

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ THỜI HIỆU, THỜI HẠN TRONG XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN THỊ THỦY *

Kể thừa và phát triển các văn bản về xử lý vi phạm hành chính trước đây, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã hoàn chỉnh và cụ thể hóa một số vấn đề như thẩm quyền, hình thức phạt tiền và mức phạt tiền, thủ tục xử phạt... sự bổ sung đó đã khắc phục được những hạn chế và phù hợp hơn với các luật, pháp lệnh có liên quan mới được ban hành gần đây. Tuy nhiên, trong bài viết này chúng tôi chỉ đề cập những điểm mới về thời hiệu, thời hạn trong xử lý vi phạm hành chính theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.

1. Về thời hiệu trong xử lý vi phạm hành chính *+ Thời hiệu xử lý vi phạm hành chính*

Thời hiệu xử lý vi phạm hành chính là khoảng thời gian nhất định theo quy định của pháp luật mà hết khoảng thời gian đó thì cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được ban hành quyết định xử phạt hoặc quyết định áp dụng các biện pháp hành chính khác đối với các đối tượng vi phạm. Thời hiệu xử lý vi phạm hành chính còn được hiểu là khoảng thời gian theo pháp luật quy định xác định hiệu lực pháp lý của các quyết định pháp luật được ban hành đúng thời hiệu. Khi hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính thì không xử phạt nhưng cá nhân, tổ chức vi phạm vẫn bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra được quy định tại các điểm a, b, c, d, đ khoản 3 Điều 12 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002. Điều này cũng có nghĩa là tất cả các quyết định hành chính ban

hành quá thời hiệu pháp luật quy định thì đương nhiên không có hiệu lực pháp lý. Theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính không có gì mới. Thời hiệu vẫn được tính là một năm, kể từ ngày vi phạm hành chính xảy ra đối với vi phạm hành chính thông thường; thời hiệu được tính là hai năm đối với vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực; thời hiệu được tính là ba tháng kể từ ngày có quyết định đình chỉ điều tra vụ án hình sự. Song, chúng tôi cho rằng việc xác định ngày vi phạm hành chính xảy ra không phải lúc nào cũng đơn giản và chính xác cho tất cả mọi vi phạm hành chính, ví dụ như hành vi vi phạm hành chính kéo dài (trốn thuế)... Bên cạnh đó lại có những vi phạm hành chính mà việc quy định thời hiệu sẽ là không có ý nghĩa bởi ngày vi phạm hành chính xảy ra luôn đồng thời là ngày phát hiện ra vi phạm hành chính. Điểm mới của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 là ngoài việc quy định thời hiệu xử phạt còn quy định cả thời hiệu áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác tại các điều 23, 24, 25 và 26 Pháp lệnh này. Đây chính là những tồn tại, cũng là những khó khăn của các chủ thể có thẩm quyền khi áp dụng Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995. Theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 thì thời hiệu áp dụng biện pháp giáo

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

ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

dục tại xã phường, thị trấn là 6 tháng, kể từ khi thực hiện hành vi..., thời hiệu áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là 1 năm... hoặc 6 tháng...; thời hiệu áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục là 1 năm...; thời hiệu áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh là 6 tháng... Như vậy, khi hết thời hiệu áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác thì người có thẩm quyền không được ban hành bất kỳ quyết định pháp luật nào đối với đối tượng có liên quan. Việc quy định thời hiệu áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác cũng nhằm tạo ra sự thống nhất trong qua trình xử lý vi phạm hành chính đồng thời đảm bảo pháp chế trong xử lý hành chính.

Mặt khác, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 còn nhấn mạnh: Người có thẩm quyền nếu để quá thời hiệu mà không xử lý thì sẽ bị xử lý theo Điều 121 của Pháp lệnh. Vấn đề này có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức khi thi hành công vụ trong giai đoạn hiện nay.

+ *Thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính*

Thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính vẫn được xác định là 1 năm, kể từ ngày ra quyết định, nếu quyết định xử phạt chưa được thi hành. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã bổ sung: Trường hợp hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính người có thẩm quyền không được cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt đó nữa nhưng áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả ghi trong quyết định. Quy định này hoàn toàn phù hợp với thực tiễn quản lý và cũng tạo ra khung pháp lý chặt chẽ trong quá trình thi hành quyết định xử phạt hành chính. Việc quy định thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính

vừa đề cao trách nhiệm của người xử phạt vừa đảm bảo nguyên tắc một vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần. Điểm mới trong việc quy định thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã tạo ra sự thuận lợi cho các chủ thể có thẩm quyền thi hành quyết định xử phạt hành chính, mặt khác đảm bảo tất cả các quyết định xử phạt hành chính, các vi phạm hành chính được thi hành và được xử lý triệt để.

+ *Thời hiệu thi hành quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác*

Theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995, vấn đề thời hiệu thi hành quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác không được quy định. Điều này đã gây ra rất nhiều khó khăn, vướng mắc cho các chủ thể có thẩm quyền trong quá trình áp dụng các biện pháp này. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã kịp thời bổ sung quy định về thời hiệu thi hành quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác. Đối với biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn thì thời hiệu thi hành quyết định là 6 tháng kể từ ngày ra quyết định; đối với biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh, quản chế hành chính thì thời hiệu thi hành quyết định là 1 năm kể từ ngày ra quyết định. Việc quy định thời hiệu thi hành quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác có ý nghĩa pháp lý quan trọng, bởi nếu quá khoảng thời hạn trên mà quyết định xử lý không được cơ quan, người có thẩm quyền tổ chức thi hành thì quyết định đó sẽ đương nhiên mất hiệu lực pháp lý và sẽ không được thi hành nữa (trừ trường hợp cá nhân chấp hành quyết định xử lý vi phạm cố tình trốn tránh việc thi

hành). Đây là những quy định mới hết sức thiết thực mà trước đó Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 chưa quy định, điều này sẽ tạo ra sự thuận lợi cho các chủ thể có thẩm quyền áp dụng pháp luật. Thực tế quyết định xử phạt hành chính, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác là những quyết định hành chính cá biệt, do vậy những quyết định này sẽ hết hiệu lực ngay sau khi đối tượng vi phạm đã chấp hành. Trong trường hợp đối tượng vi phạm không tự nguyện chấp hành thì sẽ bị cưỡng chế thi hành. Do vậy, việc quy định thời hiệu thi hành các quyết định này nhằm đảm bảo cho các quyết định được thi hành trên thực tế và nhằm đảm bảo tất cả các đối tượng vi phạm đều bị xử lý một cách nghiêm túc và triệt để.

+ *Thời hiệu khiếu nại quyết định xử lý vi phạm hành chính*

Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 không quy định điều khoản cụ thể về thời hiệu khiếu nại mà vẫn đề khiếu nại các quyết định xử lý vi phạm hành chính được thực hiện theo Luật khiếu nại tố cáo. Trước đây, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định thời hiệu khiếu nại quyết định xử phạt hành chính là 10 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định xử phạt hành chính, quy định như vậy đã mâu thuẫn với Điều 31 Luật khiếu nại tố cáo. Theo Điều 31 Luật khiếu nại tố cáo, thời hiệu khiếu nại là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính. Ở đây, quyết định xử lý vi phạm hành chính là dạng của quyết định hành chính vì thế, cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định xử phạt hành chính trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì được khiếu nại đến người đã ra

quyết định xử phạt hành chính trong thời hạn 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định. Trong trường hợp ốm đau, thiên tai, dịch bệnh, đi công tác, học tập ở nơi xa hoặc vì trở ngại khác khiến người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu khiếu nại thì thời gian trở ngại không tính vào thời hiệu khiếu nại. Theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 67/1999/NĐ-CP, vì trở ngại khách quan mà người khiếu nại kéo dài thời hạn khiếu nại thì họ phải chứng minh với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về trở ngại khách quan đó. So với Pháp lệnh xử phạt hành chính năm 1995 thì thời hiệu khiếu nại theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 có khoảng thời gian dài hơn, điều này đảm bảo cho các cá nhân, tổ chức vi phạm có thể sử dụng quyền khiếu nại thuận lợi hơn để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

2. Về thời hạn trong xử lý vi phạm hành chính

Nếu thời hiệu là thuật ngữ pháp lý dùng để biểu thị khoảng thời gian theo quy định của pháp luật mà khoảng thời gian đó xác định hiệu lực pháp lý của quyết định pháp luật hoặc vấn đề pháp lý nào đó thì thời hạn là thuật ngữ pháp lý dùng để chỉ khoảng thời gian theo quy định của pháp luật, xác định quyền và nghĩa vụ mà chủ thể trong quan hệ pháp luật phải thực hiện. Như vậy, cùng là biểu thị khoảng thời gian nhưng khoảng thời gian trong thời hạn không xác định hiệu lực pháp lý của quyết định hoặc vấn đề pháp lý. Chúng tôi sẽ phân tích vấn đề này trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.

+ *Thời hạn được coi là chưa bị xử lý vi phạm hành chính*

Cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính, nếu quá 1 năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết

định xử phạt hành chính hoặc kể từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt hành chính mà không tái phạm thì coi như chưa bị xử phạt hành chính. Khoảng thời hạn trên được tính là 2 năm đối với các trường hợp đối tượng vi phạm chấp hành xong quyết định áp dụng các biện pháp hành chính khác. Đây là quy định rất có ý nghĩa trong việc xác định vi phạm hành chính nhiều lần hoặc tái phạm vi phạm hành chính. Về vấn đề này so với Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 không có gì mới song điều quan trọng là chúng ta phải xem đến giá trị thực tiễn của quy định này. Bởi lẽ, đối với những vi phạm hành chính nhỏ, mang tính thông thường thì rất ít khi hoặc không bao giờ người có thẩm quyền xem xét đến vấn đề vi phạm lần 1, lần 2 hay nhiều lần. Và lại khi cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không bị ghi vào lý lịch tư pháp thì việc xác định để xem xét vấn đề được coi là chưa bị xử lý vi phạm trên thực tế không được đặt ra và cũng khó thực hiện. Chúng tôi cho rằng vấn đề này nên quy định cụ thể ở các nghị định quy định về xử phạt hành chính trong từng lĩnh vực cụ thể trên cơ sở căn cứ vào loại vi phạm đó để xác định khoảng thời gian phù hợp và có tính thực tiễn, có như vậy mới khắc phục được tính hình thức như quy định hiện nay.

+ *Thời hạn ban hành quyết định xử phạt hành chính*

Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định thời hạn ban hành quyết định xử phạt hành chính là 15 ngày, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Đối với những vụ việc phức tạp thì thời hạn ra quyết định xử phạt là 30 ngày. Thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính đã có rất nhiều vụ việc vi phạm hành chính không xử phạt đúng thời hạn, do vậy

Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng nhằm đảm bảo việc xử phạt của các cơ quan, người có thẩm quyền được nhanh chóng, đúng pháp luật, đảm bảo được quyền, lợi ích của cá nhân vi phạm. Theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002, thời hạn ra quyết định xử phạt hành chính là 10 ngày, đối với trường hợp thông thường. Với những vụ việc phức tạp thì thời hạn ra quyết định xử phạt hành chính là 30 ngày, trường hợp cần xác minh, thu thập thêm chứng cứ thì người có thẩm quyền phải báo cáo với thủ trưởng trực tiếp bằng văn bản để gia hạn; thời hạn gia hạn không quá 30 ngày. Như vậy, so với Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã kéo dài hơn. Điều này sẽ tạo điều kiện để người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đúng người, đúng hành vi vi phạm. Song điểm mới mà Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 quy định đó là quá thời hạn trên, người có thẩm quyền không được ra quyết định xử phạt (trừ trường hợp trực xuất) trong trường hợp không ra quyết định xử phạt thì vẫn có thể áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra (khoản 3 Điều 12) và tịch thu tang vật phương tiện vi phạm hành chính thuộc loại cấm lưu hành. Chúng tôi cho rằng không nên quy định như vậy, mặc dù ý đồ của nhà làm luật muốn việc xử lý vi phạm hành chính cần phải nhanh chóng, kịp thời và được ngăn chặn, chấm dứt; hậu quả xảy ra phải được khắc phục ngay để đảm bảo hoạt động bình thường của xã hội đồng thời đề cao trách nhiệm của người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Nhưng nếu chúng ta xem xét thời hạn ra quyết định xử phạt trong mối liên hệ với thời hiệu xử phạt thì khi hết thời hạn ra

ĐẶC SAN VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

quyết định xử phạt người có thẩm quyền xử phạt vẫn phải có trách nhiệm ra quyết định xử phạt. Bởi lẽ, khi hết thời hạn ra quyết định xử phạt nhưng thời hiệu xử phạt vẫn còn, có nghĩa là hành vi vi phạm vẫn còn tính nguy hiểm cho xã hội. Vì vậy, việc không ra quyết định xử phạt nữa sẽ dẫn đến bỏ lọt hành vi phạm, vi phạm nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, không đạt được mục đích xử phạt. Hơn nữa, thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính không phải là khoảng thời gian xác định hiệu lực pháp lý của quyết định xử phạt vi phạm hành chính, do vậy, việc ra quyết định xử phạt trong thời hạn hay ngoài thời hạn đều không nói đến quyết định xử phạt đó có hay không có hiệu lực pháp lý mà đây chỉ là khoảng thời gian yêu cầu người có thẩm quyền phải thực hiện quyền ra quyết định xử phạt trong thời hạn. Nên chăng chỉ quy định trường hợp người có thẩm quyền xử phạt do tắc trách dẫn đến việc xử phạt không tiến hành trong thời hạn quy định thì họ phải bị xử lý theo Điều 121 Pháp lệnh này chứ không nên quy định không được ra quyết định khi đã quá thời hạn nhằm đảm bảo tính chủ động của người có thẩm quyền xử phạt và đảm bảo mọi vi phạm hành chính đều bị xử lý.

+ Thời hạn chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 đã sửa thời hạn thi hành quyết định xử phạt trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thành thời hạn chấp hành quyết định xử phạt. Điều này hoàn toàn phù hợp, bởi lẽ, đây là khoảng thời gian mà cá nhân, tổ chức vi phạm phải tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính chứ không phải là khoảng thời gian thi hành đặt ra đối với người

có thẩm quyền xử phạt. Nếu Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định khoảng thời gian thi hành quyết định xử phạt là 5 ngày kể từ ngày giao quyết định thì Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 quy định khoảng thời gian này là 10 ngày, kể từ ngày giao quyết định xử phạt, trừ trường hợp pháp luật quy định khác. Việc quy định thêm thời hạn chấp hành quyết định xử phạt tạo điều kiện để cá nhân, tổ chức vi phạm tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt. Quy định này còn có ý nghĩa trong việc bảo đảm các quyết định xử phạt hành chính được thi hành trên thực tiễn, đây cũng chính là cơ sở pháp lý cho người có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính nếu quyết định xử phạt chưa được cá nhân, tổ chức vi phạm chấp hành tự nguyện.

+ Thời hạn áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác

So với Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì khoảng thời gian áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác không thay đổi, trừ thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh, theo đó thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh là từ 1 năm đến 2 năm (đối với người nghiện ma túy), từ 3 tháng đến 18 tháng (đối với người bán mại dâm). Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định khoảng thời hạn này là từ 3 tháng đến 1 năm mà không có sự phân biệt giữa đối tượng là người mại dâm với người nghiện ma túy. Chúng tôi cho rằng cần phải xác định đây là khoảng thời gian mà đối tượng vi phạm phải chấp hành quyết định và người có thẩm quyền tổ chức thi hành quyết định. Do vậy, nên quy định là thời hạn thi hành quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác./.