

THẨM QUYỀN QUY ĐỊNH TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

*Cao Vũ Minh**

Tóm tắt: Kể từ khi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) được ban hành thì hầu hết các nội dung quan trọng liên quan đến trách nhiệm hành chính đã được chuyển giao từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang cho Quốc hội. Bài viết phân tích thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc quy định về trách nhiệm hành chính và đưa ra kiến nghị hoàn thiện.

Abstract: Since the 2012 Law on Handling of Administrative Violations (amended and supplemented in 2020) was promulgated, most of the key provisions concerning administrative responsibilities have been transferred from the National Assembly Standing Committee to the National Assembly. This article analyzes the Standing Committee's authority to regulate administrative responsibilities and offers recommendations to improve the relevant legal framework.

1. Thẩm quyền quy định trách nhiệm hành chính của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Sau Cách mạng tháng Tám, nhằm bảo đảm an ninh trật tự của xã hội, Nhà nước đã bắt đầu quy định các chế tài nhằm xử phạt đối với các vi phạm “có tính chất hành chính”¹. Điều này thể hiện thông qua việc Nhà nước ban hành nhiều văn bản quy định về trách nhiệm hành chính². Trong giai đoạn này, các văn bản của Nhà nước quy định về trách nhiệm hành chính chưa mang phong cách “lý luận”. Điều đó có nghĩa các văn bản này chưa có sự thống nhất trong quy

định về nguyên tắc xử phạt, hình thức xử phạt, thẩm quyền xử phạt như sau này³.

Ngày 27/5/1977, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 143-CP kèm theo Điều lệ về xử phạt đối với các phạm pháp vi cảnh. Cụ thể, phạm pháp vi cảnh là những hành vi xâm phạm đến trật tự an toàn xã hội có tính chất đơn giản, rõ ràng và hậu quả không nghiêm trọng, chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Theo Điều lệ, phạm pháp vi cảnh được khái quát trong 15 loại hành vi xâm phạm đến trật tự an toàn xã hội⁴. Như vậy, chỉ 15 loại hành vi này mới coi là phạm pháp vi cảnh và bị xử lý theo những hình thức quy định trong Điều lệ này⁵.

* TS., Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

¹ Báo cáo số 3225/BTP/PLHSHC của Ban soạn thảo Dự án Bộ luật Xử lý vi phạm hành chính tổng kết tình hình thực hiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ngày 01/11/2005.

² Sắc lệnh số 20 ngày 8/9/1945; Sắc lệnh số 174 ngày 6/9/1946; Sắc lệnh số 47 ngày 10/10/1945; Sắc lệnh số 175-SL ngày 18/8/1953; Điều lệ số 185/TTg ngày 14/7/1952 của Thủ tướng Chính phủ.

³ Vũ Thư, *Góp thêm ý kiến vào vấn đề phân biệt vi phạm hành chính với tội phạm*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 78, 1992, tr. 49.

⁴ Quy định ở Chương II, từ Điều 11 đến Điều 25 của Điều lệ về phạt vi cảnh.

⁵ Phần II Thông tư số 03-TT/BNV ngày 21/6/1977 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thi hành Điều lệ về phạt vi cảnh.

Do chỉ giới hạn trong 15 loại hành vi xâm phạm đến trật tự an toàn xã hội nên phạm vi điều chỉnh của Nghị định số 143-CP là tương đối hẹp và không bao quát hết các vi phạm xảy ra trong thực tế. Ngày 30/11/1989, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính năm 1989. Đây là văn bản đầu tiên về trách nhiệm hành chính ở tầm pháp lệnh và cũng quy định đầy đủ, cụ thể hơn Nghị định số 143-CP. Với tính chất là cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội nên Hội đồng Nhà nước trong giai đoạn này chính là Ủy ban Thường vụ Quốc hội⁶. Với việc ban hành Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính năm 1989, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Hội đồng Nhà nước) đã quy định hầu hết các vấn đề liên quan đến trách nhiệm hành chính như nguyên tắc xử phạt, hình thức xử phạt, thẩm quyền xử phạt, thủ tục xử phạt... Dựa trên cơ sở pháp lệnh này, Chính phủ (Hội đồng bộ trưởng) quy định hành vi vi phạm, hình thức xử phạt và biện pháp hành chính khác áp dụng đối với từng loại hành vi vi phạm trong các lĩnh vực quản lý nhà nước⁷.

Do tình hình kinh tế - xã hội biến động không ngừng, các quan hệ xã hội thay đổi với tốc độ chóng mặt, vi phạm hành chính cũng vì thế mà có nhiều thay đổi và trở nên tinh vi, phức tạp hơn. Do vậy, ngày 6/7/1995, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính thay thế cho Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính năm 1989. Trong giai đoạn này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn

giữ lại đặc quyền quy định các vấn đề quan trọng nhất liên quan đến trách nhiệm hành chính như nguyên tắc xử phạt, đối tượng bị xử phạt, hình thức xử phạt, thủ tục xử phạt, thời hạn và thời hiệu xử phạt. Cũng theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995, Chính phủ sẽ quy định hành vi vi phạm, hình thức xử phạt đối với từng loại hành vi vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước⁸. Thực tế, khi Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995 có hiệu lực, Chính phủ đã ban hành 45 nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể⁹.

Sau 7 năm triển khai thi hành, nhiều quy định của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995 tỏ ra bất cập, không còn phù hợp với thực tế. Với mục đích hoàn chỉnh cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động xử phạt vi phạm hành chính, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 để thay thế cho Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995. Sự ra đời của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận lẫn thực tiễn, góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác xử phạt vi phạm hành chính. Sau gần 6 năm triển khai thi hành, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 cần có những thay đổi nhất định để phù hợp với điều kiện mới. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng đã nhìn thấy những hạn chế của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 nên đã ban hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm

⁶ Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, 2017, tr. 387.

⁷ Điều 2 Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính năm 1989.

⁸ Điều 2 Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính năm 1995.

⁹ Hà Thị Nga, Đặng Thanh Sơn, *Hỏi đáp về pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính*, Nxb. Chính trị quốc gia, 1996, tr. 170.

hành chính năm 2002 vào năm 2007 và năm 2008. Theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008), Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn là cơ quan có quyền quy định về nguyên tắc xử phạt, đối tượng bị xử phạt, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thủ tục xử phạt, thời hạn và thời hiệu xử phạt.

Tuy nhiên, việc duy trì quá lâu hình thức pháp lệnh quy định về xử phạt vi phạm hành chính là một điều không hợp pháp lẫn không hợp lý. Bất hợp lý vì pháp lệnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành sẽ không phản ánh đầy đủ tâm tư, nguyện vọng của công dân bằng luật - văn bản do cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân cả nước ban hành. Bất hợp pháp vì Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính lại quy định những vấn đề liên quan trực tiếp về quyền và nghĩa vụ của công dân. Theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Quốc hội không được ủy quyền và không được giao những vấn đề về quyền, nghĩa vụ của công dân cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, vì chỉ có Hiến pháp và luật do Quốc hội ban hành mới có thẩm quyền quy định về vấn đề này¹⁰. Ngoài ra, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008) được ban hành trong bối cảnh nước ta chưa hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, do đó, pháp lệnh này chưa phản ánh được những đặc điểm và yêu cầu đấu tranh phòng,

chống vi phạm hành chính trong điều kiện hội nhập quốc tế¹¹.

Nghị quyết của Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII cũng đề ra chủ trương: “*Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật*”¹². Nhằm thể chế kịp thời, đầy đủ đường lối của Đảng, Quốc hội khóa XIII thông qua Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Đây là một việc làm hết sức đúng đắn nhằm ghi nhận và bảo vệ quyền con người, quyền công dân ở một “tâm cao mới” với đầy đủ ý nghĩa nhân văn. Sau hơn 07 năm triển khai thi hành, bên cạnh những kết quả đạt được, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã phát sinh một số vướng mắc, bất cập, đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung để bảo đảm phù hợp với tình hình thực tiễn. Đáp ứng sự kỳ vọng, tại Kỳ họp thứ 10, ngày 13/11/2020, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo đó, nhiều nội dung cơ bản, quan trọng của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 như: Mức phạt tiền tối đa trong một số lĩnh vực; thẩm quyền, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính; thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính... đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020),

¹⁰ Nguyễn Cảnh Hợp, Cao Vũ Minh, *Hoàn thiện pháp luật về vi phạm hành chính từ kinh nghiệm của Liên Bang Nga*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18/2011, tr. 55.

¹¹ Báo cáo số 07/BC-BST ngày 18/1/2010 của Ban soạn thảo Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính (Bộ Tư pháp) tổng kết tình hình thực hiện 08 năm Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

¹² Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, 1997, tr. 48.

những nội dung quan trọng nhất về trách nhiệm hành chính như nguyên tắc xử phạt, đối tượng bị xử phạt, thẩm quyền xử phạt, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả, thủ tục xử phạt, thời hạn và thời hiệu xử phạt, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt đều do Quốc hội quy định. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) chỉ cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội trực tiếp quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng¹³. Ngoài ra, có ba nội dung liên quan đến trách nhiệm hành chính phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Chính phủ mới được quy định như: i. Mức phạt tiền tối đa đối với lĩnh vực mới chưa được Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định; ii. Thẩm quyền xử phạt của một chức danh khi có sự thay đổi về nhiệm vụ, quyền hạn; iii. Lĩnh vực mới mà việc phát hiện vi phạm hành chính được tiến hành bằng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ. Đối với ba nội dung này, trước khi Chính phủ ban hành văn bản quy định phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Như vậy, thẩm quyền trực tiếp ban hành văn bản điều chỉnh các vấn đề này sẽ thuộc về Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đóng vai trò “gác cửa” - tức là cho phép Chính phủ quy định về những vấn đề mới này.

Khác với các pháp lệnh quy định về trách nhiệm hành chính trước đây, kể từ khi Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) được ban hành, hầu hết các nội dung quan trọng liên quan

đến trách nhiệm hành chính đã được chuyển giao từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang cho Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực chất chỉ còn một nội dung có quyền điều chỉnh trực tiếp và ba nội dung mang tính gác cửa, “bật đèn xanh” để Chính phủ ban hành văn bản điều chỉnh trực tiếp.

Trước hết, về thẩm quyền trực tiếp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về xử phạt vi phạm hành chính.

Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định:

“1. Căn cứ quy định của Luật này, Chính phủ quy định các nội dung sau đây:

a) Hành vi vi phạm hành chính; hành vi vi phạm hành chính đã kết thúc và hành vi vi phạm hành chính đang thực hiện; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; đối tượng bị xử phạt; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính; việc thi hành các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, các biện pháp khắc phục hậu quả trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước;

b) Chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính.

2. Biểu mẫu sử dụng trong xử lý vi phạm hành chính được thực hiện theo quy định của Chính phủ.

3. Căn cứ quy định của Luật này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng”.

Trước đây, Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 chỉ cho phép Chính phủ có thẩm quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý

¹³ Khoản 3 Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

nhà nước. Như vậy, Chính phủ sẽ quy định hành vi vi phạm; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước và quy định mẫu biên bản, mẫu quyết định sử dụng trong xử phạt vi phạm hành chính. Với lần sửa đổi năm 2020 thì ngoài Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng có quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Cụ thể, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ ban hành pháp lệnh để quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng.

Xuất phát từ thực tiễn một số lĩnh vực đặc thù không thuộc phạm vi quản lý của Chính phủ (như hoạt động kiểm toán nhà nước) nên việc quy định về vi phạm hành chính trong lĩnh vực này cũng không thể thuộc về Chính phủ. Vì lẽ đó, việc giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định sẽ bảo đảm tính hợp lý. Ngoài ra, đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định là để tiếp tục thực hiện công việc còn dang dở từ những năm 2013. Theo đó, Dự thảo Pháp lệnh Xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án nhân dân do Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì soạn thảo đã có từ năm 2013¹⁴. Đến nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 02 pháp lệnh quy định xử

phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Đó là Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 ngày 18/8/2022 xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng và Pháp lệnh số 04/2023/UBTVQH15 ngày 28/2/2023 xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước.

Tiếp theo, về thẩm quyền cho phép của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để Chính phủ quy định về những vấn đề liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính.

Như đã trình bày, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định ba nội dung mà trước khi ban hành văn bản điều chỉnh, Chính phủ phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Cụ thể, Chính phủ có quyền quy định về mức phạt tiền tối đa đối với lĩnh vực mới chưa được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) sau khi được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội¹⁵. Tương tự, Chính phủ cũng có quyền quy định về thẩm quyền xử phạt của một chức danh khi có sự thay đổi về nhiệm vụ, quyền hạn sau khi được sự cho phép của Ủy ban Thường vụ Quốc hội¹⁶. Bên cạnh đó, đối với một lĩnh vực đặc thù mà việc phát hiện vi phạm hành chính được tiến hành bằng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ thì Chính phủ cũng có quyền quy định sau khi xin phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội¹⁷.

¹⁴ Cao Vũ Minh, *Tính thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam nhìn từ Dự thảo Pháp lệnh xử lý hành chính các hành vi cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án nhân dân*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 11/2013, tr. 5.

¹⁵ Khoản 4 Điều 24 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

¹⁶ Khoản 2 Điều 53 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

¹⁷ Khoản 1 Điều 64 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Chính phủ được quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi là nghị định. Căn cứ vào Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì nghị định do Chính phủ ban hành có hai loại là “nghị định có đầu” và “nghị định không đầu”. “Nghị định có đầu” xác định quyền lập pháp mang tính truyền thống của Chính phủ. Điều đó có nghĩa loại nghị định này được ban hành khi cần quy định chi tiết một hay một số vấn đề được luật, pháp lệnh chỉ rõ hoặc để hướng dẫn một số quy định của luật, pháp lệnh mà nhu cầu ban hành nghị định phát sinh khi triển khai thi hành luật, pháp lệnh đó¹⁸. “Nghị định không đầu” quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Một điểm đặc biệt là việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Với quy định “việc ban hành nghị định này **phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội**”¹⁹, có thể thấy, “nghị định không đầu” chứa các “quy phạm tiên phát” thể hiện tính chất chủ động, sáng tạo trong hoạt động hành pháp của Chính phủ. Tuy nhiên, để bảo đảm quyền chủ động, sáng tạo của Chính phủ không thể vượt ra khỏi khuôn khổ những quy tắc chung của pháp luật thì vẫn cần một “chốt chặn” an

toàn là sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội²⁰. Nhìn chung, quy định này có sự tương đồng với pháp luật nhiều nước trên thế giới. Cụ thể, một số nước như Nhật Bản, Trung Quốc cho phép Chính phủ được ban hành “nghị định không đầu” để quy định những vấn đề chưa được luật điều chỉnh²¹. Những vấn đề này có thể gồm quy định thiết kế riêng để áp dụng đối với các đối tượng chịu sự tác động cụ thể hay những nội dung phức tạp, thay đổi rất nhanh trong một thời gian ngắn nên không thể dùng luật, pháp lệnh để điều chỉnh²². Rõ ràng, các vấn đề như mức phạt tiền tối đa đối với lĩnh vực mới; lĩnh vực mới mà việc phát hiện vi phạm hành chính được tiến hành bằng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ; thẩm quyền xử phạt của một chức danh khi có sự thay đổi về nhiệm vụ, quyền hạn là những nội dung mới, có sự thay đổi nhanh chóng từ yêu cầu của cuộc sống mà Chính phủ cần giải quyết. Trong trường hợp này, Chính phủ sẽ ban hành nghị định không đầu để điều chỉnh một cách kịp thời sau khi được sự cho phép của Ủy ban Thường vụ Quốc hội²³. Vì lẽ đó mà khoản 4 Điều 24, khoản 2 Điều 53, khoản 1 Điều 64 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi,

¹⁸ Hoàng Thị Ngân, *Về nghị định của Chính phủ quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12/2007, tr. 14.

¹⁹ Khoản 3 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²⁰ Phạm Hồng Thái, *Quyết định hành chính quy phạm của cơ quan hành chính nhà nước - một số khía cạnh lý luận và thực tiễn pháp luật*, Tạp chí Luật học, số 1/2014, tr. 45.

²¹ Bộ Tư pháp, *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước ngoài*, 2014, tr. 9.

²² Cao Vũ Minh, *Nội dung tính chất của hình thức nghị định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2/2016, tr. 7-8.

²³ Nguyễn Cửu Việt, *Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (tiếp theo) và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 51/2005, tr. 30.

bổ sung năm 2020) sử dụng chung công thức “sau khi được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”.

2. Bất cập trong các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) liên quan đến thẩm quyền quy định trách nhiệm hành chính của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Thứ nhất, điều khoản “Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng” chưa bao quát hết các nội dung liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính mà Ủy ban Thường vụ Quốc hội được phép quy định.

Ngoài hai lĩnh vực đặc thù là kiểm toán nhà nước và cản trở hoạt động tố tụng thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Chính phủ được quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực còn lại. Trên cơ sở đó, điểm a khoản 1 Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) cho phép Chính phủ quy định cụ thể về hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm, thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản. Với quy định tại khoản 3 Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), câu hỏi đặt ra là: “Ủy ban Thường vụ Quốc hội có được quyền quy định cụ thể về hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm, thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính” hay không? Hiện nay, Luật Xử lý vi

phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) không có bất kỳ điều khoản nào trả lời thấu đáo cho câu hỏi trên.

Cũng theo Điều 24 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Quốc hội sẽ quy định mức tiền phạt tối đa trong các lĩnh vực. Từ cơ sở pháp lý này, Chính phủ sẽ quy định khung tiền phạt hoặc mức tiền phạt đối với hành vi vi phạm cụ thể theo hai phương thức: i. Xác định số tiền phạt tối thiểu, tối đa; ii. Xác định số lần, tỷ lệ phần trăm của giá trị, số lượng hàng hóa, tang vật vi phạm, đối tượng bị vi phạm hoặc doanh thu, số lợi thu được từ vi phạm hành chính²⁴. Vướng mắc phát sinh là Quốc hội vẫn quy định mức tiền phạt tối đa trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước (phạt tiền tối đa đến 50.000.000 đồng) và cản trở hoạt động tố tụng (phạt tiền tối đa đến 40.000.000 đồng)²⁵, nhưng lại không minh thị cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội được quy định khung tiền phạt hoặc mức tiền phạt đối với hành vi vi phạm cụ thể theo hai phương thức tương tự Chính phủ. Thực tế thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành hai pháp lệnh quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong đó áp dụng phương thức “xác định số tiền phạt tối thiểu, tối đa” đối với từng hành vi vi phạm.

Thứ hai, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không được quy định về các tình tiết giảm nhẹ khác với các tình tiết giảm nhẹ do Quốc hội và Chính phủ quy định.

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định các tình tiết giảm nhẹ và

²⁴ Khoản 2 Điều 23 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²⁵ Điểm b, c khoản 1 Điều 24 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính tại Điều 9 và Điều 10. Nghiên cứu Điều 9 và Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), có thể thấy, khác với tình tiết tăng nặng, các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính không phải là danh sách đóng mà có thể được mở rộng, bổ sung.

Với điều khoản *“Những tình tiết giảm nhẹ khác do Chính phủ quy định”*, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) cho phép Chính phủ quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ khác nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ trong việc chủ động xây dựng và lựa chọn tình tiết giảm nhẹ phù hợp với sự đa dạng của vi phạm hành chính. Tuy nhiên, điều khoản trên đã thiếu đi tính toàn diện bởi Quốc hội đã “bỏ quên” việc trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội được quyền “khai sinh” thêm các tình tiết giảm nhẹ khác với các tình tiết giảm nhẹ do Quốc hội và Chính phủ quy định.

Trước năm 2020, thẩm quyền quy định vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực chỉ thuộc về Chính phủ - cơ quan đầu mối ban hành tất cả nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực. Do đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 chỉ giao cho Chính phủ quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ là hợp lý. Tuy nhiên, trong lần sửa đổi năm 2020, không chỉ Chính phủ mà Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng có quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Thực tế này đòi hỏi Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng cần được trao quyền quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ bởi xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng có những đặc thù riêng mà các tình tiết giảm nhẹ được Quốc

hội quy định không bao quát hết. Trong khi đó, các tình tiết giảm nhẹ mới do Chính phủ quy định cũng chỉ áp dụng trong các lĩnh vực cụ thể mà nghị định về xử phạt vi phạm hành chính của Chính phủ điều chỉnh chứ không có giá trị bắt buộc đối với những hoạt động, hành vi thuộc thẩm quyền quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Thứ ba, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không được quy định về nguyên tắc xử phạt khi một người vi phạm hành chính nhiều lần.

Trước đây, điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 chỉ quy định *“một người vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm”* mà không bao gồm ngoại lệ *“trừ trường hợp hành vi vi phạm hành chính nhiều lần được Chính phủ quy định là tình tiết tăng nặng”*. Khi không quy định về ngoại lệ thì việc xử phạt có thể gây bất lợi cho người vi phạm vì từng hành vi vi phạm đã bị xử phạt mà còn có thể bị áp dụng tình tiết tăng nặng.

Khắc phục khuyết điểm này, trong lần sửa đổi, bổ sung năm 2020, Quốc hội đã bổ sung vào điểm d khoản 1 Điều 3 quy định mới là *“trừ trường hợp hành vi vi phạm hành chính nhiều lần được Chính phủ quy định là tình tiết tăng nặng”*. Sửa đổi quan trọng này đã góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thi hành bởi sự mâu thuẫn giữa quy định *“một người vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm”* tại điểm d khoản 1 Điều 3 với việc xử phạt một hành vi vi phạm với tình tiết tăng nặng *“vi phạm hành chính nhiều lần”* tại điểm b khoản 1 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012²⁶.

²⁶ Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, 2017, tr. 100 - 101.

Như vậy, kể từ ngày 01/01/2022 - ngày Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) có hiệu lực thì hành vi vi phạm nhiều lần sẽ bị xử phạt về từng hành vi. Ngoại lệ trường hợp Chính phủ quy định trong Nghị định xử phạt vi phạm hành chính về tình tiết tăng nặng “*vi phạm nhiều lần*” thì người có thẩm quyền mới xử phạt một hành vi với tình tiết tăng nặng này²⁷. Tuy nhiên, quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) vẫn chưa tạo ra sự thống nhất với thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chính phủ có quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong đa số các lĩnh vực nhưng đây không phải là chủ thể duy nhất. Ngoài Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng có quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, không riêng gì Chính phủ mà cả Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng có nhu cầu đặt ra ngoại lệ là trường hợp hành vi vi phạm nhiều lần được xem là tình tiết tăng nặng. Thực tế, trong hoạt động kiểm toán nhà nước, một chủ thể có thể vi phạm nhiều lần. Nếu xử phạt từng hành vi sẽ gây bất lợi cho người vi phạm. Do đó, việc xử phạt một hành vi với tình tiết tăng nặng “*vi phạm nhiều lần*” vẫn có thể được cân nhắc áp dụng nhằm bảo đảm tính giáo dục mà không làm lu mờ tính răn đe của việc xử phạt. Đáng tiếc, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã không cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về

nguyên tắc ngoại lệ trong xử phạt khi một người vi phạm hành chính nhiều lần.

Thứ tư, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không được quy định về các biện pháp khắc phục hậu quả khác với các biện pháp do Quốc hội quy định.

Vi phạm hành chính không chỉ ảnh hưởng đến trật tự quản lý nhà nước mà còn gây ra những hậu quả nhất định. Vì vậy, bên cạnh các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính, pháp luật còn áp dụng các biện pháp nhất định nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra.

Căn cứ vào khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), có thể chia biện pháp khắc phục hậu quả thành hai nhóm: i. Các biện pháp khắc phục hậu quả do Quốc hội quy định (bao gồm 09 biện pháp quy định từ điểm a đến điểm i); ii. Các biện pháp khắc phục hậu quả do Chính phủ quy định (nhóm biện pháp quy định tại điểm k). Đời sống xã hội luôn biến động và phát triển, các quan hệ xã hội phát sinh ngày càng đa dạng và phức tạp. Trong tương quan đó, vi phạm hành chính cũng diễn ra rất đa dạng, liên tục, khó lường trước. Điều này đòi hỏi hoạt động quản lý phải ứng phó nhanh nhạy, kịp thời, vận dụng sáng tạo pháp luật, tìm kiếm biện pháp giải quyết mọi tình huống phát sinh một cách có hiệu quả nhất²⁸. Với điều khoản “*các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định*”, Quốc hội đã ủy quyền lập pháp để Chính phủ quy định chi tiết các biện pháp khắc phục hậu quả trong từng lĩnh vực chuyên ngành. Sự mở

²⁷ Đơn cử, khoản 2 Điều 5 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 26/9/2019 xử phạt vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh có quy định về tình tiết tăng nặng “*vi phạm nhiều lần*”.

²⁸ Nguyễn Cửu Việt (chủ biên), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2010, tr. 58.

rộng, bổ sung này phụ thuộc vào quyền quyết định của Chính phủ. Thế nhưng, việc không trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thẩm quyền quy định các biện pháp khắc phục hậu quả khác lại trở nên bất cập, tạo ra sự mâu thuẫn trong các quy định về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Trên thực tế, mặc dù Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) không cho phép nhưng Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã “khai sinh” thêm các biện pháp khắc phục hậu quả khác với các biện pháp do Quốc hội quy định. Khảo cứu Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng thì có rất nhiều các biện pháp khắc phục hậu quả không phải do Quốc hội quy định. Đơn cử, “*buộc xin lỗi công khai*”, “*buộc gỡ bỏ thông tin, tài liệu, dữ liệu có chứa bí mật điều tra*”, “*buộc thu hồi, nộp lại tư liệu, tài liệu, hình ảnh*”²⁹ hoàn toàn không phải là biện pháp khắc phục hậu quả do Quốc hội quy định. Nếu vậy thì đây là những biện pháp do Ủy ban Thường vụ Quốc hội tự quy định. Bất cập phát sinh là Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) lại không cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền quy định về các biện pháp khắc phục hậu quả khác với các biện pháp do Quốc hội quy định.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, về mặt lý luận, khi trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hai lĩnh vực đặc thù thì cũng có thể hiểu Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ quy định cả về hành vi vi

phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả bởi đây là những nội dung không thể tách rời nhau. Bên cạnh đó, những vấn đề như thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản cũng là những nội dung thuộc về yếu tố truyền thống khi quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong một lĩnh vực cụ thể. Do đó, việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành hai pháp lệnh quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng với tất cả các nội dung như hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền xử phạt... là điều hợp lý. Tuy nhiên, sự hợp lý này cần được bảo đảm bằng tính hợp pháp bởi Nhà nước pháp quyền, trước hết là Nhà nước đề cao tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật³⁰ - tức đề cao tính hợp pháp. Do đó, nhằm bảo đảm tính hợp pháp trong thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cần sửa đổi khoản 3 Điều 4 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) như sau:

“... ”

3. Căn cứ quy định của Luật này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định **hành vi vi phạm hành chính; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước và đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng**”.

²⁹ Điểm c, đ, h khoản 1 Điều 7 Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15.

³⁰ Nguyễn Văn Quân, *Nhà nước và pháp luật trong bối cảnh toàn cầu hóa*, Nxb. Tư pháp, 2021, tr. 184.

Bên cạnh đó, cần sửa đổi khoản 2 Điều 23 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) theo hướng bổ sung thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về khung tiền phạt hoặc mức tiền phạt đối với từng hành vi vi phạm. Cụ thể như sau:

“2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quy định khung tiền phạt hoặc mức tiền phạt đối với hành vi vi phạm hành chính cụ thể theo một trong các phương thức sau đây, nhưng khung tiền phạt cao nhất không vượt quá mức tiền phạt tối đa quy định tại Điều 24 của Luật này:

a) Xác định số tiền phạt tối thiểu, tối đa;

b) Xác định số lần, tỷ lệ phần trăm của giá trị, số lượng hàng hóa, tang vật vi phạm, đối tượng bị vi phạm hoặc doanh thu, số lợi thu được từ vi phạm hành chính”.

Thứ hai, hiện nay, Quốc hội chỉ trao cho Chính phủ quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ ngoài các tình tiết giảm nhẹ được quy định cụ thể trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Tuy nhiên, sự trao quyền này là chưa thật sự đầy đủ xét trong bối cảnh Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng có quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực đặc thù. Do đó, có thể nghiên cứu sửa đổi khoản 8 Điều 9 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) từ: “*Những tình tiết giảm nhẹ khác do Chính phủ quy định*” thành: “*Những tình tiết giảm nhẹ khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quy định*”. Từ sửa đổi này, các pháp lệnh quy định về xử phạt vi phạm hành chính do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành có thể

quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ (nếu cần) chứ không bị hạn chế các tình tiết giảm nhẹ do Quốc hội quy định.

Thứ ba, tình trạng một chủ thể thực hiện nhiều vi phạm hành chính trong hoạt động kiểm toán nhà nước hoặc thực hiện nhiều vi phạm hành chính về cản trở hoạt động tố tụng hoàn toàn có thể xảy ra. Do đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) cần thiết lập nguyên tắc ngoại lệ cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định hành vi vi phạm hành chính nhiều lần là tình tiết tăng nặng. Cụ thể, điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) có thể được sửa đổi, bổ sung như sau: “*Một người vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm, trừ trường hợp hành vi vi phạm hành chính nhiều lần được Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quy định là tình tiết tăng nặng*”.

Thứ tư, sửa đổi điểm k khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) từ: “*Các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định*” thành: “*Các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ quy định*”. Sửa đổi này không chỉ bảo đảm quyền chủ động, sáng tạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc quy định các biện pháp khắc phục hậu quả mà còn là cơ sở quan trọng duy trì tính chính đáng, tính hợp pháp của những biện pháp khắc phục hậu quả đang hiện hữu trong Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng và Pháp lệnh số 04/2023/UBTVQH15 xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán nhà nước.