

THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH - THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH, THỰC TIỄN ÁP DỤNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

TS. TRẦN MINH HƯƠNG *

1. Những ưu điểm và hạn chế của các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính (XPVPHC) hợp thành hệ thống pháp luật tương đối phức tạp. Chúng chủ yếu được đặt ra trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002⁽¹⁾ (PLXLVPHC), các nghị định quy định chi tiết một số điều của PLXLVPHC và các nghị định về XPVPHC trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước. Ngoài ra, có thể tìm thấy các quy định về thẩm quyền XPVPHC trong một số đạo luật.

Nghiên cứu hệ thống các quy định hiện hành liên quan đến thẩm quyền XPVPHC cho thấy các chức danh có thẩm quyền xử phạt đã được quy định tương đối đầy đủ. Ở các cấp, các ngành, các lĩnh vực quản lý nhà nước đều có các chức danh được trao thẩm quyền tiến hành hoạt động này. Đó là điều kiện quan trọng bảo đảm phát hiện nhanh chóng và xử lý kịp thời mọi trường hợp vi phạm, đáp ứng đòi hỏi của nguyên tắc thứ nhất trong xử lý vi phạm hành chính là “*Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện kịp thời và phải bị đình chỉ ngay...*”⁽²⁾

Thẩm quyền XPVPHC thể hiện tập trung và tương đối đầy đủ, rõ ràng trong PLXLVPHC là căn cứ quan trọng và điều kiện thuận lợi để quy định cụ thể trong các nghị định về

XPVPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Các nghị định này về cơ bản đã bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật quy định về thẩm quyền xử phạt.

Việc quy định thêm chức danh có thẩm quyền XPVPHC trong một số đạo luật đã phần nào đáp ứng đòi hỏi của quản lý nhà nước, kịp thời trao thẩm quyền XPVPHC trong một số lĩnh vực quản lý chuyên ngành cho các chức danh mà PLXLVPHC chưa quy định.

Có thể thấy rõ sự phân hoá trong các quy định về thẩm quyền XPVPHC: Người giữ chức vụ cao hơn được trao thẩm quyền rộng hơn (đương nhiên là trách nhiệm cũng nặng nề hơn); thẩm quyền của chủ tịch uỷ ban nhân dân được quy định tương đối toàn diện hơn các chức danh hoạt động trong từng ngành hoặc lĩnh vực quản lý cùng cấp; mức tiền phạt trong các lĩnh vực quản lý khác nhau cũng được quy định khác nhau cho phù hợp với đặc thù của lĩnh vực.

Nhìn chung, các quy định hiện hành đi theo hướng trao thẩm quyền XPVPHC gắn với thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra (trừ các chức danh có thẩm quyền XPVPHC ở cấp thấp). Điều đó góp phần quan trọng trong việc giáo dục, răn đe người vi phạm,

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

bảo đảm khắc phục hậu quả của vi phạm đồng thời nâng cao hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính.

Các quy định về nguyên tắc xác định thẩm quyền đã giúp người có thẩm quyền xử phạt đỡ lúng túng trong việc xác định vụ việc cụ thể có thuộc thẩm quyền giải quyết của mình hay không và giúp cấp trên của họ dễ dàng hơn trong đánh giá kết quả hoạt động XPVPHC nói chung cũng như xác định trách nhiệm của cấp dưới trong những vụ việc cụ thể.

Các quy định về ủy quyền được đặt ra tương đối hợp lí. PLXLVPHC quy định rõ người có thẩm quyền xử phạt chỉ ủy quyền trong trường hợp vắng mặt; Nghị định của Chính phủ số 134/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003 đặt ra những đòi hỏi rất khắt khe khi tiến hành ủy quyền, đó là người có thẩm quyền xử phạt chỉ được ủy quyền cho cấp phó trực tiếp của mình, việc ủy quyền phải được thể hiện thành văn bản và người được ủy quyền không được ủy quyền tiếp.

Bên cạnh những ưu điểm kể trên, hệ thống quy định về thẩm quyền XPVPHC cũng bộc lộ không ít hạn chế. Các quy định loại này được thể hiện trong một số lượng lớn văn bản quy phạm pháp luật⁽³⁾ khiến cho việc theo dõi để thực hiện không đơn giản. Hơn nữa, các văn bản này do nhiều cơ quan và người có thẩm quyền ban hành vào những thời điểm khác nhau, dưới những hình thức khác nhau, có hiệu lực pháp lí khác nhau và phạm vi thi hành khác nhau cho nên mâu thuẫn, chồng chéo, trùng lặp trong hệ thống là không thể tránh khỏi.

Việc quy định các chức danh có thẩm quyền xử phạt chủ yếu được tiến hành theo phương pháp liệt kê. Ưu điểm của phương

pháp này là chỉ ra cụ thể những người có thẩm quyền xử phạt và các hình thức xử phạt, các biện pháp hành chính khác mà họ được quyền áp dụng. Đó là bảo đảm quan trọng cho việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và tránh hiện tượng tùy tiện trong xử phạt. Tuy nhiên, phương pháp này cũng có điểm yếu của nó bởi mỗi khi có cơ quan quản lí chuyên ngành mới được thành lập lại xuất hiện nhu cầu bổ sung chức danh có thẩm quyền xử phạt. Trong tiến trình cải cách hành chính hiện nay thì nhu cầu này xuất hiện tương đối thường xuyên mà việc sửa đổi, bổ sung PLXLVPHC lại không thể tiến hành thường xuyên được. Để đáp ứng nhu cầu đó một số văn bản có hiệu lực pháp lí thấp hơn đã đặt ra những quy định về thẩm quyền xử phạt không phù hợp với PLXLVPHC.⁽⁴⁾

Một điểm đáng chú ý nữa là căn cứ Luật thanh tra năm 2004 thì cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành gồm có thanh tra bộ và thanh tra sở;⁽⁵⁾ PLXLVPHC cũng chỉ quy định thẩm quyền XPVPHC cho thanh tra chuyên ngành cấp sở và cấp bộ⁽⁶⁾ nhưng một số văn bản có hiệu lực pháp lí thấp hơn lại quy định thẩm quyền xử phạt cho thanh tra cấp cục.⁽⁷⁾ Các quy định loại này có thể đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn quản lí nhà nước trong một số lĩnh vực nhưng hiển nhiên là trái với Luật thanh tra.

Việc quy định thẩm quyền XPVPHC cho một số chức danh mới trong một số đạo luật cũng đặt ra những vấn đề cần bàn. Thông thường thì thẩm quyền XPVPHC được trao cho cá nhân như Cục trưởng Cục quản lí lao động ngoài nước, người đứng đầu cơ quan

đại diện ngoại giao, lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài...⁽⁸⁾ nhưng cũng có trường hợp quy định cho cơ quan, tổ chức như Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh, Hội đồng cạnh tranh, cơ quan quản lý cạnh tranh⁽⁹⁾... Nên chăng thống nhất quy định thẩm quyền XPVPHC cho cá nhân bởi nếu công việc này mà phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số thì sẽ khó bảo đảm việc xử lý trong thời hạn pháp luật quy định. Nhìn chung, trong các đạo luật có quy định về XPVPHC việc trao thẩm quyền xử phạt cho một số chức danh mới chủ yếu dừng ở mức xác định chức danh có thẩm quyền xử phạt mà chưa quy định cụ thể về hình thức xử phạt, mức tiền phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả mà các chức danh đó có thẩm quyền áp dụng.

Các quy định hiện hành về thẩm quyền XPVPHC chưa thực sự gắn thẩm quyền xử phạt của các chức danh với hành vi hoặc nhóm hành vi nhất định. Hạn chế này khiến các chức danh có thẩm quyền xử phạt trong những ngành có phạm vi quản lý bao gồm nhiều lĩnh vực rất lúng túng trong xác định thẩm quyền trong vụ việc cụ thể. Trong cái cách tổ chức bộ máy hành chính theo hướng xây dựng các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực thì hạn chế này càng thể hiện rõ.

Việc soạn thảo nghị định về XPVPHC trong từng lĩnh vực được giao cho cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực chủ trì và hệ quả đương nhiên là nhiều nghị định chỉ quy định thẩm quyền xử phạt cho các chức danh trong phạm vi ngành, lĩnh vực tương ứng, không có những quy định về phân định thẩm quyền cũng như về thẩm quyền của các chức danh thuộc ngành, lĩnh vực khác mà

hoạt động quản lý có liên quan chặt chẽ với nhau và đòi hỏi sự phối hợp thường xuyên. Đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến quá tải về số lượng vụ việc trong một số ngành, lĩnh vực và khó khăn trong việc phối hợp giữa các chức danh có thẩm quyền xử phạt thuộc các ngành, lĩnh vực khác nhau.⁽¹⁰⁾

PLXLVPHC chỉ trao cho Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định⁽¹¹⁾ nhưng trong các nghị định có quy định biện pháp khắc phục hậu quả khác thường có những quy định về thẩm quyền áp dụng của các chức danh tương ứng. Những quy định loại này được đặt ra nhằm bảo đảm tính khả thi của các quy định về biện pháp khắc phục hậu quả khác và phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn quản lý nhà nước nhưng trái với PLXLVPHC. Điều đáng mừng là hạn chế này đã được khắc phục tại Pháp lệnh số 04/2008/UBTVQH12 (sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính).

Nghiên cứu các quy định về ủy quyền XPVPHC cho thấy PLXLVPHC không xác định rõ hình thức ủy quyền (bằng văn bản hay hình thức khác), cách thức ủy quyền (theo vụ việc hay theo thời gian); Nghị định số 134/2003/NĐ-CP xác định việc ủy quyền phải được thể hiện bằng văn bản nhưng không quy định ủy quyền theo vụ việc hay theo thời gian dẫn đến sự không thống nhất trong cách hiểu và lúng túng trong thực hiện. Pháp lệnh số 04/2008/UBTVQH12 đã bổ sung yêu cầu ủy quyền bằng văn bản nhưng vẫn không quy định theo vụ việc hay theo thời gian.

Trong các quy định về thẩm quyền xử phạt của các chức danh cấp cơ sở cũng có những điểm bất cập. Các chức danh cấp cơ sở - những người trực tiếp thi hành công vụ - là lực lượng đông đảo nhất và hoạt động thường xuyên nhất trong lĩnh vực kiểm tra, phát hiện vi phạm nhưng thẩm quyền xử phạt của họ được quy định rất thấp. Ví dụ, chiến sĩ công an nhân dân, chiến sĩ bộ đội biên phòng, kiểm lâm viên, nhân viên thuế vụ chỉ được phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 100.000 đồng; cảnh sát viên đội nghiệp vụ cảnh sát biển, kiểm soát viên thị trường, thanh tra viên chuyên ngành được phạt cảnh cáo, phạt tiền đến 200.000 đồng. Hầu hết các chức danh nêu trên đều không có thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả, trừ thanh tra viên chuyên ngành đang thi hành công vụ có quyền tịch thu tang vật, phương tiện có giá trị đến 2 triệu đồng và áp dụng một số biện pháp khắc phục hậu quả.⁽¹²⁾ Có nghịch lí là PLXLVPHC quy định thanh tra viên chuyên ngành đang thi hành công vụ được phạt tiền đến 200.000 đồng nhưng trong một số nghị định về XPVPHC, mức phạt thấp nhất cho một hành vi vi phạm lại cao hơn 200.000 đồng.⁽¹³⁾ Cách quy định như vậy đã tước của thanh tra viên chuyên ngành thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền. Chính vì vậy mà có nghị định chỉ quy định cho thanh tra viên chuyên ngành thẩm quyền phạt cảnh cáo mà không quy định thẩm quyền phạt tiền. Còn những nghị định quy định thẩm quyền phạt tiền của thanh tra viên chuyên ngành mà không có hành vi nào bị phạt ở mức từ 200.000 đồng trở xuống thì quy định đó là vô nghĩa. Pháp lệnh số

04/2008/UBTVQH12 đã phần nào khắc phục được hạn chế này.

2. Những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng liên quan đến các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Thẩm quyền áp dụng hình thức phạt tiền được sử dụng thường xuyên và đem lại kết quả cụ thể đóng góp cho ngân sách nhà nước. Thông qua hoạt động này, các chức danh có thẩm quyền XPVPHC đã góp phần quan trọng bảo đảm sự tuân thủ pháp luật trong các lĩnh vực quản lí nhà nước; phát hiện kịp thời và xử lí nghiêm minh các trường hợp vi phạm; buộc cá nhân, tổ chức vi phạm thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Tuy nhiên, có thể thấy rằng tác dụng giáo dục của việc áp dụng hình thức xử phạt này chưa cao, nhiều trường hợp người vi phạm sẵn sàng nộp tiền phạt để rồi khi có điều kiện lại tiếp tục vi phạm.

Hình thức phạt cảnh cáo không được áp dụng thường xuyên và hầu như không có tác dụng răn đe, giáo dục. Trong các báo cáo tổng kết ít thấy đề cập số lượng trường hợp vi phạm bị xử phạt với hình thức cảnh cáo cũng như hiệu quả áp dụng hình thức xử phạt này.

Tương quan về mức độ khắc nghiệt của hình thức phạt chính với hình thức phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả gây không ít lúng túng cho người có thẩm quyền xử phạt trong việc lựa chọn biện pháp cần áp dụng. Việc chấp hành các hình thức xử phạt chính tương đối dễ dàng (đối với hình thức phạt cảnh cáo, người vi phạm nhận quyết định xử phạt là xong, họ không phải có hành động gì để thực thi quyết định đó; chấp hành

quyết định phạt tiền đối với nhiều trường hợp không phải là khó khăn, hơn nữa, trong một số trường hợp khi thấy người vi phạm không có khả năng tài chính để nộp phạt thì người có thẩm quyền xử phạt cũng không áp dụng hình thức phạt tiền). Trái lại, việc chấp hành phần quyết định liên quan đến các hình thức phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả là cả một quá trình khó khăn, đòi hỏi chi phí cả về tài chính, nhân lực và thời gian. Nhiều trường hợp người vi phạm nộp tiền phạt nhưng không chấp hành hình thức phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả, nhất là đối với các quyết định XPVPHC trong các lĩnh vực nhạy cảm như đất đai, xây dựng... Có thể lấy ví dụ về việc “cắt ngọn” một số công trình xây dựng sai phép tại Hà Nội trong thời gian gần đây: Thời gian chấp hành quyết định xử phạt là khá dài và gây tốn kém không chỉ cho chủ công trình vi phạm mà cả cho các cơ quan chức năng có nhiệm vụ kiểm tra, đôn đốc, cưỡng chế thi hành quyết định. Chính vì vậy mà có cơ quan đã đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét lại, cho phép chủ công trình vi phạm chỉ chấp hành một phần quyết định xử phạt.

Thẩm quyền xử phạt của các chức danh cấp cơ sở được quy định quá thấp và phần lớn trong số họ không được áp dụng hình thức phạt bổ sung cũng như biện pháp khắc phục hậu quả nên những vụ việc phải chuyển lên cấp trên vì vượt quá thẩm quyền chiếm tỉ lệ khá cao.⁽¹⁴⁾ Riêng đối với lực lượng thanh tra chuyên ngành thì bất cập còn thể hiện rõ hơn. Một số nghị định quy định mức phạt thấp nhất đã cao hơn mức mà thanh tra viên chuyên ngành có quyền áp dụng nên họ

không được xử phạt mà chỉ có thể áp dụng biện pháp tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm. Việc giải quyết vụ việc phải chuyển lên cho cấp trên của họ. Đó là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến quá tải công việc cho chánh thanh tra cấp bộ, cấp sở.

Thực tiễn áp dụng các quy định về thẩm quyền XPVPHC còn gặp khó khăn do một số nội dung quy định chưa đầy đủ, chưa tính hết mọi khía cạnh có thể nảy sinh khi áp dụng. Ví dụ: PLXLVPHC quy định việc tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thể có thời hạn hoặc không thời hạn nhưng không quy định rõ trong những trường hợp nào thì được tước quyền không thời hạn và trong những trường hợp nào thì chỉ có thể tước quyền có thời hạn. Đối với biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra, việc áp dụng cũng gặp khó khăn tương tự. Ví dụ, PLXLVPHC quy định trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị áp dụng biện pháp “buộc tiêu huỷ vật phẩm gây hại cho sức khoẻ con người, vật nuôi và cây trồng, văn hoá phẩm độc hại” mà không tự nguyện thi hành thì bị cưỡng chế thi hành và mọi chi phí cho việc khắc phục hậu quả và chi phí cưỡng chế do tổ chức, cá nhân đó chịu nhưng thực tiễn áp dụng cho thấy nhiều trường hợp cơ quan tiến hành xử phạt hoặc cơ quan nhà nước liên quan phải tổ chức tiêu huỷ vật phẩm, vật nuôi, cây trồng, văn hoá phẩm độc hại mà không rõ chủ nhân của chúng là ai hoặc đối tượng vi phạm không có khả năng tài chính để gánh chịu trách nhiệm.⁽¹⁵⁾

Vấn đề xác định thẩm quyền xử phạt và thực hiện các quy định về xác định thẩm quyền xử phạt cũng không đơn giản. Trong

một số trường hợp rất khó xác định thẩm quyền do có những hành vi vi phạm có thể thuộc nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước, ví dụ: lĩnh vực thương mại với hải quan và lĩnh vực giá (đối với hành vi xuất nhập khẩu trái phép hàng hoá qua biên giới, hành vi vi phạm quy định về quản lý giá trong hoạt động thương mại); giữa lĩnh vực kế toán và thuế; giữa lĩnh vực kế toán và thống kê... PLXLVPHC không quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng cho các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan bảo vệ pháp luật có liên quan, do đó khi phát hiện vi phạm các cơ quan này phải chuyển hồ sơ cho Ngân hàng nhà nước xử phạt. Trong thực tế việc phối hợp xử phạt đã gặp những khó khăn nhất định nên khó có thể tuân thủ các quy định về thời hạn. Một số quy định chưa được thực hiện thống nhất tại các địa phương. Ví dụ, theo quy định hiện hành các vụ việc liên quan đến lĩnh vực quản lý lâm sản phải giao hồ sơ cho chi cục kiểm lâm xử lý nhưng ở một số địa phương các cơ quan như thuế, quản lý thị trường lại ra quyết định xử lý. Có trường hợp không rõ trách nhiệm như việc tiêu huỷ gia súc bị bệnh được coi là thuộc chức năng của các ngành y tế, thương mại, công an và thú y, nên đôi khi không cơ quan nào đứng ra xử lý. Một số địa phương quá phụ thuộc vào việc kiểm tra, xử phạt liên ngành, do đó, khi không có kinh phí hoặc khi việc tổ chức đoàn liên ngành gặp khó khăn thì công tác xử phạt bị gián đoạn.⁽¹⁶⁾

Việc thực hiện các quy định về uỷ quyền xử phạt cũng không thống nhất. PLXLVPHC và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định cho người có thẩm quyền xử phạt khả năng

uỷ quyền cho cấp phó trực tiếp của mình chỉ trong trường hợp vắng mặt. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, người tiến hành xử phạt là cấp phó kể cả khi cấp trưởng hiện diện tại nhiệm sở. Mặt khác, nhiều người quan niệm rằng việc uỷ quyền phải được thể hiện bằng văn bản theo vụ việc, nếu tuân thủ quy định thì sẽ phải lập văn bản uỷ quyền nhiều lần và như vậy sẽ không giải quyết kịp thời các vụ vi phạm trong trường hợp cấp trưởng đi vắng. Điều đó dẫn đến thực tế là tại nhiều cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt uỷ quyền cho cấp phó của mình nhưng không làm văn bản uỷ quyền. Riêng đối với chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp, do phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của họ rất rộng nên họ phải uỷ quyền xử phạt ngay cả khi có mặt tại nhiệm sở.

Tâm lý chờ đợi văn bản hướng dẫn thi hành cũng còn khá phổ biến trong các lực lượng có thẩm quyền xử phạt. Điều nguy hiểm hơn là những người thi hành công vụ thường căn cứ vào văn bản hướng dẫn thi hành để tiến hành hoạt động (bởi những quy định trong đó cụ thể hơn, dễ thực hiện hơn) mà không mấy quan tâm đến tính hợp pháp của các quy định trong đó.

3. Hướng hoàn thiện các quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

XPVPHC là hoạt động có tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức nên các quy định mang tính nguyên tắc cần phải được thể hiện trong văn bản do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành dưới hình thức luật hoặc bộ luật. Sau đây là một số khuyến nghị liên quan đến việc quy định về thẩm quyền XPVPHC:

Thứ nhất, vi phạm hành chính là hành vi

nguy hiểm cho xã hội có thể xảy ra trong mọi lĩnh vực quản lý nhà nước, vì vậy không nên đặt vấn đề giới hạn lĩnh vực có các chức danh có thẩm quyền xử phạt. Mọi lĩnh vực quản lý nhà nước đều cần có các chức danh được trao thẩm quyền XPVPHC và áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả.

Thứ hai, quy định về các chức danh có thẩm quyền XPVPHC cũng như hình thức và mức phạt mà họ có quyền áp dụng phải được thể hiện chủ yếu trong luật (hoặc bộ luật) về xử lý vi phạm hành chính nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và bảo vệ hiệu quả quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Mặt khác, để bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước được thông suốt trong mọi tình huống, có thể trao cho Chính phủ quy định các chức danh khác có thẩm quyền XPVPHC trong một số trường hợp đặc biệt (như tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh...).

Thứ ba, quy định về các chức danh có thẩm quyền xử phạt phải được thể hiện rõ ràng, cụ thể; bên cạnh đó, trong những trường hợp có thể, cần áp dụng cách quy định theo hướng mở để bảo đảm khi có chức danh mới với vị trí tương đương và phạm vi quyền hạn, nhiệm vụ tương tự như các chức danh đang hiện hữu thì không nhất thiết phải sửa đổi, bổ sung quy định. Chẳng hạn, thay quy định “Cục trưởng Cục X có thẩm quyền XPVPHC” bằng quy định “Thủ trưởng cơ quan quản lý chuyên ngành cấp cục có thẩm quyền XPVPHC”.

Thứ tư, cần phân cấp mạnh hơn cho các chức danh có thẩm quyền xử phạt cấp cơ sở bởi đó là lực lượng chủ yếu kiểm tra, phát hiện vi phạm. Việc tăng thẩm quyền về mức phạt cho

các chức danh này phải đạt được 2 mục đích là nâng cao ý thức trách nhiệm, hiệu quả hoạt động của họ và giảm tải cho các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cao hơn.

Thứ năm, thẩm quyền XPVPHC cần gắn với thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Nên quy định theo hướng các chức danh có thẩm quyền XPVPHC đều có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và xác định rõ biện pháp khắc phục hậu quả gắn với hành vi vi phạm trong các nghị định của Chính phủ. Cần có quy định chặt chẽ và cụ thể về những lĩnh vực và những tình huống (hoặc thời điểm) mà Chính phủ có thể đặt ra những biện pháp khắc phục hậu quả khác nhằm khắc phục tình trạng quy định tràn lan như hiện nay.

Thứ sáu, không nên quy định thẩm quyền xử phạt của chủ tịch ủy ban nhân dân phường cao hơn thẩm quyền xử phạt của chủ tịch ủy ban nhân dân xã (tương tự đối với chủ tịch ủy ban nhân dân quận và chủ tịch ủy ban nhân dân huyện) bởi xét từ góc độ tổ chức bộ máy nhà nước thì đó là các chức danh có địa vị pháp lý ngang nhau. Do hành vi vi phạm ở đô thị có thể khác ở nông thôn về tính chất, mức độ... nên cần quy định khung phạt tương đối rộng và hợp lý để các chức danh có thẩm quyền xử phạt lựa chọn phù hợp với đặc thù của địa bàn mà họ quản lý.

Thứ bảy, để tạo điều kiện thuận lợi cho việc xác định thẩm quyền xử phạt cần giảm bớt số lượng các chức danh cùng có thẩm quyền xử phạt đối với một loại hành vi vi phạm. Cần nghiên cứu khả năng mỗi loại hành vi vi phạm hành chính chỉ nên giao cho một hoặc hai chức danh có thẩm quyền xử

phạt. Tuy nhiên, trong khi chúng ta vẫn đang tiếp tục cải cách bộ máy hành chính và phân định lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan trong bộ máy đó thì khả năng trên khó có thể trở thành hiện thực. Vì vậy, rất cần có những quy định về giải quyết tranh chấp liên quan đến thẩm quyền XPVPHC.

Cuối cùng, cần dành sự quan tâm thích đáng đối với việc giải thích thuật ngữ để bảo đảm thống nhất trong nhận thức và thực hiện. Liên quan đến chủ đề này cần giải thích những thuật ngữ như: Thẩm quyền xử phạt (có bao gồm thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả hay không?), phân định thẩm quyền xử phạt, tranh chấp về thẩm quyền xử phạt, giải quyết tranh chấp về thẩm quyền xử phạt./.

- (1). Được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 02/7/2002, có hiệu lực từ ngày 01/10/2002; được sửa đổi, bổ sung bởi Pháp lệnh số 31/2007/UBTVQH11 ngày 08/3/2007 và Pháp lệnh số 04/2008/UBTVQH 12 ngày 02/4/2008.
- (2). Xem: Khoản 1 Điều 3 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.
- (3). Chỉ tính riêng nghị định đã có tới trên 80 văn bản.
- (4). Xem: Thông tư số 130/2004/TT-BTC ngày 29/12/2004 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 161/2004/NĐ-CP ngày 07/9/2004 quy định về XPVPHC trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán quy định thẩm quyền XPVPHC của Chánh thanh tra Ủy ban chứng khoán; Quyết định số 709/2005/QĐ-UBTDTT của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban thể dục thể thao ngày 20/4/2005 về việc ban hành Quy chế kiểm tra giải thi đấu thể thao quy định thẩm quyền XPVPHC cho tiểu ban kiểm tra...
- (5). Xem: Điều 23 Luật thanh tra năm 2004.
- (6). Xem: Điều 38 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.
- (7). Xem: Nghị định số 26/2004/NĐ-CP ngày 19/3/2004 quy định XPVPHC trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật quy định thẩm quyền xử phạt

của chánh thanh tra chi cục bảo vệ thực vật tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Chánh thanh tra Cục bảo vệ thực vật; Thông tư số 04/2004/TT-BBCVT ngày 29/11/2004 quy định thẩm quyền xử phạt của Thanh tra Cục bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin khu vực, Thanh tra Cục tần số vô tuyến điện, Thanh tra Cục quản lý chất lượng bưu chính, viễn thông và công nghệ thông tin.

- (8). Xem: Điều 76 Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006.
- (9). Xem: Điều 119 Luật cạnh tranh năm 2004.
- (10). Ví dụ điển hình là Nghị định số 140/2005/NĐ-CP quy định về XPVPHC trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi không quy định thẩm quyền xử phạt của lực lượng công an nhân dân và thanh tra các chuyên ngành khác như giao thông vận tải, xây dựng, môi trường... đối với các hành vi vi phạm hành chính liên quan đến lĩnh vực các cơ quan đó quản lý như hành vi thực hiện giao thông trên công trình thủy lợi, hành vi xây dựng trái phép trên công trình thủy lợi và phạm vi bảo vệ công trình...
- (11). Xem: Khoản 5 Điều 30 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.
- (12). Xem: Các điều 31, 32, 33, 35, 36, 37 và 38 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002.
- (13). Xem: Nghị định số 129/2007/NĐ-CP ngày 02/8/2007 quy định XPVPHC về đề điều có mức phạt thấp nhất là 300.000 đồng; Nghị định số 144/2007/NĐ-CP ngày 10/9/2007 quy định XPVPHC trong hoạt động đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài có mức phạt thấp nhất là 500.000 đồng.
- (14). Báo cáo của Bộ tư pháp số 31/BTP/PLHS-HC ngày 15/4/2007 tổng kết tình hình thực hiện PLXLVPHC và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh cho thấy tại thành phố Hồ Chí Minh, năm 2002 số lượng vụ việc mà chiến sĩ cảnh sát nhân dân phải chuyển lên cấp trên để xử lý là 177.473 vụ, chiếm 80,4% tổng số vụ việc.
- (15). Xem: Báo cáo đánh giá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính của Vụ pháp luật hình sự - hành chính Bộ tư pháp.
- (16), (17). Xem: Báo cáo của Bộ tư pháp số 31/BTP/PLHS-HC ngày 15/4/2007 tổng kết tình hình thực hiện PLXLVPHC và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh.