

THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

TS. TRẦN MINH HƯƠNG *

1. Khái quát quá trình hình thành và phát triển các quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính

Nghiên cứu sự phát triển của các quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở nước ta sáu mươi năm qua cho thấy sự phong phú, đa dạng của cách thức quy định qua các thời kì khác nhau và xu hướng xác định ngày càng cụ thể, rõ ràng hơn.

Trong những năm đầu của Nhà nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà chưa có văn bản nào đặt ra quy định chung về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Tuy nhiên, căn cứ vào nội dung cụ thể của các văn bản được ban hành vào thời kì này thì có thể kết luận là có nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Đó là: Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Hội đồng Chính phủ (HĐCP), Thủ tướng Chính phủ, một số bộ trưởng (Bộ công an, Bộ văn hoá...). Nội dung này sẽ được minh hoạ rõ hơn trong phần nói về thực tiễn ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Theo Nghị định số 143/CP ngày 27/5/1977 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về phạt vi cảnh thì HĐCP và hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp là những cơ quan có thẩm

quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt vi cảnh. Điều 2 của Nghị định trên trao cho HĐND các cấp quyền quy định cụ thể về những vấn đề của địa phương đồng thời cũng đặt ra đòi hỏi đối với những quy định loại này là không được trái với Điều lệ xử phạt vi cảnh. Bên cạnh đó, Nghị định cũng quy định tại Điều 3: “*Các ông Bộ trưởng Bộ nội vụ, Bộ giao thông vận tải, Bộ nội thương, Bộ hải sản, Bộ lâm nghiệp, Bộ văn hoá, Bộ y tế và Bộ tài chính, theo chức năng và quyền hạn của mình chịu trách nhiệm hướng dẫn việc thi hành bản Điều lệ về phạt vi cảnh*”. Như vậy, HĐND các cấp có thể ban hành văn bản quy định về những vấn đề của địa phương và một số bộ trưởng có trách nhiệm hướng dẫn thi hành trong lĩnh vực được giao quản lí.

Năm 1989, Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính được ban hành với quy định về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm về xử phạt vi phạm hành chính như sau: Hội đồng bộ trưởng (HĐBT) quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và biện pháp hành chính khác áp dụng đối với từng loại hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí nhà nước; các bộ, uỷ ban nhà nước và các cơ quan khác thuộc HĐBT chịu

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

trách nhiệm hướng dẫn thi hành các quy định của luật, pháp lệnh và văn bản của HĐBT về xử phạt vi phạm hành chính; HĐND tỉnh, thành phố, đặc khu trực thuộc trung ương quy định các hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương, hình thức xử phạt và biện pháp hành chính khác đối với các hành vi đó, trừ các hành vi đã được các cơ quan nhà nước cấp trên quy định.

Căn cứ vào các quy định trên ta thấy phạm vi các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính là khá rộng: HĐBT và HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định về vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính (tuy nhiên, so với giai đoạn trước đã giới hạn ở cấp tỉnh); các bộ, uỷ ban nhà nước và các cơ quan khác thuộc HĐBT hướng dẫn thi hành (không chỉ giới hạn trong một số bộ trưởng như quy định của Nghị định số 143/CP).

Theo Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì chỉ riêng cơ quan hành chính nhà nước cao nhất được trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Chính phủ có thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt đối với từng loại hành vi vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước; quy định chế độ 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. Đến giai đoạn này, HĐND cấp tỉnh không được trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nữa.

Kế thừa và phát triển quy định trên, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm

2002 xác định rõ ràng và đầy đủ hơn khi trao cho Chính phủ thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước; quy định chế độ áp dụng biện pháp 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. Đối chiếu với quy định tại Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì Chính phủ được bổ sung thêm thẩm quyền quy định biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước.

Trong quá trình xây dựng các dự thảo pháp lệnh có nhiều ý kiến cho rằng việc Chính phủ quy định về hành vi vi phạm hành chính và biện pháp xử lý trong một số lĩnh vực tiến hành còn chậm và đề nghị trao cho uỷ ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính và biện pháp xử lý trong những lĩnh vực mà Chính phủ chưa quy định, đặc biệt là những vấn đề liên quan trực tiếp đến hoạt động quản lý hành chính của địa phương.

Có thể nói việc quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính theo pháp luật hiện hành là tương đối hợp lý. Chỉ riêng Chính phủ được giao thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành đảm bảo cho các quy định được ban hành có tính thống nhất về cơ bản. Nếu giao cho HĐND và UBND thì khó có thể đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, riêng trong trường hợp giao cho HĐND thì còn không thể đáp ứng kịp thời khi có nhu cầu sửa đổi

bởi HĐND không phải là cơ quan hoạt động thường xuyên.

2. Thực tiễn ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính

Từ những năm năm mươi của thế kỷ trước các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước ta đã đặc biệt quan tâm đến việc quy định trách nhiệm do vi phạm hành chính. Lúc đó, chúng ta chưa có văn bản nào quy định tập trung về vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính mà vấn đề này được ghi nhận trong nhiều loại văn bản có hiệu lực pháp lý khác nhau, trong đó có luật, pháp lệnh, nghị định... Một điểm dễ nhận thấy trong các văn bản được ban hành trong thời kỳ này là các quy định không xác định rõ và không phân biệt ranh giới giữa vi phạm hành chính và tội phạm cũng như không chỉ ra cụ thể trường hợp nào thì có thể áp dụng loại chế tài nào (có văn bản còn quy định khả năng áp dụng nhiều loại chế tài). Cũng không có căn cứ để xác định đâu là hình thức xử phạt, đâu là biện pháp khắc phục hậu quả... Điển hình là quy định tại Điều 43 Luật đi đường bộ ngày 13/12/1955: “*Phạm vào luật đi đường này sẽ bị trừng phạt như dưới đây:*

- *Phê bình cảnh cáo;*
 - *Phạt tiền từ 0,4 đồng đến 1 đồng (cho người, xe không động cơ và súc vật). Từ 1 đồng đến 2 đồng (cho xe có động cơ);*
 - *Thu hồi giấy phép chạy xe, giấy phép kinh doanh trong một thời gian hay vĩnh viễn;*
 - *Thu hồi bằng lái xe trong một thời gian hoặc vĩnh viễn;*
 - *Truy tố trước tòa án.*
- Tùy trường hợp nặng nhẹ có thể áp dụng một hay hai, ba cách trừng phạt trên”.*

Cách quy định như vậy chứa đựng khả năng tiềm tàng cho việc thực hiện theo cảm

tính; hiện tượng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức là khó tránh khỏi.

Cùng với sự ra đời của Nghị định số 143/CP ngày 27/5/1977, Điều lệ xử phạt vi cảnh được ban hành. Có thể nói đây là văn bản đầu tiên quy định một cách tập trung về xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, nó mới chỉ quy định về vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giữ gìn trật tự, an toàn xã hội. Bên cạnh đó, trong nhiều văn bản khác cũng có quy định về vấn đề này. Điều chúng tôi muốn nhấn mạnh là ở thời kỳ này HĐND các cấp cũng có thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính và việc xử phạt hành chính cho nên trong hệ thống văn bản hàm chứa rất nhiều mâu thuẫn và việc quy định khá tùy tiện.

Ví dụ: Nghị quyết số 4 của HĐND thành phố Hải Phòng ngày 14/7/1982 “Về một số biện pháp trước mắt đối với công tác giữ gìn an ninh trật tự thành phố” đặt ra những biện pháp xử lý hành chính như buộc cả hộ gia đình phải rời khỏi nơi cư trú thường xuyên đến cư trú nơi khác trong trường hợp họ có hành vi đồng lõa với người trong gia đình gây mất trật tự trị an, phạm pháp nghiêm trọng... hoặc bắt buộc ngủ tập trung đối với những phần tử lưu manh chuyên nghiệp, bọn côn đồ gây rối trật tự xã hội...”

Thực tế cho thấy ở nhiều nơi uỷ ban hành chính (UBHC) các cấp (sau đó đổi tên là UBND) cũng ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính bởi khi đó UBHC - UBND đồng thời kiêm luôn chức năng cơ quan thường trực của HĐND (cho đến năm 1989).

Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính được Hội đồng nhà nước (HĐNN) thông qua ngày 30/11/1989 và có hiệu lực từ ngày

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

1/1/1990 đánh dấu bước phát triển quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện chế định pháp luật về trách nhiệm hành chính. Lần đầu tiên trong lịch sử pháp luật Việt Nam, việc quy định những vấn đề cơ bản, mang tính nguyên tắc về xử phạt vi phạm hành chính được thể hiện tập trung trong một văn bản làm cơ sở để xây dựng những văn bản quy định cụ thể hành vi vi phạm hành chính, hình thức và mức xử phạt trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Trên cơ sở Pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành một số nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực như an ninh trật tự, kế toán thống kê, hải quan, thuế, y tế, quản lý và bảo vệ rừng, quản lý và bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bảo vệ và kiểm dịch thực vật, thú y. Bên cạnh đó, trong một số nghị định khác cũng có một phần quy định về xử phạt vi phạm hành chính như Nghị định về việc thi hành Pháp lệnh đo lường, Nghị định về việc thi hành Pháp lệnh chất lượng hàng hoá, Nghị định quy định về kiểm tra, xử lý việc sản xuất, buôn bán hàng giả...

Sau hơn 5 năm thực hiện, Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính được thay thế bởi Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính do UBTVQH thông qua ngày 6/7/1995 và có hiệu lực từ ngày 1/8/1995. Để thi hành Pháp lệnh này, Chính phủ đã ban hành 45 nghị định quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước và 5 nghị định ban hành các quy chế quy định chi tiết trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác. Ngoài ra, còn một số lượng lớn thông tư, chỉ thị của các bộ hướng dẫn chỉ đạo thực hiện các nghị định nói trên. Trong hệ thống các văn bản pháp luật về xử lý

vi phạm hành chính được ban hành ở thời kỳ này có nhiều quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc trái với quy định của Pháp lệnh. Do đó, công tác rà soát văn bản phải được tiến hành thường xuyên để kịp thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ nhằm bảo đảm sự thống nhất của pháp luật trong xử lý vi phạm hành chính. Mặt khác, một số quy định của luật, pháp lệnh không thống nhất với các quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính cũng đặt ra vấn đề phải kịp thời sửa đổi để khắc phục tình trạng thiếu thống nhất trong hoạt động áp dụng pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Ngày 2/7/2002, UBTVQH khoá X đã thông qua Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính mới (có hiệu lực từ ngày 1/10/2002). Theo quy định tại Điều 2 Pháp lệnh thì Chính phủ là cơ quan duy nhất có thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính và chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác. Đến nay Chính phủ đã ban hành trên 50 nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các quy định của Pháp lệnh. Một số dự thảo nghị định đang trong quá trình chuẩn bị trình Chính phủ ban hành.

Tuy Pháp lệnh chỉ trao cho Chính phủ quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nhưng khảo sát thực tiễn triển khai thực hiện Pháp lệnh những năm qua, chúng ta gặp khá nhiều văn bản của UBND cấp tỉnh quy định về vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính. Nói cách khác là hiện tượng vi phạm thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính vẫn tiếp diễn. Tại thành phố Hồ Chí Minh, ngày 27/6/2003 UBND thành phố ban hành 3 quyết định về xử lý vi phạm hành chính;⁽¹⁾ UBND thành

phố Hà Nội cũng vi phạm thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính khi cho ra đời Quyết định số 114/2003/QĐ-UB và Quyết định số 53/2005/QĐ-UB;⁽²⁾ UBND thành phố Đà Nẵng cũng ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính để áp dụng trên địa bàn thành phố.⁽³⁾

Một trong những nguyên nhân dẫn đến vi phạm thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính là do trong một số lĩnh vực có những hành vi vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước nhưng Chính phủ chưa quy định (hoặc chậm quy định) nên chưa bị coi là vi phạm hành chính, phổ biến là những hành vi vi phạm mang tính đặc thù của những đô thị lớn trong những lĩnh vực như văn hoá thông tin, vệ sinh môi trường, nếp sống văn minh, mỹ quan đô thị, phòng chống tệ nạn xã hội, giữ gìn an ninh trật tự...

3. Giải quyết mâu thuẫn giữa quy định pháp luật và thực tiễn ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính

Nghiên cứu thực tiễn ban hành và thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính những năm gần đây cho thấy có nhiều mâu thuẫn nảy sinh và việc xử lý, giải quyết mâu thuẫn trong các trường hợp khác nhau được thực hiện dưới những hình thức và mức độ khác nhau.

Trước hết đó là mâu thuẫn do quy định pháp luật chưa đầy đủ mà thực tiễn quản lý hành chính đòi hỏi phải có quy định để điều chỉnh. Cho đến nay vẫn còn một số lĩnh vực chưa có nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh và trong những lĩnh vực đã có văn bản thì không phải lĩnh vực

nào các quy định cũng hoàn toàn đầy đủ và đáp ứng được nhu cầu điều chỉnh. Đa phần các cơ quan chức năng của Nhà nước đã tích cực kiến nghị cơ quan có thẩm quyền ban hành và bổ sung các quy định còn thiếu; những cơ quan được giao soạn thảo văn bản đã rất cố gắng để hoàn thành nhiệm vụ không để lỡ dịp này. Điều đáng tiếc là một số cơ quan đã ban hành văn bản quy định về hành vi vi phạm hành chính và biện pháp xử lý hành chính để áp dụng ở địa phương mặc dù không được trao thẩm quyền.

Một loại mâu thuẫn khác là quy định không phù hợp với đặc điểm của lĩnh vực hoặc vấn đề cần điều chỉnh, nếu tuân thủ triệt để quy định trong Pháp lệnh thì việc xử phạt không thể tiến hành được. Chẳng hạn, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 và năm 2002 quy định thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong một số lĩnh vực đặc biệt (trong đó có lĩnh vực tài chính) là hai năm nhưng thực tế cho thấy, riêng trong lĩnh vực thuế, ở nhiều doanh nghiệp sau 2 năm cơ quan thuế mới tiến hành thanh tra quyết toán thuế nên khi phát hiện vi phạm thì thời hiệu xử phạt đã hết.

Trong trường hợp quy định của Pháp lệnh không phù hợp thực tế như đã nêu trong ví dụ trên đây, về nguyên tắc các cơ quan chức năng cần kiến nghị sửa đổi Pháp lệnh cho phù hợp. Tuy nhiên, đã có trường hợp người ta chọn phương án dễ dàng hơn là đưa vào nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành quy định phù hợp với thực tế nhưng không phù hợp với Pháp lệnh. Điều 12 Nghị định số 22/CP ngày 17/4/1996 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế quy định riêng đối với hành vi khai man, trốn thuế thì thời hiệu xử phạt là 3 năm kể từ

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

ngày hành vi vi phạm được phát hiện trong khi Pháp lệnh quy định thời hiệu xử phạt là 2 năm kể từ khi vi phạm được thực hiện.

Mâu thuẫn cũng có thể xuất hiện do ý muốn chủ quan của các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản hướng dẫn thi hành. Điển hình trong trường hợp này là một số văn bản hướng dẫn thi hành đặt ra các quy định về sử dụng tiền thu được từ xử phạt vi phạm hành chính để thưởng cho người thi hành công vụ trong khi Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 chỉ quy định về xử lý vi phạm mà không hề quy định về việc trích thưởng và Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 nghiêm cấm việc sử dụng tiền thu được từ xử phạt vi phạm hành chính hoặc từ bán tang vật, phương tiện bị tịch thu để trích thưởng. Những quy định loại này đã vi phạm nghiêm trọng thẩm quyền ban hành văn bản, dẫn đến sự không thống nhất trong sử dụng tiền thu được từ xử phạt vi phạm hành chính, gây khó khăn cho việc quản lý đối với nguồn thu này và tạo nên sự không thống nhất trong chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý hành chính nhà nước.

Một vấn đề khác cũng cần đề cập là Chính phủ - thông qua việc ban hành nghị định - có thể đặt ra những hình thức, biện pháp cưỡng chế mới để áp dụng trong xử lý vi phạm hành chính. Có thể lấy làm ví dụ quy định tại Nghị định số 15/2003/NĐ-CP phủ ngày 19/2/2003 quy định xử phạt vi phạm hành chính về giao thông đường bộ. Điều 3 của Nghị định với tiêu đề “Nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp khác” gồm 7 khoản thì 6 khoản (từ khoản 1 đến khoản 6) có nội dung hoàn toàn

phù hợp với Pháp lệnh. Riêng khoản 7 với nội dung quy định biện pháp “đánh dấu số lần vi phạm pháp luật về giao thông đường bộ trên giấy phép lái xe” là biện pháp được quy định tại Nghị quyết số 13/2002/NQ-CP ngày 19/11/2002 của Chính phủ về các giải pháp kiềm chế gia tăng và tiến tới giảm dần tai nạn giao thông và ùn tắc giao thông nhằm quản lý người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ. Hậu quả của việc bị áp dụng biện pháp này là khá nghiêm trọng: Nếu giấy phép lái xe bị đánh dấu 3 lần vi phạm thì hết giá trị sử dụng, nếu bị đánh dấu 2 lần thì phải thi lại luật giao thông đường bộ khi đổi giấy phép lái xe. Việc áp dụng biện pháp này trên thực tế được đánh giá cao bởi nó đem lại hiệu quả thiết thực có tác dụng răn đe nên có nhiều ý kiến đề nghị quy định bổ sung biện pháp này trong Pháp lệnh. Hiện nay, việc xác định biện pháp “đánh dấu số lần vi phạm pháp luật về giao thông đường bộ trên giấy phép lái xe” thuộc nhóm biện pháp cưỡng chế nào vẫn là vấn đề còn để ngỏ. Từ góc độ thực tiễn thì nhiều ý kiến cho rằng có thể coi đó là hình thức xử phạt bổ sung nhưng từ góc độ pháp lý thì không thể coi đó là hình thức xử phạt bổ sung vì Chính phủ không có thẩm quyền quy định hình thức xử phạt. Xếp vào nhóm biện pháp khắc phục hậu quả của vi phạm hành chính cũng không được vì bản chất của nó không phải là khắc phục hậu quả (Chính phủ được quyền quy định “các biện pháp khác nhằm khắc phục hậu quả”). Giải pháp trong trường hợp này có thể là kiến nghị UBTVQH quy định trong Pháp lệnh biện pháp này trong nhóm các hình thức xử phạt bổ sung hoặc trao cho Chính phủ thẩm quyền quy định “các hình thức xử phạt khác”.

4. Xu hướng xác định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong điều kiện có Bộ luật điều chỉnh

Xác định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong điều kiện có Bộ luật điều chỉnh là vấn đề đang gây nhiều tranh luận. Có ý kiến cho rằng nếu xây dựng Bộ luật xử lý vi phạm hành chính thì không cần thiết phải ban hành nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Bộ luật phải bao hàm quy định về mọi vấn đề trong xử lý vi phạm hành chính để đảm bảo sự thống nhất trong điều chỉnh pháp luật đối với một loại hình hoạt động quan trọng của bộ máy nhà nước - hoạt động cưỡng chế hành chính - có tác động trực tiếp đến tự do, quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. Ý kiến khác cho rằng Bộ luật không thể quy định về mọi vấn đề bởi mỗi một lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước có những đặc thù riêng nên vẫn cần có nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành để đảm bảo tính khả thi và sự phù hợp của các quy định với đặc điểm của từng lĩnh vực. Một vấn đề khác cũng được đặt ra là trong điều kiện có Bộ luật điều chỉnh thì các bộ có cần ban hành thông tư hướng dẫn hay không? Có nên trao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính đối với những vấn đề của địa phương hay không?

Trước hết, liên quan đến thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND, theo chúng tôi thì không nên quy định cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính vì thực tiễn nhiều năm qua đã cho thấy khi được trao (và cả khi không

được trao) thẩm quyền thì UBND cấp tỉnh đã ban hành nhiều quy định không phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn. Thực tế đó đã phần nào phá vỡ tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Trong điều kiện văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất điều chỉnh hoạt động này là Bộ luật thì các bộ cũng không cần phải ban hành thông tư hướng dẫn. Có chăng là ban hành chỉ thị để đôn đốc, tổ chức thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Xác định rõ như vậy để khắc phục tình trạng cơ quan và người có thẩm quyền trông chờ và ỷ lại vào thông tư hướng dẫn, kể cả trong trường hợp các quy định tại nghị định đã rất cụ thể và có tính khả thi.

Theo quan điểm của chúng tôi thì Bộ luật cần quy định chi tiết về hầu hết các vấn đề của xử lý vi phạm hành chính, trong đó dành sự quan tâm đặc biệt cho quy định những vấn đề chung, những vấn đề có tính nguyên tắc. Riêng đối với việc quy định hành vi vi phạm hành chính cụ thể trong từng lĩnh vực thì cần cân nhắc các phương án khác nhau. Các hành vi vi phạm hành chính rất đa dạng, trong mỗi một lĩnh vực chúng có những biểu hiện khác nhau, nếu quy định tất cả trong Bộ luật thì sẽ có một Bộ luật rất đồ sộ. Mặt khác, trong quản lý hành chính nhà nước luôn luôn xuất hiện những nội dung mới, vấn đề mới, nhân tố mới. Không nằm ngoài quy luật đó, các hành vi vi phạm hành chính cũng có thể có những biến thể, có thể có những hành vi vi phạm mới nảy sinh đòi hỏi bổ sung, sửa đổi các quy định một cách thường xuyên mà điều đó Quốc hội không thể làm được nên việc bổ sung sẽ chậm, không đáp ứng nhu cầu của quản lý.

Nếu xác định rằng cần có nghị định quy

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

định chi tiết về hành vi vi phạm hành chính thì có thể chọn một trong hai phương án sau đây: Phương án thứ nhất là trao toàn bộ thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực cho Chính phủ, các vấn đề còn lại sẽ được cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quy định trong Bộ luật; phương án thứ hai là Quốc hội quy định về các vấn đề và quy định các nhóm hành vi trong Bộ luật, dành quyền quy định cụ thể về từng hành vi trong các lĩnh vực cho Chính phủ (trong nghị định).

Cho dù cơ quan có thẩm quyền lựa chọn phương án này hay phương án khác thì nội dung các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết cũng không thể theo mô hình hiện nay vì những lí do sau đây:

Thứ nhất, trong các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh hiện hành có rất nhiều quy định nhắc lại nguyên văn hoặc gần như nguyên văn quy định của Pháp lệnh, đặc biệt là những vấn đề chung như nguyên tắc, thẩm quyền, hình thức, biện pháp xử lí... Các nghị định sẽ được ban hành nhằm cụ thể hoá quy định của Bộ luật cần được xây dựng theo hướng đi thẳng vào quy định hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với từng hành vi vi phạm mà không nhắc lại những quy định chung của Bộ luật để khắc phục tình trạng quy định trùng lặp.

Thứ hai, căn cứ vào nội dung, các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh hiện hành có thể chia thành 3 nhóm. Đó là: Các nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lí nhà nước; các nghị định quy định chi tiết một số nội dung của Pháp lệnh (nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh, nghị định quy định thủ

tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính...); các nghị định quy định về chế độ áp dụng các biện pháp xử lí hành chính khác.

Các nghị định thuộc nhóm thứ hai và nhóm thứ ba quy định về những vấn đề chung trong xử lí vi phạm hành chính nên những nội dung đó hoàn toàn có thể đưa vào Bộ luật và như vậy chỉ nên ban hành các nghị định có nội dung quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực (nhóm thứ nhất).

Tóm lại, trong điều kiện có Bộ luật điều chỉnh hoạt động xử lí vi phạm hành chính thì vẫn cần có các nghị định của Chính phủ quy định về hành vi vi phạm hành chính trong các lĩnh vực của quản lí nhà nước./.

(1).Quyết định số 105/2003/QĐ-UB quy định mức phạt đối với một số hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực vệ sinh và môi trường trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh; Quyết định số 106/2003/QĐ-UB về áp dụng một số biện pháp xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an toàn giao thông đường bộ tại thành phố Hồ Chí Minh; Quyết định số 107/2003/QĐ-UB về quyền hạn và trách nhiệm của chủ tịch uỷ ban nhân dân phường, xã, thị trấn trong việc xử phạt vi phạm hành chính về quản lí trật tự xây dựng tại thành phố Hồ Chí Minh.

(2).Quyết định số 114/2003/QĐ-UB ban hành quy định tạm thời về quản lí và sử dụng các khoản thu phạt vi phạm hành chính trong quản lí trật tự xây dựng trên địa bàn thành phố Hà Nội; Quyết định số 53/2005/QĐ-UB về việc giao cho uỷ ban nhân dân phường, xã, thị trấn xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thu phí vệ sinh.

(3).Quyết định số 79/2003/QĐ-UB về việc xử phạt vi phạm hành chính của lực lượng thanh niên xung kích trên địa bàn thành phố Đà Nẵng; Quyết định số 20/2004/QĐ-UB về việc xử lí các hành vi vi phạm về trật tự an toàn giao thông, trật tự đô thị và vệ sinh môi trường tại một số tuyến đường trọng điểm trên địa bàn thành phố Đà Nẵng; Quyết định số 008/2005/QĐ-UB về việc xử phạt vi phạm hành chính và biện pháp kiểm chế tai nạn giao thông đường bộ trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.