu hết các thông tin cần thiết đã có

trong hồ sơ vụ vi phạm do các cơ quan tố tụng hình sự chuyển sang.

Rõ ràng các trường hợp nói trên không thể áp dụng thủ tục đơn giản nhưng có thực sự cần thiết phải áp dụng thủ tục có lập biên bản không? Nên chăng pháp luật quy định thêm các trường hợp ngoại lệ để thủ tục xử phạt vi phạm hành chính thực sự có ý nghĩa trong thực tiễn.

Tóm lại, để đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính có hiệu quả, để thủ tục xử phạt vi phạm hành chính thực sự có giá trị tích cực trong hoạt động xử phạt vi phạm hành chính thì:

- Cần mở rộng đối tượng được quyền lập biên bản vi phạm hành chính;

- Thủ tục xử phạt có lập biên bản cần được áp dụng cả trường hợp mức phạt tiền từ 100.000 đồng trở xuống trong trường hợp cần thiết;

- Không cứng nhắc chỉ áp dụng hai thủ tục xử phạt vi phạm hành chính là thủ tục đơn giản và thủ tục có lập biên bản mà cần có thêm các ngoại lệ.

Tuy nhiên, chúng ta không thể bỏ qua những bảo đảm pháp lý nhằm ngăn ngừa khả năng tùy tiện trong sử dụng quyền lực nhà nước hay phức tạp hoá hoạt động xử phạt, gây phiền hà cho dân./.

---

(1) Xem: Điều 3 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.

(2) Điều 64 Bộ luật tố tụng hình sự còn cho phép bắt cứ người nào cũng có quyền bắt người phạm tội quả tang hoặc đang bị truy nã.