

GIÁ TRỊ PHÁP LÝ CỦA NGHỊ ĐỊNH XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ SỰ KIỂM SOÁT VIỆC BAN HÀNH LOẠI VĂN BẢN NÀY TỪ NHÁNH LẬP PHÁP VÀ TƯ PHÁP

*Huỳnh Thị Sinh Hiền**

*Dư Phước Thoại***

Tóm tắt: Bài viết đặt vấn đề về tính hợp hiến, hợp pháp của hoạt động ban hành các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính. Đồng thời, bài viết tiến hành phân tích tính hiệu quả của cơ chế kiểm soát theo pháp luật hiện hành đối với hoạt động này, từ đó đề xuất các kiến nghị liên quan đến việc ban hành các nghị định xử phạt vi phạm hành chính.

Từ khóa: Nghị định xử phạt vi phạm hành chính, hợp hiến, hợp pháp, kiểm soát quyền lực.

Abstract: The article raises the issue of the constitutionality and legality of the issuance of decrees on administrative sanctions. At the same time, the article analyzes the effectiveness of the current legal control mechanism for this activity, thereby proposing recommendations regarding the issuance of decrees on administrative sanctions.

Keywords: Decree on administrative sanctions; constitutionality; legality; control of power.

1. Đặt vấn đề

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận thể hiện ý chí của giai cấp cầm quyền nên được Nhà nước đảm bảo thực hiện bằng nhiều biện pháp, kể cả cưỡng chế nhà nước. Pháp luật được thể hiện ra bên ngoài dưới nhiều hình thức khác nhau, có thể thành văn hoặc không thành văn. Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là hình thức pháp luật phổ biến nhất ở nước ta. Một văn bản được xem là VBQPPL phải thoả mãn các điều kiện được quy định bao gồm: Chứa đựng quy phạm pháp luật; được

ban hành đúng thẩm quyền, đúng hình thức, trình tự, thủ tục luật định¹. Bài viết xem xét các điều kiện này đối với các nghị định xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) ở nước ta, sau đó bàn luận về khả năng kiểm soát, phát hiện và xử lý sai phạm nếu có trong quá trình ban hành loại nghị định này ở nước ta hiện nay.

2. Các nghị định xử phạt vi phạm hành chính là văn bản quy phạm pháp luật?

2.1. Nghị định xử phạt vi phạm hành chính có chứa quy phạm pháp luật?

* TS., Khoa Luật - Đại học Cần Thơ.

** ThS., Khoa Luật - Đại học Cần Thơ.

¹ Xem Điều 2 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Điều 2 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

Quy phạm pháp luật được giải thích là “*quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung*”²... Quy tắc xử sự được hiểu là quy tắc cư xử, là mệnh lệnh của nhà nước cho cách xử sự của chủ thể khi rơi vào hoàn cảnh, tình huống được dự liệu. Văn bản chứa quy tắc xử sự nghĩa là chứa các hành vi làm chuẩn mực để các chủ thể khi rơi vào hoàn cảnh, điều kiện dự liệu trong giả định phải làm theo. Cấu trúc của các nghị định xử phạt VPHC ở nước ta hiện nay thường gồm 04 chương, chương 1: Quy định chung; chương 2: Hành vi vi phạm, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả; chương 3: Thẩm quyền xử phạt và chương 4: Điều khoản thi hành. Theo cấu trúc trên cho thấy, các nghị định xử phạt VPHC cũng tương tự như Bộ luật Hình sự, chứa đựng quy tắc xử phạt thay vì quy tắc xử sự. Giả định của các quy tắc xử phạt trong các nghị định xử phạt VPHC không nêu lên hoàn cảnh, tình huống có thể xảy ra mà nêu lên hành vi trái với bộ phận quy định trong các văn bản luật chuyên ngành với tính chất, mức độ vi phạm của hành vi thấp hơn tội phạm và đi kèm với chế tài ít nghiêm khắc hơn so với hình phạt. Đây là lý do mà khi định nghĩa về VPHC, cơ quan lập pháp không cho rằng VPHC là hành vi trái pháp luật vì suy cho cùng chúng “*hợp pháp*”, cụ thể là hợp với các giả định trong các nghị định xử phạt VPHC. Các quy định còn lại trong nghị định xử phạt VPHC chủ yếu là các định nghĩa, quy ước chung hay tuyên bố nhằm hỗ trợ cho việc áp dụng các quy tắc xử phạt. Chúng ta khó tìm thấy bất kỳ bộ phận cấu thành nào của quy phạm pháp luật từ giả định, quy định đến chế tài trong các

điều luật mang tính định nghĩa hay tuyên bố của các nghị định xử phạt VPHC. Các quy tắc xử sự trong các nghị định xử phạt VPHC nếu có là quy tắc dành cho chủ thể có thẩm quyền để áp dụng pháp luật hoặc quy tắc nêu lên trách nhiệm của cơ quan nhà nước để hướng dẫn thi hành nghị định đó. Qua phân tích trên cho thấy, nghị định xử phạt VPHC chủ yếu chứa các quy tắc xử phạt và các quy ước, định nghĩa nhằm hỗ trợ cho việc áp dụng quy tắc xử phạt.

2.2. Nghị định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành đúng thẩm quyền?

Xem xét chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL thông qua hệ thống VBQPPL, bao gồm tổng thể các VBQPPL được sắp xếp trật tự theo thang bậc giá trị pháp lý của các văn bản từ cao đến thấp³. Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL hiện hành không định nghĩa hệ thống VBQPPL là gì nhưng lấy cụm từ này đặt tên cho Điều 4. Xem xét các văn bản trong hệ thống VBQPPL, Chính phủ có thẩm quyền ban hành VBQPPL mang tên nghị định. Có thể hiểu đây chỉ là thẩm quyền về mặt hình thức. Ngoài thẩm quyền về mặt hình thức, VBQPPL còn phải được ban hành đúng thẩm quyền về mặt nội dung. Theo Điều 19 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Chính phủ có quyền ban hành 3 loại nghị định sau đây: *Loại thứ nhất* là nghị định quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao; *loại thứ hai* là nghị định quy định các biện pháp tổ chức thi hành các VBQPPL của Quốc hội, Ủy

² Điều 3 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Điều 3 Luật ban hành VBQPPL năm 2025 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

³ Khoản 1 Điều 3 Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã được trình Quốc hội khóa XIII thảo luận tại kỳ họp thứ 8 đã từng quy định: “*Hệ thống văn bản pháp luật phải được xây dựng đơn giản, dễ tiếp cận, dễ thực hiện, chi phí tuân thủ thấp và tuân thủ nghiêm ngặt thứ bậc quy định tại khoản 2 điều này*”.

ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước cũng như quy định các biện pháp để thực hiện chính sách kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ..., những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai Bộ, cơ quan ngang Bộ trở lên; nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ; *Loại thứ ba* là nghị định “tiên phát” hay còn gọi là nghị định “không đầu” mang tính luật được ủy quyền từ Quốc hội xuống Ủy ban thường vụ Quốc hội và tiếp đến Chính phủ để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội trong trường hợp cần thiết⁴.

Chính phủ không phải là cơ quan lập pháp, nên về nguyên tắc, VBQPPL của Chính phủ không trực tiếp đặt ra quy tắc xử sự, buộc các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải tuân theo mà chủ yếu chỉ có thể quy định chi tiết điều khoản điểm cụ thể do chủ thể cấp trên giao, hoặc cụ thể hoá các biện pháp tổ chức thi hành các VBQPPL của cấp trên. Loại nghị định “thứ phát” này là xu hướng tất yếu trong hoạt động ban hành nghị định của Chính phủ. Như vậy, ngoài các nghị định “không đầu” mang tính ủy quyền lập pháp, các nghị định còn lại của Chính phủ phải dùng để “quy định chi tiết” và quy định các biện pháp “tổ chức thi hành”. Có thể vì lý do này mà khoản 4 Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*”. Nếu xét về mặt câu từ, loại thứ nhất là nghị định

quy định chi tiết, loại thứ hai chủ yếu là nghị định tổ chức thi hành. Theo đó, có thể cho rằng nghị định quy định chi tiết thi hành là nghị định chứa một trong hai hoặc cả hai nội dung trên. Ví dụ: Nghị định số 118/2024/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi hành án hình sự hoặc Nghị định số 70/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Căn cước.

Vấn đề đặt ra là nghị định xử phạt VPHC có phải là văn bản quy định chi tiết thi hành? Nếu phải thì nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết thi hành cho luật chuyên ngành như Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ, Luật Đất đai... hay cho Luật Xử lý VPHC? Việc làm rõ vấn đề này có ý nghĩa rất lớn trong việc xác định tính hợp pháp của nghị định xử phạt VPHC, cũng như xác định thời điểm cần ban hành, thời điểm hết hiệu lực của loại văn bản này⁵.

Theo Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), văn bản quy định chi tiết là văn bản được ban hành trên cơ sở giao thẩm quyền quy định chi tiết ngay tại điều, khoản, điểm mà nội dung của chúng liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết. Từ nội dung của quy định trên, có thể thấy các nghị định xử phạt VPHC không liên quan đến quy trình quy chuẩn kỹ thuật, và chúng cũng không quy định chi tiết cho riêng điều, khoản, điểm cụ thể nào. Trái lại, các nghị định này cung cấp chế tài cho các hành vi được giả định theo hướng làm trái với mệnh lệnh của quy định được trình bày trong tất cả các điều, khoản,

⁴ Điều 19 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

⁵ Khoản 4 Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

điểm của Luật về lĩnh vực cụ thể được quy định xử phạt. Như vậy, chúng ta khó có thể cho rằng nghị định xử phạt VPHC trong lĩnh vực đất đai chẳng hạn là văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật Đất đai.

Xét khả năng thứ hai, nghị định xử phạt VPHC có phải là văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật xử lý VPHC? Tại Điều 4 Luật Xử lý VPHC hiện hành quy định⁶: *Căn cứ quy định của Luật này, Chính phủ quy định các nội dung như 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 hành chính;...* Như vậy, dựa vào quy định trên có thể thấy các nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật Xử lý VPHC. Luật Xử lý VPHC năm 2012 được sửa đổi, bổ sung qua các năm chỉ thiết kế khung chung như mức tiền phạt tối thiểu và tối đa, các hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả... còn quy định từng hành vi vi phạm, biện pháp xử phạt, mức xử phạt cụ thể cho từng hành vi sẽ được thực hiện bởi Chính phủ. Tuy vậy, Chính phủ không thể nào chỉ dựa vào Luật xử lý VPHC mà có thể quy định nội dung về hành vi VPHC như được giao tại Điều 4 Luật này. Để làm được điều này, Chính phủ phải dựa vào luật chuyên ngành để giả định hành vi đi ngược lại với các mệnh lệnh trong đó và đưa ra hình thức xử phạt, mức phạt phù hợp. Việc cung cấp thêm chế tài cho các mệnh lệnh của bộ phận quy định không phải là quy định chi tiết.

Trên thực tế, ngay cả Chính phủ cũng không thống nhất nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết thi hành cho các

luật chuyên ngành hay Luật Xử lý VPHC. Cụ thể, Quyết định số 222/QĐ-TTg ngày 05/03/2024 của Thủ tướng Chính phủ về triển khai thi hành Luật Đất đai số 31/2024/QH15 cho rằng cả Nghị định quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực đất đai và Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai đều nằm trong danh mục văn bản quy định chi tiết và cần ban hành để có hiệu lực cùng một lúc với Luật Đất đai. Bên cạnh đó, tại Quyết định số 717/QĐ-TTg ngày 27/7/2024, Chính phủ lập Danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật Trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2024 bao gồm: Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật này và cả Nghị định quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ. Thêm vào đó, Danh mục còn chỉ rõ căn cứ để quy định chi tiết bằng Nghị định quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ là khoản 6 Điều 58 của Luật này. Khoản 6 Điều 58 chỉ ủy quyền cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành về nội dung khoản 1 Điều 58. Tuy nhiên, toàn bộ Điều 58 chỉ liên quan đến một nội dung duy nhất là điểm của giấy phép lái xe. Do đó, Nghị định xử phạt VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ sẽ vượt thẩm quyền nếu quy định các hình thức xử phạt VPHC khác như phạt tiền, tịch thu tang vật phương tiện vi phạm đối với người điều khiển phương tiện giao thông mà không có giấy phép. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 151/2024/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2024 vào ngày 15/11/2024, có hiệu lực cùng lúc với Luật này đồng thời đảm bảo điều kiện ngày có hiệu lực không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành. Tuy

⁶ Luật Xử lý VPHC hiện hành năm 2012 (sửa đổi bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022 và 2025).

nhiên, đến ngày 26/12/2024, Nghị định số 168/2024/NĐ-CP quy định xử phạt VPHC về trật tự, an toàn giao thông trong lĩnh vực giao thông đường bộ; trừ điểm, phục hồi điểm giấy phép lái xe mới được ban hành và có hiệu lực cùng lúc với Luật Trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2024, chỉ 7 ngày sau khi ban hành.

Ngược lại, khi ban hành danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật Nhà ở, Luật Tài nguyên nước, Luật Viễn Thông, Luật Kinh doanh bất động sản..., trong Quyết định số 19/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ không liệt kê bất kỳ Nghị định xử phạt vi phạm hành chính nào là văn bản quy định chi tiết thi hành cho các luật trên⁷. Vì vậy, mặc dù Luật Tài nguyên nước năm 2024 đã có hiệu lực vào ngày 01/07/2024, nhưng vào thời điểm này Chính phủ chưa ban hành nghị định xử phạt hành chính mới về tài nguyên nước, do đó Nghị định số 36/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản vẫn còn hiệu lực và được áp dụng.

Xét về mối quan hệ phụ thuộc về hiệu lực, ta thấy các nghị định xử phạt VPHC tuy không phải là văn bản quy định chi tiết cho các luật chuyên ngành nhưng nội dung quy định vẫn phụ thuộc vào các luật này vì chế tài phải được xây dựng trên cơ sở của quy định trong chính các luật này. Cụ thể, nếu luật chuyên ngành thay đổi quy tắc xử sự, bỏ hành vi bị cấm hoặc bắt buộc thực hiện hành vi mới, điều này tất yếu kéo theo nội

dung của các nghị định xử phạt VPHC phải thay đổi. Tương tự, nếu các biện pháp xử phạt, mức tiền phạt tối thiểu, tối đa được quy định trong Luật Xử lý VPHC thay đổi chắc chắn dẫn đến sự thay đổi trong nội dung các nghị định xử phạt VPHC. Theo nhóm tác giả, dù có sự phụ thuộc về nội dung của các nghị định xử phạt VPHC đối với cả các luật chuyên ngành và Luật Xử lý VPHC nhưng dựa trên sự giải thích về văn bản quy định chi tiết và trên cơ sở giao quyền tại Điều 4 Luật Xử lý VPHC thì các Nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết cho Luật Xử lý VPHC, không phải cho các luật chuyên ngành.

2.3. Nghị định Xử phạt vi phạm hành chính được ban hành đúng hình thức, trình tự, thủ tục do Luật định?

Về mặt hình thức, tất cả các nghị định xử phạt VPHC đều được đánh số, ký hiệu đúng theo quy định của một VBQPPL. Về trình tự thủ tục ban hành, các nghị định xử phạt VPHC có thể được ban hành dưới thủ tục thông thường hoặc rút gọn. Nếu ban hành theo thủ tục thông thường, ngày có hiệu lực được ghi trong Nghị định không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành. Nếu ban hành theo thủ tục rút gọn, ngày có hiệu lực được ghi trong nghị định không bị ràng buộc bởi điều kiện trên. Theo đó, Chính phủ có thể ghi ngày có hiệu lực chính là ngày thông qua hoặc ký ban hành. Vấn đề đặt ra là nếu nghị định xử phạt VPHC được Chính phủ xem là văn bản quy định chi tiết thi hành, dù là quy định chi tiết cho các luật chuyên ngành hay Luật Xử lý VPHC thì chúng cần phải được chuẩn bị, trình đồng thời với dự án luật và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm với văn bản, hoặc điều, khoản, điểm được quy

⁷ Quyết định số 19/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 08/01/2024 ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp 6.

định chi tiết⁸. Tuy nhiên, trên thực tế khi xem xét bản chất nghị định này dưới góc độ ngày phát sinh hiệu lực, các nghị định xử phạt VPHC không còn được nhìn nhận với bản chất là văn bản quy định chi tiết thi hành mà có thể là “*văn bản được ban hành ngay cho phù hợp với văn bản cấp trên*”. Cụ thể, Nghị định số 123/2024/NĐ-CP dù được xem là văn bản quy định chi tiết cho Luật Đất đai năm 2024 theo Quyết định số 222/QĐ-TTg nhưng có hiệu lực ngay ngày ban hành theo hiệu lực của văn bản được ban hành theo thủ tục rút gọn. Trái lại, nếu xem nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết thi hành cho Luật Xử lý VPHC thì con số gần 100 nghị định về xử phạt VPHC phải được soạn thảo cùng lúc, và cũng ngần ấy nghị định xử phạt VPHC sẽ hết hiệu lực đồng thời với Luật Xử lý VPHC. Tất nhiên điều này sẽ gây rất nhiều khó khăn cho Chính phủ. Có lẽ để tránh khó khăn này, trong Quyết định số 126/QĐ-TTg ngày 26/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành kế hoạch triển khai thi hành luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC, Chính phủ lập danh mục gồm 34 nghị định dùng để sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới cho 82 nghị định để phù hợp với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý VPHC năm 2020. Theo đó, các nghị định trong danh mục này đều có hiệu lực theo hiệu lực của VBQPPL được ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn⁹. Như vậy, nếu bản chất của nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết thi

hành thì quá trình dự thảo, ban hành cũng như phát sinh hiệu lực cần tuân theo quy định dành cho loại văn bản quy định chi tiết thi hành.

3. Sự kiểm soát việc ban hành nghị định xử phạt vi phạm hành chính từ nhánh lập pháp và tư pháp

Hiện nay Luật Xử lý VPHC năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022 và 2025) chỉ quy định các vấn đề mang tính nguyên tắc như hình thức phạt, thẩm quyền phạt, thời hiệu xử phạt còn quy định các biện pháp chế tài cụ thể hoàn toàn do Chính phủ thực hiện thông qua các nghị định xử phạt VPHC. Điều này liệu có vi hiến khi tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2023 tuyên bố: Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Nghị định xử phạt VPHC quy định hành vi nào là VPHC và mức phạt cụ thể cho từng hành vi với mức phạt tiền thấp nhất đối với cá nhân là 50 ngàn đồng và cao nhất là 1 tỷ đồng. Rõ ràng, qua các nghị định này, Chính phủ là chủ thể trực tiếp hạn chế quyền con người, quyền công dân bằng nghị định trong khi việc xác định hành vi nào là tội phạm và hình phạt tương ứng do Quốc hội quy định bằng văn bản luật.

Do bản chất của các chế tài hành chính dễ thay đổi nên cơ quan hoạt động theo kỳ họp như Quốc hội khó có thể chịu trách nhiệm đảm trách công việc này hiệu quả. Chính vì vậy, qua Điều 4 Luật Xử lý VPHC năm 2012 (sửa đổi bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022 và 2025) Quốc hội đang trao quyền cho Chính phủ quy định chi tiết toàn

⁸ Khoản 2 Điều 11 và khoản 4 Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

⁹ Kể cả 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 cũng có hiệu lực 1 tuần sau ngày ký ban hành.

bộ văn bản này. Việc làm này có thể cho rằng trái với chủ trương hạn chế “luật khung, luật ống” của Quốc hội thông qua Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020): *“Văn bản quy phạm phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết”*¹⁰. Khi các nghị định xử phạt VPHC là văn bản quy định chi tiết cho toàn bộ Luật Xử lý VPHC làm phát sinh một số bất cập sau đây: Thứ nhất, một số điều trong Luật Xử lý VPHC là sự giao tiếp riêng giữa Quốc hội và Chính phủ. Ví dụ: *“Hình thức xử phạt quy định tại các điểm c, d và đ khoản 1 Điều này có thể được quy định là hình thức xử phạt bổ sung hoặc hình thức xử phạt chính; Mỗi VPHC được quy định một hình thức xử phạt chính, có thể quy định một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung kèm theo”*¹¹. Thứ hai, nghị định chính thức mang tên nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Xử lý VPHC lại chứa các quy định cho thấy Chính phủ giao tiếp hay quy định cho chính mình. Ví dụ: Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 118/2021 quy định: *“Hành vi VPHC được quy định tại các nghị định quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước phải tương ứng, phù hợp với tính chất vi phạm của hành vi đó”*.

Vấn đề tiếp theo được đặt ra là nếu nhánh lập pháp và hành pháp có hành vi trái

Hiến pháp và luật trong quá trình ban hành VBQPPL thì sự kiểm soát từ nhánh còn lại được quy định như thế nào? Đối với nhánh lập pháp, Quốc hội là cơ quan giữ quyền giám sát tối cao nên sự kiểm soát quyền lực nhà nước chủ yếu từ Quốc hội đến các nhánh khác, chiều ngược lại rất hạn chế. Việt Nam chưa có cơ quan bảo hiến chuyên trách để có thẩm quyền kết luận hành vi vi hiến của nhánh lập pháp. Đối với nhánh hành pháp, Nghị định xử phạt VPHC là VBQPPL không phải văn bản cá biệt nên không thể là đối tượng để khởi kiện một vụ án hành chính tại Tòa án. Một hình thức kiểm soát quyền lực từ nhánh tư pháp đến lập pháp và hành pháp được nhận ra trong tình huống này, đó là Tòa án có quyền phát hiện, kiến nghị về tính hợp hiến, hợp pháp của VBQPPL trong quá trình xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc nếu phát hiện VBQPPL liên quan có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội¹²... Cơ quan nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét và thông báo bằng văn bản cho Tòa án. Tuy nhiên, với quyền kiến nghị trên, giải pháp mà các luật tố tụng đưa ra cho tòa án không gì khác hơn chỉ có thể là đợi chờ sự không phản hồi của chủ thể được đề nghị để tiến tới chọn VBQPPL có giá trị pháp lý cao hơn để áp dụng¹³.

Các nghị định xử phạt VPHC chứa đựng các biện pháp chế tài, hạn chế quyền con người, quyền công dân như phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ

¹⁰ Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

¹¹ Điều 21 Luật Xử lý VPHC năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022 và 2025).

¹² Điều d khoản 2 Điều 3 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

¹³ Điều 29 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), khoản 1 Điều 111 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024 và 2025), khoản 1 Điều 221 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2020, 2022, 2023 và 2025).

hành nghề có thời hạn, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm nên rất cần đảm bảo tính công khai, minh bạch. Để thực hiện chức năng bảo vệ, phòng ngừa vi phạm của pháp luật, các nghị định này cần được đảm bảo sao cho các cá nhân, tổ chức biết trước nội dung, quy tắc xử phạt trước khi họ có nguy cơ bị xử phạt nhằm tăng cường tính phòng ngừa hơn là xử phạt. Tuy nhiên, trong trường hợp các nghị định xử phạt VPHC không đảm bảo được thời gian có hiệu lực sớm nhất có thể là 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành theo quy định thì hậu quả pháp lý dẫn đến là gì? Công ty Vinasun Taxi từng kiện quyết định xử phạt VPHC của Chánh Thanh tra Ngân hàng Nhà nước xử phạt 500 triệu đồng dựa trên Nghị định số 95/2011/NĐ-CP¹⁴. Nghị định này có hiệu lực thi hành ngay kể từ ngày ký. Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh hủy quyết định xử phạt với lý do Nghị định có sai phạm về thời điểm có hiệu lực với lý lẽ: Theo đúng quy định, Nghị định ban hành vào ngày 20/10/2011 thì ngày có hiệu lực sớm nhất có thể phải là ngày 5/12/2011¹⁵. Từ đó, Tòa án sơ thẩm kết luận lẽ ra Chánh Thanh tra phải áp dụng nghị định cũ mới đúng¹⁶. Từ khi phiên tòa sơ thẩm của vụ án này diễn ra vào tháng 9/2012, cơ chế kiểm soát đối với vấn đề hiệu lực của nghị định xử phạt VPHC

không thay đổi. Theo đó, trong trường hợp Chính phủ xác định ngày có hiệu lực của Nghị định trái với Luật Ban hành VBQPPL nhưng chủ thể có thẩm quyền kiểm soát và xử lý sai phạm này không phải là toà án, mà là Quốc hội. Quốc hội không hoạt động thường xuyên, nên hoạt động giám sát này được thay mặt thực hiện trước bởi Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp nghị định có dấu hiệu trái với luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ đình chỉ thi hành và trình Quốc hội bãi bỏ tại kỳ họp gần nhất¹⁷. Nghị định chỉ bị tạm ngưng hiệu lực khi bị đình chỉ việc thi hành, chỉ bị chấm dứt hiệu lực khi bị bãi bỏ, trước khi bị bãi bỏ dù trái với VBQPPL cấp trên thì Nghị định vẫn có hiệu lực. Từ khi Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2014, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 và Bộ luật Tổ tụng dân sự năm 2015 có hiệu lực đến nay, quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hoặc thay thế VBQPPL trái với Hiến pháp của tòa án vẫn được duy trì nhưng vẫn thiếu cơ chế ràng buộc chủ thể ban hành VBQPPL phải trả lời kiến nghị của tòa án, tòa án cũng không có quyền bãi bỏ văn bản trái với Hiến pháp hay luật¹⁸.

Gần đây, Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 ra đời và có hiệu lực từ ngày 01/4/2025 đã đem đến những thay đổi đáng kể liên quan đến văn bản quy định chi tiết, thời điểm hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành.

Về văn bản quy định chi tiết, Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 đã loại bỏ yêu cầu

¹⁴ Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 202/2004/NĐ-CP ngày 10/12/2004 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng.

¹⁵ Khoản 1 Điều 78 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008.

¹⁶ Hoàng Yến, *Vinasun thua kiện vì niêm yết giá bằng USD*, Báo Pháp luật TP.Hồ Chí Minh, 20/6/2013, <https://plo.vn/vinasun-thua-kiem-vi-niem-yet-gia-bang-usd-post217241.html>, truy cập ngày 06/12/2024.

¹⁷ Khoản 2 và 3 Điều 164 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

¹⁸ Điều 111 và 114 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024 và 2025) và Điều 221 Bộ luật Tổ tụng dân sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2020, 2022, 2023 và 2025).

đối với VBQPPL về *tính cụ thể và có khả năng thi hành ngay khi có hiệu lực* so với Luật ban hành VBQPPL trước đó. Nếu Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đòi hỏi việc giao quy định chi tiết chỉ được tiến hành đối với điều, khoản, điểm cụ thể và phải được giao ngay tại điều khoản điểm đó thì Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 không tiếp tục duy trì nội dung này. Thống nhất với cách quy định trên, Điều 14 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 quy định Chính phủ ban hành nghị định ngoài mục đích để chi tiết điều, khoản, điểm thì còn chi tiết các nội dung khác được giao trong các VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Hai sự thay đổi nêu trên đã giúp cho việc giao quyền cho Chính phủ quy định chi tiết toàn bộ Luật xử lý VPHC chuyển từ bất hợp pháp sang hợp pháp.

Về thời điểm hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành, nếu Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) tại khoản 4 Điều 154 quy định: *“Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực”*, Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 đã loại bỏ trường hợp hết hiệu lực này. Sự thay đổi này giúp chấm dứt nhu cầu xác định các nghị định xử phạt VPHC là VBQPPL quy định chi tiết thi hành cho luật chuyên ngành hay Luật Xử lý VPHC để có kết luận đúng về tình trạng hiệu lực của chúng. Với sự thay đổi này, chỉ khi nào có VBQPPL mới sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ thì các nghị định xử phạt VPHC mới hết hiệu lực. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 bổ sung quy định mới rằng: *“VBQPPL hết hiệu lực toàn bộ, hoặc*

một phần do có VBQPPL khác thay thế, sửa đổi, bổ sung thì văn bản quy định chi tiết, quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức, hướng dẫn thi hành văn bản đó tiếp tục có hiệu lực trong trường hợp không trái với VBQPPL thay thế hoặc sửa đổi, bổ sung...”. Với quy định này, vấn đề ngược lại được đặt ra rằng nếu văn bản quy định chi tiết trái với văn bản thay thế hoặc văn bản sửa đổi, bổ sung của VBQPPL được quy định chi tiết thì văn bản quy định chi tiết vẫn còn hay hết hiệu lực? Giải pháp pháp lý trong trường hợp này vẫn chưa rõ ràng. Theo nguyên tắc chung được Luật Ban hành VBQPPL quy định thống nhất qua các thời kỳ rằng, nếu hai văn bản quy định trái nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Ở đây, nghị định quy định chi tiết cho luật cũ, khi luật cũ được thay thế hoặc được sửa đổi, bổ sung bởi luật mới thì Luật mới được ưu tiên áp dụng so với nghị định cũ. Tuy nhiên, thông thường chỉ khi văn bản luật không đủ chi tiết để áp dụng trực tiếp mới cần đến nghị định quy định chi tiết, khi nghị định quy định chi tiết cho luật mới chưa được ban hành thì khả năng rất cao có thể phải áp dụng nghị định quy định chi tiết cũ. Hơn nữa, với quy định trên thì chủ thể nào có thẩm quyền xác định nghị định quy định chi tiết cũ trái hay không trái với luật mới vẫn còn là vấn đề mơ hồ. Chiếu theo thẩm quyền giám sát VBQPPL, chỉ có Quốc hội có thẩm quyền kết luận Nghị định của Chính phủ trái với luật của Quốc hội. Ngoài ra, với yêu cầu *“văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản giao quy định chi tiết hoặc thời điểm có hiệu lực của nội dung được giao quy định chi tiết”* của Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020, nay được giữ lại

trong Điều 53 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025. Nếu quy định trên phát huy tốt tác dụng điều chỉnh, đảm bảo tính khả thi, vấn đề “*VBQPPL quy định chi tiết vẫn còn hiệu lực khi VBQPPL gốc đã hết hiệu lực, nếu không trái...*” không còn cần thiết để đặt ra.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 được sửa đổi, bổ sung và có hiệu lực vào ngày 01/07/2025. Khoản 2 Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025 được sửa đổi lại như sau: “*Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần do có văn bản quy phạm pháp luật khác thay thế hoặc sửa đổi, bổ sung thì văn bản quy định chi tiết... văn bản đó hết hiệu lực, trừ trường hợp được công bố tiếp tục có hiệu lực toàn bộ hoặc một phần*”. Với lần sửa đổi này, lối tư duy hợp với quy luật tự nhiên rằng “*khi cây chết từ gốc thì cành, lá cũng chết theo*” từng được ghi nhận trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và 2015 vẫn tiếp tục được duy trì. Quy định mới này còn thể hiện tính dân chủ, công khai, minh bạch đồng thời khắc phục được cách diễn đạt mơ hồ của Điều luật vừa được sửa đổi. Khi nguyên tắc chung hợp lý đã được ghi nhận, thì trường hợp ngoại lệ nếu VBQPPL quy định chi tiết nào, hoặc phần nào của văn bản đó không hết hiệu lực theo nguyên tắc chung phải do chủ thể có thẩm quyền xác định và công bố cho nhân dân, không để cho người dân tự phán đoán theo hướng “*vẫn còn có hiệu lực nếu không trái với văn bản mới được ban hành*”.

4. Kiến nghị về việc ban hành các nghị định xử phạt vi phạm hành chính

Để đảm bảo trong Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật, thời gian tới Quốc hội cần chuẩn bị điều kiện cần thiết ban

hành Bộ luật về Xử phạt VPHC chứa đựng các biện pháp xử phạt cụ thể cho tất cả các hành vi VPHC¹⁹. Hiện nay, các hình thức xử phạt VPHC đặt biệt là phạt tiền được quy định bằng số tiền cụ thể nên dễ làm cho chế tài phạt tiền nhanh chóng lạc hậu. Trong khi đó, Quốc hội không có đủ thời gian để sửa đổi, bổ sung thường xuyên các chế tài xử phạt VPHC so với Chính phủ. Do vậy, khi Quốc hội nhận lại trách nhiệm ban hành các quy định về các biện pháp xử phạt VPHC, có thể quy chiếu mức phạt tiền thông qua mức lương cơ bản hoặc mức lương tối thiểu. Đặc biệt, khi Nhà nước có thể kiểm soát thu nhập của cá nhân, mức phạt tiền trong xử phạt VPHC có thể được tính dựa trên mức thu nhập theo ngày công lao động trung bình của từng cá nhân. Làm được điều này sẽ hạn chế việc Quốc hội phải cập nhật, sửa đổi mức phạt tiền thường xuyên mà vẫn đảm bảo tính phù hợp, trừng trị của chế tài đối với từng cá nhân, cũng như với sự phát triển kinh tế xã hội. Hơn nữa, về lâu dài nếu Quốc hội Việt Nam tiến tới hoạt động chuyên nghiệp, khi đó khả năng sẽ có cơ quan chuyên soạn thảo luật cho Quốc hội. Ban hành được Bộ luật về Xử phạt VPHC sẽ không còn tình trạng các nghị định xử phạt VPHC có hiệu lực sớm theo trình tự thủ tục rút gọn với lý do ban hành ngay cho phù hợp với văn bản cấp trên, vì Bộ luật chỉ có hiệu lực sau Hiến pháp, không còn văn bản cấp trên nào khác. Ban hành bộ luật này còn giúp khắc phục được vấn đề các nghị định xử phạt VPHC trong lĩnh vực khác nhau chép lại các nội dung đã được quy định trong Luật Xử lý

¹⁹ Các nghị định xử phạt VPHC hiện nay phải quy định lập lại cách tính thời hiệu, thời hạn, biện pháp khắc phục hậu quả... dẫn đến nhiều quy định không thống nhất.

VPHC, Nghị định quy định chi tiết Luật Xử lý VPHC, cũng như khắc phục sự chênh lệch về mức độ nghiêm khắc trong việc xử phạt các hành vi VPHC thuộc các lĩnh vực khác nhau.

Trong điều kiện hiện nay, Chính phủ cần nhất quán trong việc xác định rõ bản chất của nghị định xử phạt VPHC, nếu là văn bản quy định chi tiết thì hành thì văn bản được quy định chi tiết là các luật chuyên ngành, hay Luật Xử lý VPHC, hoặc phần nào của từng Luật cụ thể để các nghị định này phát sinh và chấm dứt hiệu lực đúng quy định. Hơn nữa, nếu đã xem nghị định xử phạt VPHC là văn bản chứa các biện pháp chế tài có khả năng hạn chế quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức thì cần khắc phục việc ban hành các văn bản này theo trình tự thủ tục rút gọn²⁰. Thực hiện điều này bảo đảm thời điểm phát sinh hiệu lực của nghị định xử phạt VPHC ít nhất phải đủ 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, đảm bảo cho các chủ thể chịu sự tác động của văn bản biết về nội dung của văn bản trước khi có khả năng bị xử phạt theo các điều, khoản, điểm trong văn bản đó.

Cuối cùng, việc tổ chức quyền lực trong bộ máy nhà nước nên được thay đổi theo hướng tăng cường vai trò của toà án trong việc giám sát hoạt động ban hành nghị định của Chính phủ nói chung và Nghị định xử phạt VPHC nói riêng. Hiện tại, toà án phải qua các bước từ báo cáo, kiến nghị hoặc đề nghị người có thẩm quyền thực hiện việc

kiến nghị đến Chính phủ khi có căn cứ về tính không hợp hiến hay không hợp pháp của nghị định. Tuy nhiên, Luật Tổ chức toà án nhân dân và các luật tổ tụng hiện hành không đặt giả định nếu Chính phủ trả lời đồng ý kiến nghị của Toà án thì sao, không đồng ý thì như thế nào mà chỉ giả định mỗi trường hợp duy nhất là chủ thể được kiến nghị nếu hết thời hạn mà không trả lời thì toà án áp dụng văn bản pháp lý cao hơn. Theo nhóm tác giả, song song với việc nâng cao năng lực và tính độc lập của toà án cần xem xét đến khả năng trao thẩm quyền cho Toà án nhân dân tối cao xem xét và tuyên bố các nghị định của Chính phủ vô hiệu do trái với Hiến pháp và luật.

Kết luận

Bài viết đã phân tích làm sáng tỏ những yếu tố còn mơ hồ liên quan đến việc ban hành các nghị định xử phạt VPHC. Các nghị định xử phạt VPHC nhìn chung không chứa hoặc chứa rất hạn chế các quy tắc xử sự chung, được ban hành dưới hình thức của một văn bản quy định chi tiết cho Luật Xử lý VPHC mặc dù cũng phải căn cứ vào nội dung của luật chuyên ngành để xác định từng hành vi vi phạm. Trên thực tế, việc xác định bản chất của loại nghị định này chưa được nhất quán, kéo theo thời điểm phát sinh và chấm dứt hiệu lực của chúng cũng chưa nhất quán. Điều này làm hạn chế tính công khai, minh bạch của pháp luật, đặc biệt nội dung của loại nghị định này lại có yếu tố hạn chế quyền con người, quyền công dân. Để khắc phục tình trạng trên, bài viết kiến nghị Quốc hội cần tính đến phương án ban hành Bộ luật xử lý VPHC, đồng thời thay đổi kỹ thuật lập pháp nhằm hạn chế tính nhanh lẹ hậu của các chế tài được quy định.

²⁰ Nghị định xử phạt VPHC trong lĩnh vực đất đai năm 2024 có hiệu lực ngay sau khi ký ban hành nhưng nhiều quy định chứa khung phạt tiền cao hơn so với nghị định cũ, khó có thể đảm bảo tính công khai, minh bạch khi văn bản này phát sinh hiệu lực.