VỀ NGUYÊN TẮC XÁC ĐỊNH THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

ThS. TRẦN THỊ HIỀN *

Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân hoặc tổ chức thực hiện với lỗi cố ý hay vô ý, vi phạm các quy định của pháp luật về quản lí nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính .

So với tội phạm hình sự thì vi phạm hành chính có mức độ nguy hiểm cho xã hội thấp hơn. Tính nguy hiểm cho xã hội của vi phạm hành chính không thể hiện rõ nét trong hậu quả do mỗi vi phạm hành chính gây ra mà thể hiện ở số lượng vi phạm hành chính và phạm vi xảy ra vi phạm hành chính. Chính vì vi phạm hành chính có mức độ nguy hiểm cho xã hội không cao nên dễ có thái độ xem thường và bất cứ ai xem thường nghĩa vụ pháp lí bắt buộc đều có thể là chủ thể thực hiện vi phạm hành chính. Do đó, vi phạm hành chính xảy ra hàng ngày, hàng giờ trong tất cả các lĩnh vực thuộc các ngành, các cơ quan khác nhau quản lí. Mức độ gây nguy hiểm cho xã hội của vi phạm hành chính không cao nhưng với số lượng lớn vi phạm hành chính thường xuyên xảy ra sẽ gây ra những hậu quả khôn lường nếu không có những biện pháp ngăn chặn và xử lí đúng đắn, kịp thời. Điều 3 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định: "*Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay. Việc xử lí vi phạm hành chính phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật.*

…Việc xử lí vi phạm hành chính phải do người có thẩm quyền tiến hành theo đúng quy định của pháp luật".

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc xử lí vi phạm hành chính được nhanh chóng, kịp thời pháp luật hiện hành đã quy định rất nhiều chủ thể có thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính. Có thể nói thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính là khả năng được áp dụng các biện pháp xử lí hành chính trong giới hạn nhất định do pháp luật quy định cho cá nhân hoặc tổ chức. Thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính của chủ thể nào đó được xác định bằng những quyền hạn mà pháp luật quy định cho chủ thể đó được áp dụng các biện pháp xử lí với mức độ được xác định cụ thể. Theo pháp luật hiện hành, rất nhiều chủ thể có thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính. Vì vậy, việc phân định thẩm quyền, xác định đúng chủ thể có thẩm quyền trong việc xử lí vi phạm hành chính là điều cần thiết. Trong phạm vi bài viết này, tác giả bàn về "Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính" quy định tại Điều 42 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002.

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

Thứ nhất, về tiêu đề của Điều 42.

Điều 1 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định: "*Xử lí hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp xử lí hành chính khác*". Như vậy, khi nói: "xử lí hành chính" là nói đến các biện pháp xử phạt hành chính và các biện pháp xử lí hành chính khác. Các biện pháp xử phạt hành chính được quy định tại Điều 12 bao gồm các biện pháp phạt chính là cảnh cáo, phạt tiền và các biện pháp phạt bổ sung là tước quyền xử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Các biện pháp sử lí hành chính khác được quy định tại Điều 22 bao gồm: Giáo dục tại xã phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính.

Các biện pháp xử phạt hành chính và các biện pháp xử lí hành chính khác không chỉ khác nhau về nội dung mà còn khác nhau về thẩm quyền, trình tự thủ tục và đối tượng áp dụng. Các biện pháp xử phạt hành chính có đối tượng áp dụng bao gồm cá nhân và tổ chức vi phạm hành chính còn các biện pháp xử lí hành chính khác có đối tượng áp dụng chỉ là cá nhân. Điều 42 có tiêu đề "Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính" nhưng thực chất nội dung chỉ đề cập việc xác định thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính còn việc xác định thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác được quy định trong chương VII "thủ tục áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác".

Vì thế, tiêu đề của Điều 42 phải là "Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính" để các thuật ngữ pháp lí trong Pháp lệnh được hiểu một cách thống nhất, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng pháp luật trong thực tế.

Thứ hai, về nội dung của Điều 42.

Nội dung của Điều 42 quy định nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Nguyên tắc này được xây dựng dựa trên ba tiêu chí, đó là thẩm quyền quản lí, mức tối đa của khung tiền phạt và hình thức xử phạt .

1. Xác định thẩm quyền xử phạt theo thẩm quyền quản lí

Vi phạm hành chính có thể xảy ra ở hầu hết các lĩnh vực trong quản lí nhà nước và thuộc thẩm quyền xử phạt của rất nhiều chủ thể. Pháp luật quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính dựa theo thẩm quyền quản lí nhằm tạo điều kiện để việc xử phạt vi phạm hành chính có thể tiến hành nhanh chóng, kịp thời và chính xác. Song không phải bất kể chủ thể nào có thẩm quyền quản lí cũng đều có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính mà chỉ có các chủ thể được quy định tại các điều từ Điều 28 đến Điều 40 của Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 mới có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Theo thẩm quyền quản lí thì chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí nhà nước ở địa phương.

Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quy định tại các điều từ Điều 31 đến Điều 40 của Pháp lệnh có thẩm quyền

xử phạt vi phạm hành chính thuộc các lĩnh vực, ngành mình quản lí.

Việc quy định nhiều chủ thể có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có thể dẫn đến trường hợp một vi phạm hành chính thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều chủ thể. Trường hợp này thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được pháp luật xác định thuộc về người thụ lí đầu tiên. Vấn đề này bổ sung và tạo điều kiện để hiểu rõ hơn về khía cạnh thẩm quyền xử phạt khi áp dụng nguyên tắc xử lí vi phạm hành chính được quy định tại khoản 3 Điều 3 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002: "*Một vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần*", tránh trường hợp nhiều người cùng xử phạt một vi phạm hành chính.

2. Xác định thẩm quyền xử phạt theo mức tối đa của khung tiền phạt

Nếu như việc xác định thẩm quyền xử phạt theo thẩm quyền quản lí nhằm phân định thẩm quyền xử phạt giữa những người có thẩm quyền quản lí thuộc các ngành, các lĩnh vực khác nhau thì việc xác định thẩm quyền xử phạt theo mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng vi phạm cụ thể nhằm phân định thẩm quyền xử phạt giữa những người có thẩm quyền xử phạt trong cùng lĩnh vực, ngành quản lí. Mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng hành vi là một trong những tiêu chí làm căn cứ để xác định thẩm quyền xử phạt, bởi lẽ phạt tiền là biện pháp xử phạt chính được áp dụng đối với hầu hết các vi phạm hành chính trong tất cả các lĩnh vực quản lí nhà nước. Hơn nữa tất cả các chủ thể có thẩm quyền xử phạt đều có quyền áp dụng hình thức phạt tiền chỉ khác nhau ở mức phạt. Trong việc xử phạt hành chính, mức phạt tiền thể hiện sự đánh giá của Nhà nước đối với tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi (mặc dù không cao) qua đó thể hiện sự nghiêm khắc và tính giáo dục ý thức pháp luật đối với người vi phạm và đối với xã hội nói chung. Việc quy định khung tiền phạt đối với vi phạm hành chính là không thể thiếu và việc xác định mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt là một trong những tiêu chí xác định thẩm quyền xử phạt là hoàn toàn chính xác .

Khoản 2 Điều 42 pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định: "*Thẩm quyền xử phạt của những người được quy định tại các điều từ Điều 28 đến Điều 40 Pháp lệnh này là thẩm quyền áp dụng đối với một hành vi vi phạm hành chính. Trong trường hợp phạt tiền, thẩm quyền xử phạt được xác định căn cứ vào mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng hành vi vi phạm cụ thể*". Đây là điểm mới so với Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 1995. Điểm bổ sung mới này đã khắc phục tình trạng hiểu nhầm thẩm quyền của những người được quy định tại các điều từ Điều 28 đến Điều 40 là thẩm quyền cho mỗi lần ra quyết định xử phạt, cách hiểu nhầm này thực tế đã dẫn đến việc tự hạn chế thẩm quyền của người ra quyết định xử phạt hành chính trong trường hợp một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính. Với cách quy định của Điều 42 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm

2002, mọi người đều dễ dàng hiểu rằng khi áp dụng hình thức phạt tiền, để xác định thẩm quyền, người xử phạt phải quan tâm xem hành vi vi phạm hành chính đó có thuộc thẩm quyền xử phạt của mình hay không mà không phải để ý đến tổng số tiền phạt chung của nhiều hành vi vi phạm.

Như vậy, thẩm quyền xử phạt được xác định căn cứ vào mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng hành vi vi phạm cụ thể chứ không phải căn cứ vào mức tiền phạt thực tế đã áp dụng với người vi phạm. Điều đó có nghĩa là người có thẩm quyền xử phạt chỉ được coi là đã áp dụng hình thức phạt tiền đúng thẩm quyền khi các quyết định phạt tiền đó áp dụng đối với những người đã thực hiện hành vi vi phạm có mức tối đa của khung tiền phạt do pháp luật quy định không vượt quá thẩm quyền của người đó được áp dụng đối với một hành vi vi phạm. *Ví dụ:* Khoản 3 Điều 9 Nghị định số 15/2003/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về giao thông đường bộ, quy định: *"Phạt tiền từ 80.000 đồng đến 120.000 đồng đối với một trong các hành vi sau:*

a) Không chấp hành hiệu lệnh của người điều khiển giao thông của người kiểm soát giao thông;

b) Chuyển làn đường không đúng nơi cho phép hoặc không có tín hiệu báo trước;

c) Không có báo hiệu trước khi vượt; chuyển hướng đột ngột ngay trước đầu xe khác...

Nếu trong thực tế các hành vi vi phạm trên đã xảy ra và người ra quyết định xử phạt là chiến sĩ công an nhân dân đang thi hành công vụ (Điều 28 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính) thì người chiến sĩ công an đó đã xử phạt vượt quá thẩm quyền của mình tức là đã vi phạm pháp luật mặc dù có thể mức phạt tiền thực tế được áp dụng cho các trường hợp trên đều không quá 100.000 đồng. Theo đúng tinh thần của khoản 2 Điều 42 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính thì chiến sĩ công an nhân dân đang thi hành công vụ chỉ được phạt đối với những hành vi có mức tối đa của khung tiền phạt được quy định là 100.000 đồng.

Trong thực tế những hành vi vi phạm an toàn giao thông nói trên thường xuyên xảy ra và hầu như việc áp dụng xử phạt đều là chiến sĩ công an nhân dân đang thi hành công vụ. Việc vi phạm này của chiến sĩ công an có những lí do khách quan và chủ quan, đó là: Loại vi phạm này thường xuyên xảy ra với số lượng lớn. Mặt khác, khung tiền phạt lại chủ yếu nghiêng về thẩm quyền của chiến sĩ công an đang thi hành công vụ và phần nữa là do không hiểu đúng quy định của pháp luật về thẩm quyền xử phạt.

Trên đây chỉ là một ví dụ trong số rất nhiều vi phạm hành chính được pháp luật quy định khung tiền phạt kéo dài qua ranh giới thẩm quyền xử phạt của hai cấp xử phạt. Thiết nghĩ trong những văn bản pháp luật quy định về vi phạm hành chính cần phải lưu ý đến những vi phạm hành chính loại này. Về vấn đề này tác giả kiến nghị như sau:

Theo pháp luật hiện hành, nếu vi phạm hành chính có khung tiền phạt kéo dài qua ranh giới thẩm quyền của hai cấp xử phạt thì thẩm quyền xử phạt đối với vi phạm đó sẽ thuộc thẩm quyền của cấp xử phạt cao hơn

mà khoản 2 Điều 57 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính năm 2002 quy định: "*... Mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó...*". Như vậy, trong trường hợp khung tiền phạt kéo dài qua ranh giới thẩm quyền của hai cấp xử phạt thì mức trung bình của khung tiền phạt nên quy định ở mức không còn thuộc về thẩm quyền của cấp dưới nữa. Quy định như vậy sẽ hợp lí hơn, phân định rõ ràng hơn về thẩm quyền xử phạt đối với những hành vi có khung tiền phạt kéo dài qua ranh giới của hai cấp xử phạt, tránh được những sai lầm không đáng có.

3. Xác định thẩm quyền xử phạt theo hình thức xử phạt

Mỗi vi phạm hành chính đều được quy định đồng thời với các hình thức xử phạt tương ứng. Chủ thể có thẩm quyền xử phạt đối với vi phạm hành chính phải là chủ thể có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt đã được quy định cho hành vi đó. Hình thức xử phạt là một trong những tiêu chí xác định thẩm quyền xử phạt được thể hiện rõ nét đối với trường hợp một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính (khoản 3 Điều 42). Việc xác định thẩm quyền xử phạt trong trường hợp này phụ thuộc vào hình thức, mức phạt đối với từng hành vi chứ không phụ thuộc vào tổng số tiền phạt đối với các hành vi vi phạm đó. Nếu một trong các hành vi có hình thức, mức phạt được quy định vượt quá thẩm quyền của người xử phạt thì người đó phải chuyển đến cấp có thẩm quyền xử phạt. Trong xử phạt hành chính tất cả các chủ thể có thẩm quyền xử phạt đều có quyền áp dụng hình thức phạt tiền và cảnh cáo vì vậy nếu theo tiêu chí hình thức xử phạt thì các chủ thể có thẩm quyền khác nhau đối với việc áp dụng các biện pháp xử phạt bổ sung và áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả.

Ngoài hình thức, mức phạt được quy định đối với từng hành vi thì việc xác định thẩm quyền xử phạt trong trường hợp một người thực hiện nhiều vi phạm còn phụ thuộc vào thẩm quyền quản lí, cụ thể là: "*Nếu các hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người thuộc các ngành khác nhau thì quyền xử phạt thuộc chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm*" (điểm c khoản 3 Điều 42). Quy định này của Pháp lệnh là hợp lí, nhằm tránh việc tách nhỏ vi phạm để xử lí. Uỷ ban nhân dân là cơ quan quản lí có thẩm quyền chung, quản lí tất cả các lĩnh vực trong địa phương mình, do đó việc xác định chủ tịch uỷ ban nhân dân có thẩm quyền xử phạt đối với trường hợp một người thực hiện nhiều vi phạm thuộc nhiều lĩnh vực quản lí khác nhau là tạo điều kiện để việc xử phạt vi phạm hành chính được nhanh chóng, kịp thời và chính xác.

Trong xử phạt vi phạm hành chính, hiểu rõ nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt là điều cần thiết. Đây là yếu tố đầu tiên quyết định việc xử phạt đúng pháp luật. Việc xác định thẩm quyền xử phạt phải được đồng thời xác định theo ba tiêu chí như trên đã phân tích./.