

**GIẢI TRÌNH TRONG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH
VÀ NHỮNG NỘI DUNG PHÁP LÝ CẦN HOÀN THIỆN**

CAO VŨ MINH*

Ngày nhận bài: 28/01/2022

Ngày phản biện: 10/02/2022

Ngày đăng bài: 30/03/2022

Tóm tắt:

Giải trình là một quyền quan trọng của người bị xử phạt vi phạm hành chính. Giải trình có tầm quan trọng đặc biệt nhằm bảo đảm khách quan, minh bạch, dân chủ và đúng quy định pháp luật trong xử phạt vi phạm hành chính làm căn cứ cho việc ban hành quyết định xử phạt. Bài viết trên cơ sở phân tích các quy định về giải trình trong quy định về xử phạt vi phạm hành chính hiện hành và đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về giải trình trong xử phạt vi phạm hành chính.

Từ khóa:

Giải trình, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Abstract:

Explanation is an important right of people sanctioned for administrative violations. The explanation is of special importance to help the parties understand each other better so that they can reach consensus when they both look at the content of the sanctioning decision in a more equal and consensual context. This article presents provisions on explanation in the law on sanctioning administrative violations. Then, this article analyzes the legal inadequacies on accountability. On that basis, the author makes suggestions to improve the legal provisions on accountability.

Keywords:

Explanation, administrative violation, sanctioning of an administrative violation.

1. Khái quát về giải trình trong xử phạt vi phạm hành chính

Cưỡng chế hành chính là tổng hợp các biện pháp tác động mang tính bắt buộc nhằm truy cứu trách nhiệm hành chính; phòng ngừa vi phạm pháp luật hoặc trong những trường hợp cần thiết được pháp luật quy định để bảo vệ lợi ích chung của nhà nước, xã hội, cá

* TS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: caovuminh.dhl@gmail.com

• Ghi chú: Tải bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

nhân, tổ chức¹. Cường chế hành chính bao gồm nhiều biện pháp khác nhau. Dựa vào mục đích và tính chất, cường chế hành chính có thể chia thành bốn nhóm lớn là: *i.* các biện pháp phòng ngừa hành chính; *ii.* các biện pháp ngăn chặn hành chính; *iii.* các biện pháp trách nhiệm hành chính; *iv.* các biện pháp xử lý hành chính².

Theo quy định pháp luật, các biện pháp trách nhiệm hành chính áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính. Do áp dụng đặc trưng phương pháp điều chỉnh là mệnh lệnh - phục tùng nên trong quá trình áp dụng các biện pháp trách nhiệm hành chính, Nhà nước công khai thừa nhận sự bất bình đẳng giữa người có thẩm quyền xử phạt và cá nhân, tổ chức bị xử phạt. Tuy nhiên, trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp thì việc xử phạt vi phạm hành chính phải bảo đảm quyền của người bị xử phạt, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật. Nói cách khác, việc xử phạt phải mang ý nghĩa răn đe, trừng trị, giáo dục và quan trọng hơn là quyết định xử phạt đó phải đạt được sự đồng thuận, tâm phục khẩu phục của người bị xử phạt. Với ý nghĩa đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định về quyền giải trình của cá nhân, tổ chức bị xử phạt. Theo đó, trong một số trường hợp, khi cá nhân, tổ chức có yêu cầu về việc giải trình thì người có thẩm quyền xử phạt phải tổ chức phiên giải trình và có trách nhiệm nêu căn cứ pháp lý, tình tiết, chứng cứ liên quan đến hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả dự kiến áp dụng đối với hành vi vi phạm.

Quy định về giải trình trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 là một điểm mới nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị xử phạt. Trước khi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 có hiệu lực thì cá nhân, tổ chức vi phạm muốn giải trình với người có thẩm quyền xử phạt chỉ có thể đi “gián tiếp” qua cánh cổng khiếu nại³. Khi thực hiện quyền khiếu nại quyết định xử phạt vi phạm hành chính thì người khiếu nại mới được đối thoại với người giải quyết khiếu nại và từ đó mới có thể bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, một khi quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã được ban hành thì cá nhân, tổ chức mới có quyền khiếu nại và trong nhiều trường hợp thì mặc dù đối thoại đã được thực hiện nhưng cũng không làm thay đổi nội dung quyết định xử phạt. Điều này rất khác biệt so với giải trình vì khi giải trình, quyết định xử phạt vẫn chưa được ban hành. Do đó, kết quả của phiên giải trình có ý nghĩa to lớn trong việc quyết định nội dung của quyết định xử phạt.

¹ Nguyễn Cảnh Hợp (2017), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, tr. 549.

² Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 472.

³ Điều 30, 39 Luật Khiếu nại năm 2011.

Thông qua giải trình, người có thẩm quyền xử phạt, người bị xử phạt hiểu được tình huống thực tế của người bị xử phạt dẫn đến việc có hành vi vi phạm. Đồng thời, người bị xử phạt cũng hiểu được các quy định pháp luật có liên quan đến vụ vi phạm và quá trình áp dụng pháp luật của người có thẩm quyền xử phạt. Giải trình có tầm quan trọng đặc biệt giúp các bên hiểu nhau hơn để từ đó đạt được sự đồng thuận khi cùng nhìn nhận về nội dung quyết xử phạt. Trên cơ sở đó, các quyết định xử phạt sẽ có tính khả thi và hiệu lực thi hành cao hơn. Tổ chức phiên giải trình cũng là dịp để người có thẩm quyền xử phạt thể hiện bản lĩnh và phẩm chất của mình trước cá nhân, tổ chức bị xử phạt nhằm góp phần củng cố và tăng cường sự đoàn kết trong nhân dân, tránh đối đầu, bất hòa dẫn đến hận thù.

2. Các quy định về giải trình trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính

2.1. Về các trường hợp được quyền giải trình

Trước đây, Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định quyền giải trình phát sinh khi người bị xử phạt thuộc một trong các trường hợp sau: *i. bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; ii. bị áp dụng hình thức xử phạt đình chỉ hoạt động có thời hạn; iii. bị áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức.*

Đối với trường hợp *i.* và *ii.*, quyền giải trình phát sinh mà không phụ thuộc vào các điều kiện khác như tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng. Nói cách khác, nếu pháp luật quy định hành vi vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn thì người có thẩm quyền phải áp dụng hình thức xử phạt này đối với người vi phạm. Từ đó, người vi phạm dễ dàng nhận thức về việc áp dụng một trong các hình thức xử phạt đối với hành vi vi phạm của mình và đề nghị thực hiện quyền giải trình. Tuy nhiên, đối với trường hợp bị áp dụng hình thức phạt tiền thì việc nhận thức được mình có quyền giải trình hay không lại khá phức tạp.

Với điều khoản “*hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật quy định áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức*” thì khi bị xử phạt trên thực tế với mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt, người vi phạm mới phát sinh quyền giải trình. Đơn cử, theo điểm e khoản 1 Điều 13 Nghị định số 98/2020/NĐ-CP ngày 26/08/2020 xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thương mại, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng thì hành vi “*buôn bán tem, nhãn, bao bì hàng hóa giả có số lượng từ 3.000 đơn vị đến dưới 5.000 đơn vị*” sẽ bị phạt tiền từ 10.000.000

đồng đến 15.000.000 đồng đối với cá nhân (từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng đối với tổ chức). Như vậy, nếu cá nhân thực hiện hành vi này và có tình tiết tăng nặng thì mới có thể bị áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt là 15.000.000 đồng. Lúc này đây, quyền giải trình của người bị xử phạt mới được phát sinh. Trong khi đó, hành vi có mức tiền phạt cao hơn là “*buôn bán tem, nhãn, bao bì hàng hóa giả có số lượng từ 5.000 đơn vị đến dưới 10.000 đơn vị*” nhưng không có tình tiết tăng nặng nên bị áp dụng mức tiền phạt trung bình của khung tiền phạt thì lại không phát sinh quyền giải trình⁴.

Với quy định trên, vô hình trung, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã đặt thêm điều kiện “*hành vi vi phạm bị phạt tiền và phải có tình tiết tăng nặng*” mới phát sinh quyền giải trình. Đây là một quy định không thật sự hợp lý và không tạo ra sự công bằng với những người bị xử phạt mà hành vi vi phạm không có tình tiết tăng nặng. Ngoài ra, quy định trên cũng có điểm bất cập là trước khi người có thẩm quyền ban hành quyết định xử phạt, cá nhân, tổ chức hầu như không thể nhận biết được mình có bị áp dụng mức phạt tiền tối đa của khung tiền phạt là 15.000.000 đồng trở lên (tổ chức là 30.000.000 đồng trở lên) hay không. Do đó, người bị xử phạt không thể thực hiện quyền giải trình. Đến khi nhận biết được vi phạm của mình thuộc trường hợp được giải trình thì họ cũng không thể thực hiện bởi thời hạn thực hiện quyền đã qua. Vì vậy, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã có những sửa đổi hợp lý hơn. Theo đó, Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*Đối với hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm xem xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính để ra quyết định xử phạt, trừ trường hợp cá nhân, tổ chức không yêu cầu giải trình*”.

Với quy định mới này, quyền giải trình phát sinh khi cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính thuộc một trong các trường hợp sau: i. *hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời*

⁴ Điểm g khoản 1 Điều 13 Nghị định số 98/2020/NĐ-CP quy định hành vi “*buôn bán tem, nhãn, bao bì hàng hóa giả có số lượng từ 5.000 đơn vị đến dưới 10.000 đơn vị*” sẽ bị “*phạt tiền từ 15.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng đến 40.000.000 đồng đối với tổ chức*”. Như vậy, nếu cá nhân thực hiện hành vi này mà không có tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ thì bị áp dụng mức phạt tiền trung bình của khung tiền phạt là 17.500.000 đồng.

hạn; ii. hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt đình chỉ hoạt động có thời hạn; iii. hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức.

Cần lưu ý, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) sửa đổi thuật ngữ “*bị áp dụng*” thành “*có quy định*”. Với sửa đổi này, có thể hiểu, khi cá nhân bị xử phạt đối với hành vi vi phạm mà pháp luật *có quy định* mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên (tổ chức là 30.000.000 đồng trở lên) thì phát sinh quyền giải trình. Quy định trên rõ ràng khoa học hơn vì người bị xử phạt hoàn toàn có thể nhận thức được quyền giải trình phát sinh trong giai đoạn trước khi ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

2.2. Về thời hạn và thủ tục giải trình

Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), người bị xử phạt có quyền lựa chọn cách giải trình bằng văn bản hay giải trình trực tiếp. Đối với trường hợp giải trình trực tiếp, người bị xử phạt phải gửi văn bản yêu cầu được giải trình trực tiếp đến người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn *02 ngày làm việc*, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Đối với trường hợp giải trình bằng văn bản, người bị xử phạt phải gửi văn bản giải trình cho người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn *05 ngày làm việc*, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Trường hợp vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp thì người có thẩm quyền xử phạt có thể gia hạn nhưng không quá *05 ngày làm việc* theo đề nghị của cá nhân, tổ chức vi phạm. Việc gia hạn của người có thẩm quyền xử phạt phải bằng văn bản.

Người có thẩm quyền xử phạt phải thông báo bằng văn bản cho người vi phạm về thời gian và địa điểm tổ chức phiên giải trình trực tiếp trong thời hạn *05 ngày làm việc*, kể từ ngày nhận được yêu cầu của người vi phạm.

Về thời hạn và thủ tục giải trình, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) có hai sửa đổi quan trọng. *Một là*, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định nhất quán về thời gian để tính thời hạn thực hiện quyền giải trình. Trước đây, việc gửi văn bản đề nghị giải trình trực tiếp được thực hiện trong *02 ngày làm việc* (không bao gồm ngày lễ, ngày nghỉ) kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính, còn giải trình bằng văn bản thì được thực hiện trong *05 ngày* (bao gồm ngày lễ, ngày nghỉ) kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính. Cùng quy định về thời hạn gửi yêu cầu giải trình mà việc giải trình trực tiếp lại quy định là *ngày làm việc*, trong khi đó giải trình bằng văn bản lại là *ngày bình thường*. Đây là hai quy định

không có sự nhất quán về tư duy lập pháp. Ngoài ra, quy định không nhất quán này đã dẫn đến những khó khăn trong việc ghi biên bản vi phạm hành chính bởi Mẫu biên bản vi phạm hành chính số 01 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) áp dụng chung công thức: “*Trong thời hạn... ngày làm việc, người vi phạm có quyền gửi yêu cầu được giải trình trực tiếp hoặc giải trình bằng văn bản*”⁵.

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã đồng bộ hóa và quy định cách tính thời hạn để gửi đề nghị giải trình là “*ngày làm việc*” (không bao gồm ngày lễ, ngày nghỉ). Ngoài ra, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định việc gia hạn hay tổ chức phiên giải trình cũng được thực hiện theo cách tính là “*ngày làm việc*”. Trên cơ sở này, mẫu biên bản vi phạm hành chính ban hành kèm theo Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng đã có những điều chỉnh hợp lý về thời hạn thực hiện quyền giải trình là “*trong thời hạn 02 ngày làm việc/ 05 ngày làm việc kể từ ngày lập biên bản này*”⁶. Sửa đổi quan trọng thứ hai là Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định rõ việc gia hạn của người có thẩm quyền liên quan đến thời hạn gửi văn bản giải trình. Theo đó, việc gia hạn này phải được thực hiện bằng hình thức văn bản.

2.3. Về cách giải quyết trong trường hợp người bị xử phạt không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình lại có yêu cầu giải trình

Như đã trình bày, giải trình là một quyền quan trọng của người bị xử phạt. Một khi là quyền của người bị xử phạt thì họ có thể từ chối không thực hiện quyền này. Trong trường hợp người bị xử phạt từ chối không thực hiện quyền giải trình - tức không yêu cầu giải trình thì người có thẩm quyền sẽ căn cứ vào biên bản vi phạm hành chính để ra quyết định xử phạt. Một câu hỏi đặt ra là khi lập biên bản vi phạm hành chính thì người bị xử phạt không yêu cầu giải trình nhưng sau đó thay đổi quyết định và có yêu cầu giải trình mà yêu cầu này vẫn trong thời hạn được giải trình thì giải quyết như thế nào? Câu hỏi này không được Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành trả lời cụ thể. Từ đó, trên thực tế phát sinh nhiều cách thức xử lý khác nhau.

* *Cách thức xử lý thứ nhất*: có ý kiến cho rằng giải trình tuy là quyền của người bị xử phạt nhưng lại liên quan mật thiết đến việc ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

⁵ Xem thêm Mẫu biên bản số 01 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

⁶ Xem thêm Mẫu biên bản số 01 ban hành kèm theo Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021.

Một khi người bị xử phạt không yêu cầu giải trình thì người có thẩm quyền không tiến hành giải trình và tập trung vào việc xem xét các tình tiết, chứng cứ để kịp thời ban hành quyết định xử phạt. Việc từ chối rồi lại yêu cầu giải trình không chỉ ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết công việc của các cơ quan nhà nước mà còn có thể dẫn đến sai sót trong nội dung của quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Trong nhiều trường hợp, ngay sau khi người bị xử phạt từ chối quyền giải trình thì người có thẩm quyền đã ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, ngay cả khi còn thời hạn gửi văn bản giải trình thì người có thẩm quyền cũng không chấp nhận yêu cầu giải trình bởi sự chấp nhận này có thể dẫn đến việc sửa đổi, bổ sung hay hủy bỏ quyết định xử phạt vi phạm hành chính⁷.

* *Cách thức xử lý thứ hai*: ý kiến khác lại cho rằng giải trình là một quyền quan trọng của người bị xử phạt. Quyền này chỉ kết thúc khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình mà người bị xử phạt không có yêu cầu giải trình. Do đó, trong thời hạn gửi văn bản giải trình thì người bị xử phạt có quyền yêu cầu giải trình ở bất cứ thời điểm nào. Nói cách khác, trường hợp người bị xử phạt không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình lại có yêu cầu giải trình thì người có thẩm quyền phải có trách nhiệm tổ chức phiên giải trình⁸.

Hai cách thức xử lý nêu trên đều có những điểm hợp lý nhất định. Tuy nhiên, việc áp dụng pháp luật phải mang tính thống nhất. Chính vì lẽ đó mà câu hỏi trên cần được giải đáp bằng một quy phạm pháp luật chứa đựng quy tắc xử sự chung. Đáp ứng yêu cầu đó, khoản 4 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định rất rõ ràng: “*Trường hợp cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn lại có yêu cầu giải trình thì người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có trách nhiệm xem xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm*”.

Với điều khoản trên, có thể hiểu, khi người bị xử phạt không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình lại có yêu cầu giải trình thì người có thẩm quyền phải xem xét tổ chức giải trình. Quy định rõ ràng này đã xóa bỏ đi những tranh luận miên man không có hồi kết về cách giải quyết trong trường hợp người bị xử phạt không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình lại có yêu cầu giải trình. Đồng thời, quy định trên cũng thiết lập cách áp dụng pháp luật chính xác, thận

⁷ Báo cáo số 136/BC-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Trị ngày 26/7/2018 về công tác thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính 6 tháng đầu năm 2018.

⁸ Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

trọng là người có thẩm quyền phải để hết thời hạn gửi văn bản giải trình thì mới ban hành quyết định xử phạt. Điều này cũng được bảo đảm bởi quy định hợp lý về thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính là “*Đối với vụ việc mà cá nhân, tổ chức có yêu cầu giải trình thì thời hạn ra quyết định xử phạt là 01 tháng, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính*”.

2.4. Về vấn đề quy định chi tiết quyền giải trình trong Nghị định của Chính phủ

Lần đầu tiên trong lịch sử, quyền giải trình của người bị xử phạt được ghi nhận trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Đây là quy định rất quan trọng để người bị xử phạt bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước những hình thức xử phạt có tính cưỡng chế cao như tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; đình chỉ hoạt động có thời hạn... Giải trình là cơ hội để người bị xử phạt chứng minh mình không vi phạm hành chính, hoặc có vi phạm hành chính nhưng tính chất, mức độ vi phạm không đến mức như đánh giá của người có thẩm quyền xử phạt. Hơn nữa, ngay cả trong trường hợp tính chất, mức độ vi phạm đến mức như đánh giá của người có thẩm quyền xử phạt thì việc cho phép người bị xử phạt có quyền giải trình cũng góp phần hạn chế đến mức thấp nhất những khiếu nại, khởi kiện có thể phát sinh⁹.

Là một quyền quan trọng nhưng giải trình chỉ được quy định một cách trực tiếp trong một điều luật của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Điều 61). Các quy định còn lại trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 nếu có nhắc đến cũng chỉ mang tính gián tiếp¹⁰. Việc chỉ dành một điều luật để quy định tất cả các nội dung liên quan đến quyền giải trình (bao gồm những trường hợp được giải trình, thời hạn nộp yêu cầu giải trình, thủ tục thực hiện, thẩm quyền thực hiện) là chưa tương xứng với tính chất quan trọng của quyền này. Chính vì vậy, Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã bổ sung thêm một khoản mới là khoản 5 với nội dung “*Chính phủ quy định chi tiết Điều này*”.

Từ quy định ủy quyền lập pháp này, Chính phủ ban hành Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định chi tiết về quyền giải trình. Theo đó, Điều 17 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP đã có những quy định cụ thể hơn về giải trình trong xử phạt vi phạm hành chính.

⁹ Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, tr. 432.

¹⁰ Đơn cử, Điều 66 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 có quy định về thời hạn ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp vi phạm phát sinh quyền giải trình.

3. Những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện về giải trình trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính

Một là, theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì cá nhân sẽ phát sinh quyền giải trình khi hành vi vi phạm mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên (đối với tổ chức là 30.000.000 đồng trở lên). Việc áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn gây thiệt hại lớn về vật chất cho người vi phạm. Tương tự, hình thức phạt tiền hướng đến việc gây thiệt hại về vật chất đối với chủ thể bị xử phạt. Đặc biệt, hành vi vi phạm mà pháp luật có quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân (30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức) được xem là gây thiệt hại lớn về vật chất cho chủ thể vi phạm. Do đó, nhà làm luật quy định quyền giải trình là hợp lý. Tuy nhiên, bất cập phát sinh là Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) lại không quy định quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Đây là điều không thật sự hợp lý, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của chủ thể vi phạm bởi hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính được áp dụng cũng nhằm gây thiệt hại về vật chất cho người vi phạm. Thậm chí trong nhiều trường hợp, việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính còn gây thiệt hại lớn hơn nhiều lần so với số tiền bị xử phạt (thậm chí là cao hơn mức phạt tiền tối đa là 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức). Chính vì vậy, trong tương lai, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) cần được sửa đổi theo hướng thừa nhận quyền giải trình đối với trường hợp chủ thể vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Tuy nhiên, nếu quy định cho phép giải trình đối với các tất cả các vi phạm mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì có thể dẫn đến sự quá tải, gây khó khăn cho công tác xử phạt. Vì vậy, tác giả cho rằng chỉ quy định cho người bị xử phạt có quyền giải trình đối với hành vi vi phạm có quy định hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện mà tang vật, phương tiện có trị giá từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức. Bổ sung này sẽ tạo ra sự đồng bộ với hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức. Như vậy, Điều 61 Luật Xử lý vi phạm

hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) có thể được sửa đổi như sau: “Đối với hành vi vi phạm hành chính mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính mà tang vật, phương tiện có trị giá 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức hoặc quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm xem xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính để ra quyết định xử phạt, trừ trường hợp cá nhân, tổ chức không yêu cầu giải trình”.

Hai là, theo Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì quyền giải trình của người vi phạm chỉ phát sinh trong ba trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, một số nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực lại tự tiện “khai sinh” thêm những trường hợp người bị xử phạt có quyền giải trình. Cụ thể, Điều 37 Nghị định số 125/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 102/2021/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn quy định:

“1. Các trường hợp giải trình vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn

a) Hành vi vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn được phát hiện thông qua công tác thanh tra thuế, kiểm tra thuế hoặc các trường hợp lập biên bản vi phạm hành chính điện tử;

b) Hành vi vi phạm hành chính quy định tại Điều 16, 17, 18; khoản 3 Điều 20; khoản 7 Điều 21; Điều 22 và Điều 28 Nghị định này.

2. Việc giải trình vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn thực hiện theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính”.

Quy định trên có nghĩa bất cứ vi phạm hành chính nào về thời hạn nộp hồ sơ khai thuế mà việc lập biên bản vi phạm hành chính bằng phương thức điện tử thì cũng phát sinh quyền giải trình. Nói cách khác, hành vi “nộp hồ sơ khai thuế quá thời hạn từ 01 ngày đến 05 ngày và có tình tiết giảm nhẹ” bị phạt cảnh cáo mà việc lập biên bản vi phạm hành chính bằng phương thức điện tử thì cũng phát sinh quyền giải trình. Điều này rõ ràng không phù hợp với quy định về các trường hợp được giải trình tại Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

Tình trạng nghị định mâu thuẫn luật là điều không thể tiếp tục trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, Chính phủ cần bãi bỏ quy định về các trường hợp được quyền giải trình trong Nghị định số 125/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 102/2021/NĐ-CP) mà không phù hợp với Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Ngược lại, trong trường hợp nhận thấy sự cần thiết của những trường hợp này thì phải tiến hành sửa đổi và ghi nhận ngay trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Sửa đổi này sẽ bảo đảm tính thống nhất giữa Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) với nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực.

Ba là, như đã trình bày, khoản 5 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết về giải trình. Tuy nhiên, quy định tại khoản 2 Điều 17 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP lại không phù hợp với các điều khoản của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Cụ thể, khoản 2 Điều 17 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định: “Cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không yêu cầu giải trình nhưng trước khi hết thời hạn quy định tại các khoản 2 và 3 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính lại có yêu cầu giải trình, thì người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có trách nhiệm xem xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm theo thủ tục quy định tại các khoản 2 và 3 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính, trừ trường hợp phải áp dụng ngay biện pháp khắc phục hậu quả buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường, biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch, bệnh đối với tang vật vi phạm hành chính là động vật, thực vật sống, hàng hóa, vật phẩm dễ hư hỏng, khó bảo quản hoặc tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có nguy cơ hoặc có khả năng gây ô nhiễm môi trường, lây lan dịch, bệnh”.

Qua quy định trên, có thể hiểu, trong trường hợp cần áp dụng ngay một trong các biện pháp khắc phục hậu quả là “*buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường*” hoặc “*buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh*” thì trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình mà cá nhân, tổ chức có yêu cầu giải trình, người có thẩm quyền sẽ không xem xét ý kiến giải trình. Quy định này rõ ràng trái với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) bởi khoản 4 Điều 61 đạo luật này không đưa ra bất kỳ ngoại lệ nào loại trừ quyền giải trình của người bị xử phạt trước khi hết thời hạn gửi văn bản giải trình. Chính vì vậy, Chính phủ cần bãi bỏ quy định ngoại lệ tại khoản 2 Điều 17 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP nhằm bảo đảm cho quyền giải trình của cá nhân, tổ chức không bị hạn

ché trong bất kỳ trường hợp nào miễn sao yêu cầu giải trình được gửi đến chủ thể có thẩm quyền trước khi hết thời hạn thực hiện quyền./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Khiếu nại năm 2011.
2. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)
3. Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP) quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính.
4. Nghị định số 98/2020/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thương mại, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.
5. Nghị định số 125/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 102/2021/NĐ-CP) quy định xử phạt vi phạm hành chính về thuế, hóa đơn.
6. Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính.
7. Báo cáo số 136/BC-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Trị ngày 26/7/2018 về công tác thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính 6 tháng đầu năm 2018.
8. Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng theo Quyết định số 582/QĐ-BTP ngày 25/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành Kế hoạch tổng kết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.
9. Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức.
10. Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức.
11. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.