

HỆ THỐNG CHẾ TÀI XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC *

Trong hoạt động xử phạt vi phạm hành chính, việc đề được ra hệ thống các hình thức xử phạt và các biện pháp khắc phục hậu quả (gọi chung là các chế tài xử phạt hành chính⁽¹⁾) đầy đủ, hợp lí có hiệu lực và hiệu quả cao có ý nghĩa quan trọng. Thời gian qua, cùng với quá trình đẩy mạnh và tăng cường hoạt động xử phạt hành chính bảo đảm cho việc quản lí nhà nước có hiệu lực, một hệ thống các chế tài xử phạt đã được xây dựng và hoàn thiện, đặc biệt đã có những thay đổi thể hiện rõ tính giáo dục, tinh thần nhân đạo và tôn trọng các quyền tự do dân chủ của công dân phù hợp với điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay.

Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng, hệ thống chế tài này đã và đang bộc lộ những khiếm khuyết, bất cập, hạn chế như còn lẫn lộn giữa các hình thức phạt chính, phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả; các điều kiện để áp dụng từng chế tài chưa quy định đầy đủ và thống nhất. Đặc biệt, chỉ với hai hình thức phạt chính (cảnh cáo, phạt tiền), một hình thức vừa phạt chính vừa bổ sung (trục xuất), hai hình thức phạt bổ sung và bốn biện pháp khôi phục có thể nói là không phải lúc nào cũng đủ để áp dụng tương xứng với hành vi, mức độ, tính chất của vi phạm hành chính và vì vậy việc xử

phạt, ngay cả phạt tiền ở mức cao không phải bao giờ cũng đem lại hiệu quả mong muốn. Tình hình đó đòi hỏi phải có sự nghiên cứu để tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hệ thống chế tài này, nếu tốt có thể kịp để thể hiện tại Luật xử phạt vi phạm hành chính đang được xúc tiến xây dựng.

Bài viết này xin được nêu một số ý kiến về việc giải quyết vấn đề đó.

1. Hệ thống chế tài xử phạt hành chính qua các giai đoạn phát triển

Sau Cách mạng tháng Tám, Nhà nước Việt Nam mới bên cạnh nhiệm vụ kháng chiến, kiến quốc đã bắt đầu thực hiện những biện pháp bảo đảm an ninh trật tự. Trong lĩnh vực hành chính, Nhà nước cũng bắt đầu thi hành các biện pháp “có tính cách hành chính” thể hiện bằng việc ban hành các văn bản quy định các hình thức xử phạt đối với các hành vi vi phạm các chính sách của Nhà nước. Từ đó hình thành nên hệ thống chế tài xử phạt vi phạm hành chính với những nét đặc thù ứng với mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Có thể chia quá trình này theo 3 giai đoạn sau:

a) *Giai đoạn từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến năm 1954*

Trong giai đoạn này pháp luật quy định

* Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

những biện pháp xử lý rất đặc trưng áp dụng đối với các vi phạm cũng rất đặc trưng của thời kì đó. Các chế tài được quy định ngay trong các văn bản theo từng lĩnh vực quản lý. Một số chế tài của chế độ cũ được phép tạm thời lưu giữ (như phạt giam vì cảnh). Hình thức quản chế - hình thức xử phạt mang tính nửa hành chính nửa hình sự cũng được áp dụng đối với các hành vi phạm tội nhưng chưa đáng phạt tù như: làm tay sai cho địch, chưa thực sự hối cải, lưu manh chuyên nghiệp...

Tổng hợp lại, hệ thống chế tài xử phạt hành chính ở giai đoạn này khá phong phú bao gồm: phê bình, cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật, phương tiện, tước quyền sử dụng giấy phép, buộc làm thêm ngày công, buộc nộp thuế, giải tán hội, phạt giam hành chính, quản chế hành chính. Thời kì này chưa (hay không) có sự phân biệt phạt chính, phạt bổ sung, các biện pháp khắc phục hậu quả vi phạm và có nhiều hình thức xử phạt khá nghiêm khắc đáp ứng yêu cầu đấu tranh kiên quyết với vi phạm.

b) Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1989

Từ năm 1954 đến năm 1989, pháp luật xử phạt hành chính vẫn tiếp tục giữ các hình thức chế tài đã có từ trước như phê bình, cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu phương tiện, tước quyền sử dụng giấy phép, cưỡng chế nộp thuế, giải tán hội. Hình thức phê bình về sau này thể hiện sự kém hiệu quả nên đến năm 1973 đã bị loại bỏ. Có thêm hình thức phạt vi phạm về lập hội là cấm họp và hình thức xử lý đối với công trình xây dựng trái phép là buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép đó. Hình thức buộc

làm thêm ngày công áp dụng đối với người không chịu đi dân công trước kia nay được áp dụng ở mức độ rộng rãi hơn đối với những người trong tuổi lao động có sức lao động mà không chịu lao động, không có nghề nghiệp chính đáng dưới hình thức cưỡng chế lao động bắt buộc. Đối với các hành vi vi phạm vì cảnh thì ngoài các hình thức phạt thường như phạt tiền, tịch thu, pháp luật tiếp tục giữ hình thức phạt khá nghiêm khắc là phạt giam hành chính và quy định thêm hình thức phạt lao động công ích. Hình thức phạt quản chế không thấy nhắc đến nhưng có lẽ thay vào đó là hình thức phạt mới là tập trung cải tạo được quy định tại Nghị quyết số 49/NQ-TVQH ngày 20/6/1961 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tập trung giáo dục cải tạo những phần tử có hành vi nguy hại cho xã hội.

Như vậy, hệ thống chế tài xử phạt hành chính giai đoạn này gồm: phê bình (đến năm 1973 thì bãi bỏ), cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm, tước quyền sử dụng giấy phép, cưỡng chế nộp thuế, giải tán hội, cấm họp, cưỡng chế lao động bắt buộc, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích, tập trung cải tạo. So với giai đoạn trước, hệ thống này đã trở nên chặt chẽ, đầy đủ và thống nhất hơn.

c) Giai đoạn từ năm 1989 đến nay

Từ năm 1989 đến nay, pháp luật xử phạt vi phạm hành chính nói chung cũng như chế tài xử phạt nói riêng đã có bước phát triển mới. Về hình thức xử phạt, trên cơ sở kế thừa những hình thức phù hợp đã có, tiếp thu những yêu cầu mới của dân chủ hoá, xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo vệ

quyền con người, quyền công dân, pháp luật đã quy định lại hệ thống các hình thức xử phạt, bỏ đi những biện pháp chế tài không còn thích hợp.

So với giai đoạn trước đã bỏ đi những chế tài không còn thích hợp như: cưỡng chế nộp thuế, giải tán hội, cấm họp, cưỡng chế lao động bắt buộc, phạt lao động công ích, tập trung cải tạo và đã đưa thêm một hình thức mới là trục xuất.

(Riêng các biện pháp hành chính khác (lúc đầu là 5 biện pháp nay bỏ một còn 4) được Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 quy định áp dụng đối với những cá nhân vi phạm pháp luật nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thiếu các yếu tố cấu thành vi phạm hành chính để có thể xử phạt hành chính là: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục và đưa vào cơ sở chữa bệnh tuy được quy định trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính nhưng không phải là chế tài xử phạt hành chính nên không thuộc phạm vi xem xét ở đây).

Hệ thống chế tài được phân ra hình thức xử phạt (chính và bổ sung) và các biện pháp khắc phục hậu quả. Hình thức xử phạt bao gồm hình thức phạt chính là cảnh cáo và phạt tiền và hình thức phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép và tịch thu tang vật phương tiện vi phạm. Ngoài hình thức phạt, cá nhân, tổ chức còn có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả như: buộc khôi phục lại tình trạng đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra hoặc buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; buộc bồi thường thiệt hại; buộc tiêu hủy các văn hoá phẩm

đồi trụy, vật phẩm có thể gây hại cho sức khoẻ con người; đình chỉ hoạt động gây ô nhiễm môi trường, gây náo động làm mất sự yên tĩnh chung.

2. Những bất cập, hạn chế của hệ thống chế tài xử phạt hành chính hiện hành và phương hướng đổi mới, hoàn thiện

2.1. Những bất cập, hạn chế của hệ thống chế tài xử phạt vi phạm hành chính hiện hành

Các quy định về hình thức chế tài hành chính và thực tế thực hiện các quy định đó trong hoạt động xử phạt vi phạm hành chính hiện nay đang nảy sinh những bất cập và vướng mắc làm hạn chế đến hiệu lực và hiệu quả của công tác này và đòi hỏi sớm được khắc phục đó là:

Thứ nhất, về các hình thức phạt chính là cảnh cáo và phạt tiền:

Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính nhỏ, lần đầu có tình tiết giảm nhẹ hoặc đối với mọi hành vi vi phạm hành chính do người chưa thành niên từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi thực hiện (Điều 13 Pháp lệnh). Đây là hình thức phạt truyền thống.⁽⁴⁾ Do trên thực tiễn việc áp dụng hình thức phạt này so với phạt tiền là rất ít cũng như do nhận thức coi nhẹ hình thức này cho rằng nó không đạt mục đích của chế tài nên có nhiều ý kiến đang muốn đưa ra khỏi hệ thống chế tài phạt hành chính. Chúng tôi cho rằng chế tài cảnh cáo áp dụng trong xử phạt hành chính là thích hợp. Mục đích của xử phạt hành chính không phải nhằm mục tiêu chính là trừng trị đối với người vi phạm mà cái chính là nhắc nhở, giáo dục việc tôn trọng và chấp hành trật tự quản lý nhà nước. Cảnh cáo là hình thức xử

phạt thích hợp đối với các vi phạm nhỏ, lần đầu và với trẻ vị thành niên. Việc áp dụng hình thức xử phạt này sẽ làm cho người vi phạm thấy được sự nghiêm minh cũng như độ lượng của pháp luật mà trở nên cân trọng tự giác chấp hành pháp luật hơn. Nhiều khi phạt cảnh cáo có hiệu quả hơn phạt tiền tràn lan. Tuy nhiên, hiện tại việc quy định cơ sở cũng như đối tượng áp dụng phạt cảnh cáo trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính chưa rõ ràng dẫn đến khó vận dụng. Điều kiện áp dụng phạt cảnh cáo được quy định chung chung trong Pháp lệnh và các nghị định sau đó đều ghi lại giống như Pháp lệnh mà không quy định một cách chi tiết cụ thể. Vi phạm lần đầu thì có thể hiểu được nhưng thế nào là vi phạm nhỏ, có tình tiết giảm nhẹ thì chưa được giải thích. Các quy định chung chung này dẫn đến sự không thống nhất trong việc áp dụng truy cứu trách nhiệm hành chính tại các văn bản xử phạt trong từng lĩnh vực. Đây là chưa kể nhiều văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh lại tự đưa ra điều kiện khác như “chưa gây hậu quả và chưa đến mức cần phải phạt tiền” càng làm cho vấn đề rối thêm. Hơn nữa, về đối tượng áp dụng, cảnh cáo áp dụng đối với cả tổ chức có lẽ không phù hợp. Thực tế việc áp dụng trách nhiệm dưới hình thức cảnh cáo đối với tổ chức không có tác dụng đấu tranh phòng chống vi phạm hành chính. Còn việc chỉ áp dụng cảnh cáo đối với mọi vi phạm của người chưa thành niên từ 14 đến 16 tuổi thì lại có vẻ quá nương nhẹ.

Phạt tiền là hình thức phạt chính được áp dụng đối với tất cả các vi phạm hành chính còn lại. Mức phạt hiện tại được Pháp lệnh

quy định là từ 5000 (năm ngàn) đồng đến 500.000.000 (năm trăm triệu) đồng. Có thể thấy ngay rằng so với các mức phạt tiền được áp dụng trước đây thì các mức phạt áp dụng cho các hành vi vi phạm đều cao hơn rất nhiều (từ 10 đến 20 lần). Việc tăng mức phạt tiền rõ ràng thể hiện khuynh hướng tăng tính trừng trị (nhiều người hiện tại vẫn tiếp tục kêu gọi tăng mức phạt tiền). Song, như đã phân tích ở trên, phạt nặng không phải là đặc trưng của chế tài hành chính mà chủ yếu là ở tính nhắc nhở, giáo dục. Hơn nữa, với mức phạt cao đó không phải ai cũng có khả năng thi hành quyết định xử phạt dễ dẫn đến xin xò, hối lộ người thi hành công vụ. Và nhìn chung các mức phạt tiền cao (nhất là tối đa đến năm trăm triệu đồng) cho cảm giác như là đang có sự hành chính hoá hình sự. Vì với mức phạt nặng như vậy phải được coi là vụ án hình sự và phải được xét xử theo thủ tục tư pháp chứ không phải thủ tục hành chính để bảo đảm quyền tranh tụng của công dân, tổ chức. Nên chăng phải nghiên cứu giảm bớt.

Trong phạt tiền, điều quan trọng là phải phân định rõ khung tiền phạt. Các mức phạt tiền đối với các vi phạm hành chính cụ thể được quy định trong Pháp lệnh và các nghị định hiện tại nhìn chung còn rất chung chung, chưa cụ thể. Ở Pháp lệnh chỉ mới quy định mức phạt tiền tối đa áp dụng cho các lĩnh vực quản lý nhà nước (5 nhóm lĩnh vực), còn ở các nghị định mặc dù có kê ra các hành vi vi phạm và mức phạt nhưng mức độ phân loại cũng chưa cụ thể và mức phạt từ tối thiểu đến tối đa là khá xa. Quy định như vậy rõ ràng là gây khó khăn cho việc áp

dụng khi truy cứu trách nhiệm hành chính. Điều này dễ gây ra sự tùy tiện trong việc quyết định mức xử phạt. Có những hành vi vi phạm hành chính như nhau, cùng thời điểm song ở các địa điểm khác nhau và người xử lý khác nhau sẽ có mức phạt khác nhau. Cần thiết phải chia nhỏ khung phạt tiền để áp dụng thống nhất và đúng đắn hơn.⁽⁵⁾

Điều kiện và đối tượng áp dụng hình thức phạt tiền cũng chưa được quy định rõ và hợp lý. Theo quy định của Pháp lệnh thì phạt cảnh cáo áp dụng đối với vi phạm hành chính nhỏ, lần đầu, có tính tiết giảm nhẹ và mọi vi phạm của người vị thành niên từ 14 đến 16 tuổi còn lại là phạt tiền. Vậy phân biệt thế nào giữa các vi phạm hành chính nhỏ và lớn để mà phạt cảnh cáo hay phạt tiền? Một số điểm về tính tiết giảm nhẹ hay giảm nhẹ cũng chưa được rõ và cũng không thống nhất giữa các văn bản. Việc không coi người vị thành niên từ 14 đến 16 tuổi không phải là đối tượng áp dụng hình thức phạt tiền tuy có thể hiện tính nhân đạo và trách nhiệm giáo dục đối với trẻ em nhưng có vẻ như là không hiệu quả vì thiếu tính răn đe. Còn đối tượng phạt hành chính là tổ chức xét dưới góc độ giáo dục cũng không có tính hiệu quả.

Thứ hai, về hai hình thức phạt bổ sung: tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính:

Pháp lệnh hiện hành quy định: “*Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc không thời hạn được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm nghiêm trọng quy định sử dụng giấy phép,*

chứng chỉ hành nghề” (Điều 16). Tuy nhiên, vi phạm nghiêm trọng đến mức độ nào thì tước quyền đó và khi nào thì có thời hạn, khi nào thì không thời hạn lại chưa được các văn bản của Chính phủ quy định cụ thể. Chính “điểm trống” này đang tạo ra hành vi tùy tiện và không công bằng trong truy cứu trách nhiệm hành chính; hình thức phạt bổ sung tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính cũng cần được quy định cụ thể và chặt chẽ hơn trên tinh thần của xử phạt hành chính là không nên có các biện pháp thái quá không tương xứng với tính chất và mức độ vi phạm hành chính, với nguyên tắc không tịch thu toàn bộ, phải để cho người vi phạm có điều kiện sinh sống để tránh sự áp dụng tràn lan, đôi khi lạm dụng, tùy tiện như vẫn thấy. Ở khía cạnh khác, thời gian qua do yêu cầu tăng cường đấu tranh đối với vi phạm hành chính nhất là trong lĩnh vực quản lý giao thông, trật tự xây dựng, văn minh đô thị... Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương đã ban hành nhiều chính sách, biện pháp về xử phạt hành chính, đặt ra thêm nhiều hình thức xử phạt bổ sung, trong đó có hình thức thậm chí còn trái với Pháp lệnh.⁽⁶⁾

Thứ ba, về các biện pháp khắc phục hậu quả:

Về bản chất đây là các biện pháp kèm theo các hình thức phạt chính và bổ sung. Pháp lệnh quy định 4 biện pháp khắc phục và trao cho Chính phủ khả năng quy định những biện pháp khác. Bản thân các biện pháp trong Pháp lệnh này đã là rất chung cần được cụ thể hơn nữa. Song nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như nghị định, thông tư

không những không quy định cụ thể mà còn quy định chung chung hơn và về nội dung đôi khi còn trái Pháp lệnh. Ngoài ra, nhóm các biện pháp khắc phục này còn thiếu nhiều biện pháp mà một thời đã áp dụng nay thiết nghĩ sẽ có hiệu quả khi áp dụng trở lại như: buộc nộp thuế, phụ thu do đã trốn tránh, giải tán các hội, phái, giáo phái, đạo, hủy bỏ các quy định (quy chế, nội quy, lệ) trái pháp luật.

Thứ tư, về số lượng và hình thức các chế tài:

Hệ thống hình thức xử phạt vi phạm hành chính hiện tại còn quá hẹp về số lượng và loại hình chưa đủ để có thể đấu tranh có hiệu quả đối với các vi phạm hành chính. Trong các hình thức được quy định tại Chương II của Pháp lệnh (gồm 9 hình thức, biện pháp) thì chỉ có 5 hình thức là mang tính chất xử phạt còn các biện pháp khắc phục hậu quả (4 biện pháp) chỉ mang ý nghĩa giải quyết hậu quả. Cần thiết phải mở rộng các hình thức chế tài đó. Kinh nghiệm nước ta và kinh nghiệm các nước cho thấy còn có nhiều hình thức xử phạt hành chính hiệu quả mà ta cần nghiên cứu vận dụng. Theo chúng tôi, việc pháp luật xử phạt vi phạm hành chính nước ta từ năm 1995 đưa vào áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác nói ở trên (bao gồm: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính) chính là bắt nguồn từ sự thiếu hụt các hình thức xử phạt, không đủ để xử lý các vi phạm ngày càng trở nên đa dạng. Tuy nhiên, việc mở rộng này, xét trên góc độ xử phạt vi phạm hành chính lại đã và đang bộc lộ nhiều khiếm khuyết đòi hỏi phải

chỉnh sửa.

Thứ năm, về việc quy định hai hình thức phạt bổ sung:

Hai hình thức phạt bổ sung: tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề và tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính chỉ được áp dụng cùng với hình thức phạt chính trên thực tế là không phù hợp. Nhiều trường hợp, đối tượng vi phạm bỏ chạy nên không áp dụng được hình phạt chính, từ đó cũng không thể áp dụng hình thức phạt bổ sung được.

3.2. Phương hướng đổi mới, hoàn thiện hệ thống chế tài xử phạt vi phạm hành chính

Một là cần mở rộng hệ thống các hình thức xử phạt vi phạm hành chính

Theo chúng tôi, cần nghiên cứu áp dụng trở lại những hình thức xử phạt hành chính như phạt giam hành chính, phạt lao động công ích đối với những hành vi vi phạm trật tự an toàn xã hội; nghiên cứu áp dụng những hình thức phạt mới cho phù hợp với điều kiện hiện nay như cấm đảm nhận trách nhiệm đối với những hành vi tham nhũng, quan liêu hiện nay đang là quốc nạn, các hành vi lạm dụng, vi phạm đạo đức nghề nghiệp. Việc mở rộng thêm các hình thức xử phạt này ở khía cạnh khác, theo chúng tôi còn là để thay thế, bù đắp hữu hiệu cho các biện pháp xử lý hành chính khác đang có ý kiến cần phải loại bỏ vì tính không phù hợp của chúng trong xử lý vi phạm pháp luật theo kiểu hành chính (hiện mới bỏ biện pháp quản chế hành chính).

Hai là phân định lại tính chất và cách áp dụng các hình thức xử phạt

Việc phân biệt hình thức phạt chính, hình

thức phạt bổ sung và hình thức vừa phạt chính vừa phạt bổ sung như hiện nay là phù hợp. Vấn đề đặt ra là cần xác định lại hình thức nào chỉ áp dụng phạt chính, hình thức nào chỉ áp dụng phạt bổ sung và hình thức nào vừa áp dụng như là phạt chính vừa có thể áp dụng như là phạt bổ sung cũng như việc phạt bổ sung có nhất thiết phải gắn với phạt chính hay không? Hiện tại có 5 hình thức xử phạt. Giả dụ Luật xử phạt vi phạm hành chính sẽ quy định thêm các hình thức phạt mới được đề nghị ở trên thì lúc đó sẽ có 8 hình thức phạt là: cảnh cáo, phạt tiền, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích, cấm đảm nhận trách nhiệm, trục xuất, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính. Trong số các hình thức đó, theo chúng tôi, các hình thức phạt cảnh cáo, phạt tiền, phạt giam hành chính, phạt lao động công ích, cấm đảm nhận trách nhiệm chỉ áp dụng như là hình thức phạt chính; hình thức tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề (hiện chỉ là hình thức phạt bổ sung), trục xuất được áp dụng như là phạt chính vừa có thể áp dụng như là phạt bổ sung; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính là hình thức chỉ phạt bổ sung. Việc áp dụng các hình thức phạt bổ sung không nhất thiết phải đi kèm với phạt chính. Có như vậy mới đảm bảo đấu tranh kịp thời và hiệu quả đối với vi phạm hành chính.

Ba là cần quy định thống nhất các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả, phạm vi và điều kiện áp dụng chúng vào một văn bản luật (pháp lệnh, bộ luật), tránh tình trạng quy định rời rạc, trùng lặp trong các

ng nghị định của Chính phủ như hiện nay.

Phải đề văn bản luật (pháp lệnh, bộ luật) quy định tất cả các vấn đề liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính từ việc quy định cấu thành vi phạm hành chính, hệ thống chế tài hành chính, các nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, thẩm quyền, thủ tục xử phạt vi phạm (phần chung) đến việc quy định các hành vi vi phạm và hình thức xử phạt đối với các hành vi đó trong các lĩnh vực quản lý nhà nước (phần các vi phạm và chế tài xử phạt). Cách làm này sẽ bảo đảm nguyên tắc hiến định về quy định các quyền và nghĩa vụ của công dân và khắc phục những khiếm khuyết, hạn chế về tính thống nhất, tính bao quát, tính pháp chế khi để cho Chính phủ và thậm chí cả các uỷ ban nhân dân tỉnh quy định. Đối với mỗi quốc gia, trong giai đoạn đầu của quá trình lập quốc, việc để cho nhiều cơ quan quy định về xử phạt vi phạm hành chính (kể cả xử phạt hình sự và các lĩnh vực khác) là điều hoàn toàn dễ hiểu. Song cùng với việc sự ổn định đi lên của đất nước, các nguyên tắc dân chủ và đặc biệt là những nguyên tắc của chủ nghĩa lập hiến càng ngày càng phải được đề cao. Một trong những nguyên tắc đó là: những vấn đề về quyền và nghĩa vụ công dân phải được luật - do cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất hoặc cơ cấu tương đương ban hành - quy định.⁽⁷⁾ Ở nước ta, như đã đề cập ở trên, thời kì đầu việc quy định về xử phạt hành chính do nhiều cơ quan thực hiện, đến Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 chỉ có Hội đồng bộ trưởng và hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quy định. Hiến pháp năm 1992 tại Điều 51 đã ghi nhận nguyên

tắc "quyền và nghĩa vụ công dân do hiến pháp và luật quy định". Từ Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 đã bước đầu tuân thủ nguyên tắc này khi xác định chỉ còn Chính phủ được quyền quy định. Việc ban hành Bộ luật xử phạt hành chính, tức văn bản luật do Quốc hội ban hành quy định toàn bộ các vấn đề xử phạt vi phạm hành chính là hoàn toàn phù hợp với xu thế chung và nguyên tắc hiến định đó./.

(1). Chế tài xử phạt hành chính là một trong hai bộ phận cơ bản cấu thành chế tài hành chính bao gồm chế tài khuyến khích (khen thưởng) và chế tài xử phạt. Một số tác giả xem xét chế tài hành chính chỉ ở khía cạnh xử phạt (ví dụ như: Vũ Thư, *Chế tài hành chính: lý luận và thực tiễn*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000), theo chúng tôi là chưa đầy đủ.

(4). Trong tất cả các văn bản về xử phạt hành chính từ năm 1945 đến nay đều quy định hình thức phạt này.

(5). Cũng có ý kiến cho rằng trong xử phạt hành chính rất khó để quy định định lượng chi li các mức phạt. Điều này là đúng nhưng muốn thế phải quy định mức phạt thấp có tính đại trà chứ quy định mức phạt cao như hiện nay mà không chia nhỏ khung phạt thì sẽ dễ làm thiệt hại đến công dân, tổ chức.

(6). Ví dụ, Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính không quy định hình thức phạt bổ sung tạm giữ xe đến 15 ngày và 30 ngày (mà chỉ coi tạm giữ phương tiện là biện pháp ngăn chặn với thời hạn 10 ngày, trường hợp cần kéo dài thì tối đa không quá 60 ngày) và bấm lỗ đánh dấu số lần vi phạm lên giấy phép lái xe nhưng tại Nghị định số 15/2003/NĐ-CP ngày 19/2/2003 của Chính phủ (Điều 15) đã quy định hai hình thức phạt bổ sung này.

(7). Ở Liên Xô trước đây và Liên bang Nga hiện nay đã có quy định trực tiếp ngay trong Bộ luật về vi phạm hành chính rằng: những hình thức xử phạt chỉ do luật của Liên bang Xô viết và luật của Liên bang Nga quy định (Xem: Điều 24 Bộ luật về vi phạm hành chính năm 1984 với những sửa đổi bổ sung đến năm 1998. Tạp chí Đạo luật, 9/1998, tiếng Nga).

QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP... (tiếp theo trang 7)

Thứ ba, cần quy định cụ thể về liên kết đào tạo nghề và mối liên hệ giữa doanh nghiệp và cơ sở đào tạo nghề. Sự liên kết dạy nghề giữa doanh nghiệp với cơ sở dạy nghề đều xuất phát từ lợi ích các bên đồng thời đều hướng tới mục tiêu chung trong phát triển sự nghiệp dạy nghề. Tuy nhiên hiện nay, việc liên kết đào tạo giữa doanh nghiệp với cơ sở dạy nghề ở nước ta chủ yếu là tự phát nên còn nhiều hạn chế, lỏng lẻo cả về trách nhiệm và quyền lợi. Vì thế, trong cơ chế thị trường, do yêu cầu của cạnh tranh và hội nhập, sự liên kết này phải được thể chế hoá bằng những văn bản pháp quy. Trong đó cũng cần thiết quy định cụ thể các lĩnh vực chính trong mối quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ sở đào tạo nghề. Có như vậy thì mối quan hệ này mới có thể phát triển nhanh chóng và bền vững để góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo trong bối cảnh hiện nay.

Thứ tư, tăng cường hợp tác quốc tế giữa doanh nghiệp với các cơ sở đào tạo và doanh nghiệp nước ngoài. Hợp tác quốc tế là con đường ngắn nhất và hiệu quả nhất để tiếp cận với khoa học, công nghệ các nước tiên tiến. Vì thế doanh nghiệp cần xây dựng mối liên hệ chặt chẽ với các cơ sở đào tạo nghề và các doanh nghiệp ở nước ngoài để đưa người lao động đi đào tạo, bồi dưỡng nâng cao kỹ năng nghề ở nước ngoài hoặc đào tạo tại chỗ với sự hướng dẫn của các chuyên gia nước ngoài. Có như thế, doanh nghiệp mới có thể có được đội ngũ lao động đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật hiện đại, theo kịp trình độ phát triển công nghệ cao của thế giới./.