**NGUỒN GỐC CỦA PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

Công ty CP Đầu tư và Thương mại Ngân Sơn

Xử lý vi phạm hành chính là công cụ quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm duy trì trật tự, kỷ cương hành chính trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Ðây cũng là vấn đề trực tiếp liên quan đến cuộc sống hằng ngày của nhân dân, tổ chức, hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, được Ðảng, Nhà nước và toàn xã hội hết sức quan tâm.

Với mục tiêu tạo lập cơ sở pháp lý cho hoạt động hết sức quan trọng này, năm 1989, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh về xử phạt vi phạm hành chính và sau đó từng bước hoàn thiện qua bốn lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 1995, 2002, 2007 và 2008. Cùng với các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, các Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính qua từng thời kỳ đã đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu phòng ngừa, đấu tranh chống vi phạm hành chính, yêu cầu dân chủ, công khai, minh bạch trong xử lý vi phạm hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm trật tự an toàn xã hội...

**1. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về xử lý VPHC**

Xử lý vi phạm hành chính (VPHC) là biện pháp quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý hành chính. Có thể chia quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về xử lý VPHC thành 2 giai đoạn lớn:

1.1. Giai đoạn từ năm 1945 - 1954:

a) Tình hình kinh tế - xã hội:

Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà mới được thành lập đã phải đương đầu với nhiều khó khăn thách thức, thù trong giặc ngoài. Sau đó là cuộc kháng chiến 09 năm trường kỳ với chiến thắng lẫy lừng Điện Biên Phủ. Trong giai đoạn này, chính quyền dân chủ nhân dân vừa động viên nhân dân tích cực tăng gia sản xuất vừa lãnh đạo cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp xâm lược. Hiệp định Giơ-ne-vơ đã kết thúc giai đoạn lịch sử hào hùng của dân tộc: ta đã chiến thắng thực dân Pháp xâm lược, miền Bắc tiến lên CNXH và tiếp tục cuộc đấu tranh giải phóng miền Nam kéo dài hơn 20 năm đi đến thống nhất đất nước.

b) Một số văn bản tiêu biểu:

- Sắc lệnh số 20/SL ngày 08/9/1945 về hạn sau 01 năm người trên 8 tuổi mà không biết đọc viết chữ quốc ngữ. Sắc lệnh số 174/SL ngày 06/9/1946: vi phạm về sử dụng điện thoại, thành lập, hoạt động hội trái pháp luật, không chịu nộp thuế, những hành vi đã phạm tội nhưng chưa đáng phạt tù.

- Chế tài phạt tiền, giải tán hội, cưỡng chế nộp thuế, tịch thu tang vật, phương tiện, tước quyền sử dụng giấy phép, phê bình, cưỡng chế làm thêm ngày công…

c) Nhận xét: hành vi, chế tài ít, chưa thống nhất, không nhất quán, rời rạc nhưng cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội trong thời kỳ này.

1.2. Giai đoạn từ năm 1954-1989:

a) Tình hình kinh tế - xã hội:

Đất nước chia cắt làm hai miền từ năm 1954 đến 1975. Đảng Cộng sản Việt Nam, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh đã lãnh đạo Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà kiến thiết, xây dựng miền Bắc XHCN, giải phóng miền Nam thống nhất đất nước sau hơn 20 năm. Để hoàn thành nhiệm vụ cách mạng cùng một lúc giương cao hai ngọn cờ độc lập dân tộc và CNXH, Nhà nước Việt Nam đã tiến hành nhiều biện pháp quản lý nhà nước và xã hội thích hợp trong điều kiện đất nước có chiến tranh nhằm bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội để thực thi các nhiệm vụ chính trị trọng đại. Một trong những biện pháp quan trọng và chủ yếu là ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có các văn bản xử lý vi phạm hành chính

Sau chiến thắng 30/4/1975, đất nước thống nhất, đi lên CNXH. Sau một thời gian bỡ ngỡ, khó khăn, vật lộn tìm đường đổi mới từ cơ chế quản lý cũ “tập trung, quan liêu bao cấp” chuyển sang sự nghiệp đổi mới bắt đầu từ những năm 1986. Đây cũng là giai đoạn đánh dấu cho sự phát triển có tính chất bước ngoặt của pháp luật, trong đó có pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

b) Một số văn bản tiêu biểu:

- QĐ 117/CP ngày 13/6/1972 ban hành Điều lệ lao động thời chiến (trong độ tuổi lao động có sức lao động mà không chịu lao đông, không có nghề nghiệp chính đáng; NĐ số 143/CP ngày 27/5/1977 ban hành Điều lệ xử phạt vi cảnh (vi phạm vi cảnh), Nghị định 46/HĐBT ngày 10/5/1983 của HĐBT (hành vi đầu cơ buôn lậu, làm hàng giả, kinh doanh trái phép…).

- Chế tài xử lý: Đưa đi tập trung cải tạo theo thủ tục hành chính, xử phạt hành chính, phê bình, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích

c) Nhận xét: quy định khá chặt chẽ, đầy đủ, thống nhất hơn giai đoạn trước nhưng nhiều chế tài quá nghiêm khắc, lấn sân sang cả hình sự, thẩm quyền quy định và hình thức văn bản cũng chưa nhất quán, thống nhất, chưa có văn bản điều chỉnh chung.

1.3. Giai đoạn từ năm 1989 đến nay:

a) Tình hình kinh tế - xã hội:

- Đã trải qua thời gian tương đối dài (23 năm, kể từ khi ban hành Pháp lệnh XPVPHC đầu tiên cho đến thời điểm ban hành Luật XLVPHC). Tình hình kinh tế - xã hội có những thay đổi vô cùng to lớn. Hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung đã trải qua giai đoạn xây dựng và hoàn thiện hết sức nhanh chóng với những thay đổi lớn lao nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng khung pháp lý bảo đảm cho việc quản lý và vận hành nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Pháp luật XLVPHC cũng tiếp tục phát triển và có nhiều thay đổi lớn trước yêu cầu đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính ngày càng diễn biến phức tạp cả về số lượng, tính chất, mức độ vi phạm, đa dạng về hình thức biểu hiện và mang nhiều sắc thái mới phản ánh thực tế của đời sống xã hội trong giai đoạn mới.

b) Một số văn bản tiêu biểu:

- Pháp lệnh XPVPHC 1989: khái niệm vi phạm hành chính, đối tượng, nguyên tắc XPVPHC, thủ tục xử phạt…

- Pháp lệnh XLVPHC 1995 ngày 06/7/1995;

- Pháp lệnh XLVPHC 2002 ngày 02/7/2002;

- Pháp lệnh XLVPHC số 31/2007/PL-UBTVQH ngày 08/3/2007;

- Pháp lệnh XLVPHC số 04/2008/PL-UBTVQH ngày 02/4/2008.

- Chế tài xử lý: Chế tài: cảnh cáo, phạt tiền (phạt chính); tước quyền sử dụng giấy phép, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm (bổ sung); buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu bị thay đổi do VPHC gây ra, buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép (biện pháp khắc phục hậu quả).

c) Nhận xét: Được ban hành đầu tiên từ năm 1989, từng bước được hoàn thiện qua 03 lần sửa đổi, bổ sung và cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành, Pháp lệnh XLVPHC đã góp phần quan trọng trong công tác phòng ngừa, đấu tranh có hiệu quả đối với các vi phạm hành chính ở nước ta, bảo đảm trật tự quản lý nhà nước và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước, tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, giữ vững ổn định trật tự, an toàn xã hội để phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh hội nhập.

**2. Thực trạng hệ thống pháp luật xử lý VPHC**

Tuy nhiên, thực tế thi hành pháp luật XLVPHC diễn ra rất phức tạp, lại chưa được theo dõi, quản lý thống nhất đã làm ảnh hưởng đến hiệu quả thi hành của pháp luật và hiệu lực quản lý của Nhà nước, ảnh hưởng đến kinh tế, trật tự, an toàn xã hội. Qua 10 năm thực hiện, Pháp lệnh XLVPHC đã bộc lộ những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải khẩn trương nghiên cứu, điều chỉnh, nhằm đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn phát triển mới bởi các lý do sau đây:

Một là, mặc dù Pháp lệnh XLVPHC năm 1989 đã qua bốn lần sửa đổi, bổ sung (1995, 2002, 2007, 2008), nhưng vẫn bộc lộ hạn chế, bất cập trước những đòi hỏi, thách thức của hoạt động quản lý nhà nước trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Ở tầm Pháp lệnh, các quy định cũng chỉ mang tính giải pháp tình thế, chưa thể xác lập những quy định pháp luật với tầm nhìn chiến lược cho một giai đoạn phát triển mới. Bên cạnh đó, việc thiếu các quy định cụ thể để bảo đảm tính dân chủ, tính chính xác, khách quan trong việc xem xét, quyết định việc xử phạt, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác; thủ tục, hình thức xử phạt còn hạn chế đã làm giảm hiệu lực và hiệu quả của một công cụ pháp lý quan trọng để cùng với pháp luật hình sự góp phần tích cực vào việc giữ gìn trật tự, kỷ cương quản lý hành chính của đất nước, giữ gìn an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, đấu tranh phòng, chống có hiệu quả đối với vi phạm hành chính, tội phạm trong thời kỳ mới;

Hai là, trong thời gian qua, để giải quyết sự “xơ cứng” trong cách quy định về thẩm quyền, lĩnh vực và mức xử phạt tối đa của Pháp lệnh, đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển của kinh tế - xã hội, nhiều văn bản luật chuyên ngành (như: Luật Chứng khoán, Luật Quản lý thuế, Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng) đã trực tiếp quy định về hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Có thể nói rằng, các quy định này của các luật chuyên ngành cùng với nhiều nghị định xử phạt vi phạm hành chính hiện hành đã dẫn đến tình trạng thiếu thống nhất và chồng chéo trong hệ thống pháp luật, tạo ra tình trạng khó kiểm soát về xử phạt vi phạm hành chính. Để góp phần giải quyết cơ bản vấn đề này đòi hỏi phải có sự đổi mới trong việc quy định về thẩm quyền, hình thức và thủ tục xử phạt vi phạm hành chính ở tầm một đạo luật mang tính luật gốc nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật;

Ba là, yêu cầu “thể chế kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng, cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân…” là chủ trương lớn xuyên suốt trong nhiều nghị quyết về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Điều đó đòi hỏi Nhà nước ta cần phải quy phạm hóa các quyền tự do dân chủ, quyền con người bằng các quy định của một đạo luật. Điều này cũng phù hợp với chủ trương “Giảm dần pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật” đã được xác định trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VIII;

Bốn là, Pháp lệnh XLVPHC được ban hành từ năm 1989 trong bối cảnh nước ta chưa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới; nhiều điều ước quốc tế chúng ta chưa có điều kiện gia nhập, do vậy, chưa phản ánh được những đặc điểm và yêu cầu đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính trong điều kiện hội nhập quốc tế. Do đó, chưa tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, thuận lợi cho việc thực hiện các nghĩa vụ mà Việt Nam đã cam kết trong các điều ước quốc tế như: Công ước của Liên hợp quốc về quyền của trẻ em, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội, .v.v…

**3. Một số kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật xử lý VPHC**

Hoàn thiện pháp luật về xử lý VPHC ở nước ta là yêu cầu cấp thiết, khách quan nhằm nâng cao kỷ cương, trật tự quản lý hành chính trong giai đoạn hiện nay. Xây dựng và thông qua Luật xử lý VPHC là hướng đi thích hợp. Quá trình hoàn thiện dự thảo Luật cần quan tâm đến một số kiến nghị, đề xuất sau:

*Một là,* trình dự thảo Luật xử lý VPHC để Quốc hội thảo luận, thông qua theo đúng chương trình. Sau khi Luật được ban hành, cần tiến hành rà soát hệ thống văn bản hiện nay, ban hành mới các văn bản hướng dẫn bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, khả thi. Quá trình soạn thảo, hoàn thiện dự thảo cần đối chiếu với các Luật chuyên ngành chứa đựng các quy phạm về xử lý VPHC đang có hiệu lực thi hành để tránh chồng chéo, mâu thuẫn.

*Hai là,* việc xây dựng các quy định cụ thể trong dự thảo Luật phải phù hợp với các quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia. Nhất là Công ước quốc tế về quyền trẻ em; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Điều này đòi hỏi phải có những sửa đổi, bổ sung về đối tượng bị xử lý hành chính; các biện pháp xử lý và thủ tục ra quyết định áp dụng các biện pháp xử lý VPHC.

*Ba là,*quy định các biện pháp xử lý VPHC đa dạng, phù hợp, đáp ứng yêu cầu ngăn chặn, phòng ngừa VPHC. Theo đó, cần bổ sung hệ thống chế tài xử phạt VPHC trên cơ sở bảo đảm tính linh hoạt khi áp dụng, tính phong phú, toàn diện (bao gồm cả hình phạt chính, hình phạt bổ sung, các biện pháp khắc phục hậu quả). Quy định các biện pháp thay thế như: buộc lao động phục vụ cộng đồng; buộc học tập các quy định của pháp luật… Bổ sung các biện pháp ngăn chặn và khắc phục hậu quả như: buộc cải chính thông tin sai sự thật hoặc gây nhầm lẫn; buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên hàng hóa, phương tiện, vật phẩm; buộc thu hồi sản phẩm hàng hóa không bảo đảm chất lượng….

*Bốn là,*đối với hình thức phạt tiền, không nhất thiết nâng mức phạt lên quá cao. Vấn đề quan trọng là cần xác định mức phạt tiền phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm trong từng lĩnh vực và quy định thẩm quyền xử phạt hợp lý. Có cơ chế đặc thù trong xử phạt ở các thành phố trực thuộc trung ương. Tôn trọng ranh giới giữa VPHC và tội phạm hình sự. Trường hợp vi phạm có tính chất, mức độ nguy hiểm cao, xét thấy cần thiết phải định lượng bằng giá trị tiền phạt lớn hơn 500.000.000 đồng thì cần coi đó là tội phạm và bị áp dụng hình phạt tiền theo quy định của Bộ luật Hình sự.

*Năm là,* thẩm quyền xử phạt cần được quy định lại phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và cơ cấu của các tổ chức, cá nhân người có thẩm quyền. Quy định mức phạt cao nhất của từng chủ thể thay vì căn cứ vào mức phạt tiền tối đa. Hướng việc xử phạt VPHC cho cơ sở, cơ quan trực tiếp phát hiện, xử lý để bảo đảm tính kịp thời và hiệu quả, giảm tình trạng dồn việc xử phạt lên cấp trên.

*Sáu là,* sửa đổi, bổ sung thủ tục xử lý VPHC nhằm bảo đảm tính khách quan, chính xác, hiệu quả, minh bạch và khả năng giải trình. Theo đó, cần tạo điều kiện cho các cá nhân, tổ chức vi phạm có điều kiện giải trình trong quá trình xem xét, xử lý vi phạm. Kéo dài thời hạn ra quyết định xử phạt đối với những trường hợp vi phạm có tính phức tạp, nhất là những lĩnh vực đặc thù cần xác minh, thu thập chứng cứ.

*Bảy là,*cần tạo bước đột phá trong thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý VPHC bằng cách giao thẩm quyền này cho Tòa án xem xét, quyết định thông qua thủ tục tố tụng như thông lệ quốc tế. Qua đó, tạo điều kiện cho người bị áp dụng khả năng sử dụng các dịch vụ tư vấn pháp lý, luật sư bào chữa, tiếp cận hồ sơ, giám định, quyền kháng cáo...

Bên cạnh các kiến nghị, đề xuất phương hướng, giải pháp hoàn thiện Dự thảo Luật xử lý VPHC, dưới góc độ khoa học pháp lý, nhiều ý kiến tham luận tại Hội thảo cũng đề xuất nghiên cứu sâu một số vấn đề như: xây dựng định nghĩa, khái niệm về VPHC; phân định ranh giới giữa trách nhiệm hành chính với trách nhiệm hình sự; bản chất hình sự - tội phạm của các hành vi vi phạm, áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn đối với các tội phạm nhỏ; quán triệt quan điểm “không hình sự hóa các vi phạm hành chính” nhưng đồng thời cũng cần hạn chế “hành chính hóa việc xử lý tội phạm”...