

TÌNH TIẾT GIẢM NHẸ TRONG ÁP DỤNG TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH

CAO VŨ MINH *

Tóm tắt: Thực tiễn thi hành pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đã chứng minh rằng việc áp dụng các tình tiết giảm nhẹ đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính là hiệu quả và thiết thực, có tác dụng trong việc cá thể hoá, phân hoá mức độ trách nhiệm hành chính. Bài viết trình bày những quy định chung của pháp luật về tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính; phân tích những bất cập trong quy định pháp luật về ảnh hưởng của các tình tiết giảm nhẹ trong việc áp dụng các biện pháp trách nhiệm hành chính, trên cơ sở đó xuất các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

Từ khoá: Tình tiết giảm nhẹ; hình thức xử phạt; vi phạm hành chính; xử phạt vi phạm hành chính
 Nhận bài: 09/4/2023 Hoàn thành biên tập: 27/8/2023 Duyệt đăng: 27/8/2023

EXTENUATING CIRCUMSTANCES IN THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE LIABILITY

Abstract: The enforcement of the law on sanctioning of administrative violations has proven the effects and importance of applying extenuating circumstances to individuals and organisations committing administrative violations, which help to materialise and differentiate levels of administrative liability. In the first part, the article presents the general provisions of the law on mitigating circumstances of administrative liability. Then, the article analyses shortcomings in the legal provisions on the influence of extenuating circumstances in the application of administrative liability measures. On that basis, the author proposes recommendations to improve the law.

Keywords: Extenuating circumstances; sanctioning forms; administrative violation; sanctioning of an administrative violation

Received: Apr 9th, 2023; Editing completed: Aug 27th, 2023; Accepted for publication: Aug 27th, 2023

1. Khái niệm, đặc điểm tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính

Trách nhiệm hành chính là hậu quả pháp lí bất lợi mà chủ thể vi phạm hành chính phải gánh chịu trước Nhà nước¹, được thể hiện bằng việc áp dụng các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với chủ thể vi phạm hành chính². Tuy nhiên,

ngay cả khi áp dụng các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với chủ thể vi phạm hành chính thì Nhà nước cũng cần có sự phân hoá cụ thể về tính chất, mức độ để từ đó quyết định việc xử phạt cho phù hợp. Điều này cũng được xem là một nguyên tắc trong xử phạt vi phạm hành chính. Cụ thể, điểm c khoản 1 Điều 3 Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) (sau đây viết tắt là

* Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh
 E-mail: minhcv@uel.edu.vn

¹ Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2017), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 569.

² Nguyễn Cảnh Hợp (2016), “Trách nhiệm hành chính

và sự cần thiết sửa đổi Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012”, *Tạp chí Khoa học pháp lí*, số 7, tr. 20.

Luật XLVPHC) quy định: “Việc xử phạt vi phạm hành chính phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm và tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng”.

Trên thực tế phải nhận thức rằng tuy đều là vi phạm hành chính nhưng ý thức, thái độ, hành vi của chủ thể vi phạm sẽ rất khác nhau. Trong nhiều trường hợp, ý thức, thái độ, hành vi của chủ thể vi phạm mới đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định giảm nhẹ hay tăng nặng trách nhiệm pháp lý³. Về mặt lý luận, tình tiết giảm nhẹ và tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính phải là những biểu hiện về chủ thể, điều kiện, hoàn cảnh, tình huống có ảnh hưởng đến hành vi vi phạm, qua đó phản ánh mức độ nguy hiểm thấp hơn hoặc cao hơn bình thường của vi phạm hành chính. Về mặt thực tiễn, tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính được áp dụng như một sự khoan hồng của Nhà nước đối với những người vi phạm có ý thức hướng thiện. Trong khi đó, tình tiết tăng nặng là nhằm trừng trị nghiêm khắc hơn đối với những người vi phạm ngoan cố, chống đối⁴. Thực tiễn chứng minh một chủ thể sau khi thực hiện vi phạm hành chính đã nhận thức được sai lầm, ăn năn hối cải và có những hành vi tích cực nhằm hạn chế hoặc

loại bỏ hậu quả xấu do vi phạm gây ra thì cần được ghi nhận và tha thứ⁵. Chính ý thức, thái độ, hành vi tích cực này đã phản ánh mức độ nguy hiểm thấp hơn của vi phạm⁶, từ đó người có thẩm quyền cần quyết định mức phạt thấp hơn nhằm thể hiện chính sách nhân đạo, khoan hồng, kết hợp giữa trừng trị và giáo dục của Nhà nước⁷. Vì lẽ đó mà Luật XLVPHC quy định về các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính. Cụ thể, theo Điều 9 Luật XLVPHC thì các tình tiết giảm nhẹ bao gồm:

“1. Người vi phạm hành chính đã có hành vi ngăn chặn, làm giảm bớt hậu quả của vi phạm hoặc tự nguyện khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại;

2. Người vi phạm hành chính đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi; tích cực giúp đỡ cơ quan chức năng phát hiện vi phạm hành chính, xử lý vi phạm hành chính;

3. Vi phạm hành chính trong tình trạng bị kích động về tinh thần do hành vi trái pháp luật của người khác gây ra; vượt quá giới hạn phòng vệ chính đáng; vượt quá yêu cầu của tình thế cấp thiết;

4. Vi phạm hành chính do bị ép buộc hoặc bị lệ thuộc về vật chất hoặc tinh thần;

³ Joanna Amirault and Eric Beauregard (2014), “The Impact of Aggravating and Mitigating Factors on the Sentence Severity of Sex Offenders: An Exploration and Comparison of Differences Between Offending Groups”, *Criminal Justice Policy Review*, Volume 25, Issue 1, pp. 79.

⁴ Linda Drazga Maxfield (2002), “Prior Dangerous Criminal Behavior and Sentencing Under the Federal Sentencing Guidelines”, *Iowa Law Review*, Volume 87, pp. 669.

⁵ Steven Keith Tudor (2008), “Why Should Remorse be a Mitigating Factor in Sentencing?”, *Criminal Law and Philosophy*, Volume 3, Issue 3, pp. 241.

⁶ D. Zillmann and J. R. Cantor (1976), “Effect of timing of information about mitigating circumstances on emotional responses to provocation and retaliatory behavior”, *Journal of Experimental Social Psychology*, Volume 12, Issue 1, pp. 38.

⁷ Trịnh Tiến Việt (2004), “Về ảnh hưởng của các tình tiết giảm nhẹ trong việc quyết định hình phạt”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 1, tr. 39.

5. Người vi phạm hành chính là phụ nữ mang thai, người già yếu, người có bệnh hoặc khuyết tật làm hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình;

6. Vi phạm hành chính vì hoàn cảnh đặc biệt khó khăn mà không do mình gây ra;

7. Vi phạm hành chính do trình độ lạc hậu;

8. Những tình tiết giảm nhẹ khác do Chính phủ quy định”.

Qua quy định trên có thể chia tình tiết giảm nhẹ thành hai nhóm: 1) các tình tiết giảm nhẹ do Quốc hội quy định (bao gồm các tình tiết quy định từ khoản 1 đến khoản 7); 2) các tình tiết giảm nhẹ do Chính phủ quy định (các tình tiết quy định tại khoản 8). Như vậy, các tình tiết giảm nhẹ không phải là danh sách “đóng” mà có thể được mở rộng, bổ sung theo quyết định của Chính phủ.

Tuy liệt kê các tình tiết giảm nhẹ nhưng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính không đưa ra định nghĩa cụ thể về tình tiết giảm nhẹ. Căn cứ vào các phân tích trên, có thể hiểu, tình tiết giảm nhẹ là những tình tiết được quy định trong Luật XLVPHC hoặc nghị định của Chính phủ và được ghi rõ trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính, đồng thời là một trong những căn cứ để người có thẩm quyền xử phạt chủ thể vi phạm hành chính theo hướng giảm nhẹ hơn so với những chủ thể khác có cùng hành vi vi phạm trong trường hợp thông thường.

Từ khái niệm trên, có thể rút ra các đặc điểm tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hành chính như sau:

Một là, tình tiết giảm nhẹ là những tình tiết làm giảm nhẹ tính chất, mức độ vi phạm, do đó làm giảm nhẹ trách nhiệm hành chính.

Hai là, tình tiết giảm nhẹ phải được ghi nhận chính thức trong quy định pháp luật. Hiện nay, các tình tiết giảm nhẹ không chỉ được quy định trong Luật XLVPHC mà còn được quy định tại các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực do Chính phủ ban hành.

Việc cho phép Chính phủ quy định thêm các tình tiết giảm nhẹ khác cũng có phần hợp lí nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ trong việc chủ động xây dựng và lựa chọn các tình tiết giảm nhẹ phù hợp với sự đa dạng của các vi phạm hành chính theo hướng có lợi cho người vi phạm. Đơn cử, Nghị định số 75/2019/NĐ-CP ngày 26/9/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh bổ sung một tình tiết giảm nhẹ khác là “vi phạm lần đầu” (điểm d khoản 1 Điều 5).

Ba là, tình tiết giảm nhẹ là những tình tiết phản ánh các yếu tố thuộc về mặt khách quan, mặt chủ quan hoặc về nhân thân của người vi phạm. Các tình tiết này có vai trò phác họa rõ nét hơn vi phạm hành chính xảy ra trên thực tế, qua đó làm căn cứ đánh giá chính xác và đầy đủ mức độ nguy hiểm cho xã hội theo hướng giảm nhẹ hơn. Vì lẽ đó, tình tiết giảm nhẹ làm giảm đi mức độ trách nhiệm hành chính của chủ thể vi phạm hành chính so với các trường hợp thông thường⁸. Điều này cũng bảo đảm sự công bằng trong việc áp dụng pháp luật trên tinh thần cá

⁸ Nguyễn Nhật Khanh (2019), “Các tình tiết giảm nhẹ trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 15, tr. 30.

nhân, tổ chức vi phạm sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng với đặc điểm, tính chất, mức độ vi phạm của từng chủ thể.

Bốn là, tình tiết giảm nhẹ do chủ thể có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính áp dụng và được ghi rõ trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Hiện nay, các chủ thể có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được quy định cụ thể trong Luật XLVPHC và tất cả các chủ thể này đều có quyền áp dụng tình tiết giảm nhẹ khi xử phạt vi phạm hành chính. Các tình tiết giảm nhẹ có vai trò làm giảm mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi, đồng thời thể hiện thái độ sửa chữa lỗi lầm của người vi phạm nên nhận được sự khoan hồng từ phía Nhà nước. Do đó, để bảo đảm tính khách quan, công khai, minh bạch, khi áp dụng tình tiết giảm nhẹ, chủ thể có thẩm quyền xử phạt phải ghi rõ các tình tiết giảm nhẹ trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính⁹.

Năm là, tình tiết giảm nhẹ chỉ áp dụng một lần cho một mục đích cụ thể. Điều này có nghĩa là nếu đã sử dụng tình tiết giảm nhẹ để áp dụng trách nhiệm hành chính nhẹ hơn thì không thể xem xét chính tình tiết đó với tính chất là điều kiện để áp dụng các biện pháp khác.

Theo Điều 139 Luật XLVPHC, nhắc nhở là biện pháp mang tính giáo dục, được áp dụng thay thế cho hình thức xử phạt cảnh cáo đối

với người chưa thành niên vi phạm hành chính để người chưa thành niên nhận thức được những vi phạm của mình. Điều 26 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC quy định cụ thể về đối tượng áp dụng biện pháp nhắc nhở là người chưa thành niên từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi bị xử phạt cảnh cáo và người chưa thành niên tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình. Như vậy, về điều kiện, biện pháp nhắc nhở được người có thẩm quyền áp dụng khi có đủ các điều kiện cần và đủ. Về điều kiện cần, biện pháp này chỉ áp dụng đối với người chưa thành niên. Về điều kiện đủ, biện pháp này chỉ áp dụng đối với vi phạm hành chính theo quy định bị phạt cảnh cáo và người vi phạm đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình.

Hiện nay, tiêu chí “*người vi phạm đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình*” là điều kiện đủ để từ đó người có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp nhắc nhở có sự trùng lặp với tình tiết giảm nhẹ được quy định tại khoản 2 Điều 9 Luật XLVPHC¹⁰. Do đó, trường hợp xử phạt người chưa thành niên vi phạm hành chính với tình tiết giảm nhẹ “*đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình*” để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo thì không tiếp tục sử dụng đúng tình tiết này để chuyển hoá thành biện pháp nhắc nhở. Nếu lại tiếp tục sử dụng

⁹ Xem thêm khoản 1 Điều 68 Luật XLVPHC và Biểu mẫu Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số MQĐ02 tại Phụ lục Một số biểu mẫu trong xử lý vi phạm hành chính ban hành kèm theo Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ.

¹⁰ Khoản 2 Điều 9 Luật XLVPHC quy định tình tiết giảm nhẹ “*người vi phạm hành chính đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi*”.

đúng tinh tiết này để chuyển hoá hình thức xử phạt cảnh cáo thành biện pháp nhắc nhở thì dường như người có thẩm quyền đã áp dụng chưa đúng với tinh thần pháp luật bởi một tình tiết được sử dụng đến hai lần vào các mục đích khác nhau¹¹.

2. Ảnh hưởng của tình tiết giảm nhẹ trong áp dụng trách nhiệm hành chính

Hiện nay, các biện pháp trách nhiệm hành chính được hiểu bao gồm các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả. Xét về bản chất pháp lí, việc áp dụng hình thức xử phạt gây thiệt hại đến tình trạng ban đầu vốn có của người vi phạm về quyền sở hữu tài sản hay quyền nhân thân¹². Trong khi đó, biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu mà vi phạm đã gây ra, đã làm thay đổi hoặc khôi phục những quyền, lợi ích hợp pháp bị vi phạm hành chính xâm hại¹³.

Theo Luật XLVPHC thì các hình thức xử phạt bao gồm: cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; đình chỉ hoạt động có thời

hạn; tịch tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; trục xuất. Trong các hình thức xử phạt trên thì tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và trục xuất hoàn toàn không có sự ảnh hưởng của tình tiết giảm nhẹ. Điều này có nghĩa khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ quy định hành vi¹⁴ nào bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính hay trục xuất thì người có thẩm quyền bắt buộc phải áp dụng các hình thức xử phạt này mà không cần quan tâm đến các tình tiết giảm nhẹ. Ngược lại, các hình thức xử phạt cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; đình chỉ hoạt động có thời hạn thì phải cân nhắc đến sự ảnh hưởng của các tình tiết giảm nhẹ.

Đối với hình thức xử phạt cảnh cáo, theo Điều 22 Luật XLVPHC thì cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hoặc áp dụng đối với mọi vi phạm hành chính do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Như vậy, đối với cá nhân từ đủ 16 tuổi trở lên và tổ chức thực hiện vi phạm hành chính thì hình thức xử phạt cảnh cáo được áp dụng khi thỏa mãn đầy đủ các điều kiện: 1) vi phạm hành chính không nghiêm

¹¹ Khoản 1 Điều 9 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật XLVPHC đưa ra nguyên tắc: “*Trường hợp vừa có tình tiết tăng nặng, vừa có tình tiết giảm nhẹ, thì được giảm trừ tình tiết tăng nặng theo nguyên tắc một tình tiết giảm nhẹ được giảm trừ một tình tiết tăng nặng*”. Với tư duy đó thì tình tiết “*đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình*” chỉ được sử dụng một lần vào một mục đích nhất định.

¹² Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 524.

¹³ Cao Vũ Minh (2018), “*Sự chồng chéo giữa biện pháp khắc phục hậu quả với các hình thức xử phạt trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính*”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 10, tr. 39.

¹⁴ Điều 4 Luật XLVPHC quy định 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. Đối với các lĩnh vực quản lí nhà nước còn lại, Chính phủ sẽ quy định về xử phạt vi phạm hành chính.

trọng; 2) có tình tiết giảm nhẹ; 3) theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo trong thực tế, người có thẩm quyền xử phạt phải bảo đảm vi phạm hành chính đáp ứng đầy đủ cả ba điều kiện nêu trên. Nói cách khác, nếu thiếu điều kiện là có tình tiết giảm nhẹ thì không thể áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo¹⁵.

Đối với hình thức xử phạt phạt tiền, Luật XLVPHC chỉ quy định mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực. Trên cơ sở đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ sẽ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực. Đối với từng vi phạm hành chính cụ thể, thông thường Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ sẽ quy định mức tối thiểu và tối đa theo công thức “*phạt tiền từ mức tối thiểu đến tối đa*”. Ngoài ra, khoản 4 Điều 23 Luật XLVPHC và Nghị định số 118/2021/NĐ-CP còn quy định nguyên tắc xác định mức tiền phạt cụ thể trong từng trường hợp. Theo đó, tiền cụ thể đối với một hành vi vi phạm là mức trung bình của khung phạt tiền được quy định đối với hành vi đó. Trong trường hợp có từ 02 tình tiết giảm nhẹ trở lên thì áp dụng mức tối thiểu của khung tiền phạt. Nếu có từ 02 tình tiết tăng nặng trở lên thì áp dụng mức tối đa của khung tiền phạt (điểm b khoản 1 Điều 9).

Đối với hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn,

theo Điều 25 Luật XLVPHC năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) thì “*thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động từ 01 tháng đến 24 tháng, kể từ ngày quyết định xử phạt có hiệu lực thi hành*”. Trên cơ sở này, các pháp lệnh và nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực sẽ quyết định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động đối với từng vi phạm hành chính cụ thể. Đa phần các pháp lệnh và nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực sẽ thiết kế thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động theo công thức “*từ mức tối thiểu đến tối đa*”. Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một vi phạm hành chính là mức trung bình của khung thời gian tước hoặc đình chỉ được quy định đối với hành vi đó. Nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước hoặc đình chỉ có thể giảm xuống nhưng không được thấp hơn mức tối thiểu của khung thời gian tước hoặc đình chỉ. Nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước hoặc đình chỉ có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tối đa của khung thời gian tước hoặc đình chỉ (khoản 3 Điều 25).

Ngoài các hình thức xử phạt thì vi phạm hành chính còn có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả không bị ảnh hưởng bởi các tình tiết giảm nhẹ. Điều này cũng dễ hiểu bởi biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng nhằm mục

¹⁵ Nguyễn Nhật Khanh (2020), “Hình thức xử phạt cảnh cáo trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính”, *Tạp chí Luật học*, số 5, tr. 18.