

KHÁI QUÁT SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CƯỜNG CHẾ HÀNH CHÍNH

Nghiên cứu các biện pháp cưỡng chế hành chính trong quá trình hình thành, phát triển, gắn với các điều kiện xã hội cụ thể ở nước ta là việc cần thiết giúp chúng ta nhìn nhận đầy đủ, thấu đáo về hệ thống cưỡng chế hành chính hiện hành; đồng thời, thấy được vai trò của cưỡng chế hành chính ở các giai đoạn lịch sử khác nhau và xem xét vấn đề kế thừa của cưỡng chế hành chính trong sự phát triển liên tục của nó. Có thể phân kỳ sự phát triển của cưỡng chế hành chính căn cứ vào quá trình ra đời của các bản hiến pháp, những mốc lớn phản ánh các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội... của một thời kỳ lịch sử, cùng với nó là sự xác định cơ sở cũng như định hướng xây dựng pháp luật tương ứng của Nhà nước; hoặc phân kỳ theo tiêu chí văn bản ban hành để điều chỉnh các biện pháp cưỡng chế hành chính. Tuy nhiên, để thấy được những bước phát triển lớn của các biện pháp cưỡng chế hành chính, việc phân kỳ nên theo đặc điểm của nhiệm vụ quản lý nhà nước trong mỗi thời kỳ lịch sử. Bởi vì, với tư cách là công cụ quản lý, các biện pháp cưỡng chế hành chính đã được Nhà nước xác định sát hợp với nhiệm vụ quản lý từng thời kỳ một cách thiết thực.

Theo đặc điểm của nhiệm vụ quản lý nhà nước trong mỗi thời kỳ, quá trình phát triển của các biện pháp cưỡng chế hành chính có thể được phân thành ba giai đoạn: 1945 - 1954; 1954 - 1986 và từ năm 1986 đến nay.

1. Pháp luật về cưỡng chế hành chính trong giai đoạn 1945 - 1954

Từ tháng 9/1945 đến năm 1954, hoạt động quản lý hành chính nhà nước thực hiện những nhiệm vụ của cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, nhằm mục đích phục vụ kháng chiến và xác lập, bảo vệ trật tự xã hội mới. Sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, Nhà nước đã ban hành một số văn bản hành chính mới để thiết lập trật tự xã hội, đồng thời một số văn bản của chế độ cũ cũng được sử dụng. Nhìn tổng thể, các biện pháp cưỡng chế hành chính trong giai đoạn này gồm bốn nhóm, đó là: biện pháp cưỡng chế ngăn chặn hành chính; biện pháp cưỡng chế xử phạt biện pháp cưỡng chế khôi phục hành chính và biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt.

Nhóm biện pháp cưỡng chế ngăn chặn hành chính gồm: tạm bắt giữ người (Sắc lệnh số 40/SL ngày 29/3/1946 về bảo vệ quyền tự do cá nhân); biện

pháp tạm giam (Sắc lệnh số 205/SL ngày 18/8/1948 ấn định thể lệ trục xuất ngoại kiều)...,

Nhóm biện pháp cưỡng chế xử phạt hành chính gồm các hình thức: phạt tiền; tịch thu tang vật vi phạm (được quy định trong Sắc lệnh số 186/SL ngày 26/5/1948 về ấn định việc phạt vi cảnh; Sắc lệnh số 144/SL ngày 02/3/1948 nghiêm cấm lạm sát trâu bò trên toàn cõi Việt Nam; Sắc lệnh số 57/SL ngày 10/11/1945 nghiêm cấm sản xuất, tàng trữ, tiêu thụ, mua bán rượu, được chế từ ngũ cốc và mức phạt khi vi phạm các tội trên; Sắc lệnh số 50/SL ngày 09/10/1945 cấm xuất cảng thóc, gạo, ngô, đỗ hoặc các chế phẩm về ngũ cốc, Sắc lệnh số 61/SL ngày 01/5/1950 quy định trong thời kỳ kháng chiến, đã tiết kiệm thóc gạo và gia súc, cấm dùng gạo nấu rượu, cấm tàng trữ, chuyên chở, tiêu thụ rượu nấu bằng gạo, làm bánh ngọt, kẹo cốm, hồ vãi..., hạn chế việc giết trâu, bò, lợn; Sắc lệnh số 52/SL ngày 22/4/1946 về quy định thể thức xin lập hội của công dân Việt Nam; Sắc lệnh số 88/SL ngày 30/5/1946 về hạn chế giết thịt gia súc ở Bắc Bộ...); biện pháp đóng cửa tạm thời hoặc vĩnh viễn những lò sát sinh thực hiện giết mổ gia súc trái pháp luật (Sắc lệnh số 88/SL ngày 30/5/1946); hoặc biện pháp trục xuất ngoại kiều (Sắc lệnh số 205/SL ngày 18/8/1948). Biện pháp phạt giam vi cảnh trong luật lệ của chế độ cũ vẫn được tạm thời áp dụng theo quy định của Sắc lệnh số 47/SL ngày 10/10/1945 về tạm thời sử dụng bộ luật cũ, trừ một số điểm được ấn định được thay đổi.

Nhóm biện pháp cưỡng chế khôi phục hành chính gồm: giải tán hội thành lập, hoạt động trái pháp luật (Sắc lệnh số 52/SL ngày 22/4/1946); hoàn lại tài sản đối với các vi phạm về thu tiền quyền góp lạc quyền), xổ số, bán vé xổ số quá giá quy định quy định trong Sắc lệnh số 2 ngày 05/4/1946); biện pháp trưng tập, trưng dụng công chức, viên chức hay các y sĩ, dược sĩ nhằm phục vụ cho quân đội (Sắc lệnh số 75 - NVICC ngày 17/12/1945, Sắc lệnh số 66/SL ngày 24/11/1945, Sắc lệnh số 162/SL ngày 23/8/1946); biện pháp tịch thu, trưng thu, trưng mua ruộng đất (Luật cải cách ruộng đất năm 1953).

Nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt gồm: đưa đi an trí, cấm lưu trú và quản chế. Biện pháp “đưa đi an trí được áp dụng đối với những người nguy hiểm cho nền dân chủ cộng hòa Việt Nam (Sắc lệnh số 33A ngày 13/9/1945, Sắc lệnh số 40/SL ngày 29/3/1946). Có thể coi biện pháp “đưa đi an trí” như là “tiền thân” của biện pháp xử lý hành chính “đưa vào cơ giáo dục” sau

này. Biện pháp quản chế được quy định tại Sắc lệnh số 175/SL ngày 18/8/1953 của Chủ tịch nước.

Các biện pháp cưỡng chế hành chính giai đoạn này được hình thành trong điều kiện có chiến tranh, công tác xây dựng pháp luật còn mới mẻ. Mặt khác, nhận thức của các nhà làm luật lúc bấy giờ về các biện pháp cưỡng chế hành chính chưa đầy đủ, thống nhất. Vì vậy, hệ thống các biện pháp cưỡng chế hành chính lúc này còn rời rạc, đơn giản, ranh giới giữa biện pháp cưỡng chế hành chính với cưỡng chế hình sự chưa có sự phân biệt rõ ràng và thường được quy định trong cùng một văn bản; hoặc các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt lại có tính chất gần với biện pháp cưỡng chế hình sự hơn là biện pháp cưỡng chế hành chính. Mặc dù còn có những nhược điểm nói trên nhưng các biện pháp cưỡng chế hành chính giai đoạn này về cơ bản thích ứng với hoàn cảnh xã hội cũng như nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước khi đó.

2. Pháp luật về cưỡng chế hành chính trong giai đoạn 1954 - 1986

Ở giai đoạn này, cuộc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước có ảnh hưởng lớn đến hoạt động quản lý hành chính của Nhà nước, nhưng điểm nổi bật của hoạt động quản lý thời kỳ này là nhằm xác lập và bảo vệ các quan hệ xã hội mới xã hội chủ nghĩa. Hệ thống biện pháp cưỡng chế hành chính do vậy được xây dựng để phục vụ cho mục đích quản lý đó.

Để ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm hành chính, pháp luật thời kỳ này cho phép áp dụng các biện pháp như khám người; khám công cụ vận tải, nhà ở; tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm; tạm giữ người (Nghị định số 03/CP ngày 27/02/1960 ban hành Điều lệ hải quan; Nghị định số 39/CP ngày 05/4/1963 ban hành Điều lệ tạm thời về săn bắt chim, thú rừng; Nghị định số 30/CP ngày 29/01/1980 ban hành Quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam); tạm đình chỉ hoạt động (Nghị định số 214/CP ngày 14/7/1980 ban hành Điều lệ kiểm dịch thực vật; Nghị định số 203/HĐBT ngày 21/12/1982 ban hành Điều lệ bảo vệ đường bộ). Trong quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành kèm theo Nghị định số 30/CP ngày 29/01/1980, điều đặc biệt là pháp luật thời kỳ này quy định những trường hợp cần thiết “dùng biện pháp quân sự đối với những tàu thuyền phạm pháp không chịu tuân theo mệnh lệnh, hoặc có ý định chống lại mệnh lệnh

bằng vũ lực; áp dụng quyền truy đuổi những tàu ng tàu phạm pháp bỏ chạy”. Biện pháp tạm giam hành chính quy định trong Sắc lệnh số 205/SL ngày 18/8/1948 tiếp tục được áp dụng trong giai đoạn này cho đến ngày 30/4/1975.

Nhóm biện pháp cưỡng chế xử phạt hành chính gồm các hình thức: phê bình, cảnh cáo, phạt tiền, rút (thu hồi) giấy phép có thời hạn hoặc vĩnh viễn, đình chỉ kinh doanh được quy định trong các Nghị định số 09/NĐ ngày 07/3/1956 ban hành Thẻ lệ tạm thời về vận tải đường bộ; Pháp lệnh quy định việc bảo vệ rừng ngày 06/9/1972, Quyết định số 05/QĐ - BNV ngày 12/02/1980 ban hành Điều lệ quản lý nghề chứa trọ, vv..

Ngoài ra, đối với hàng hóa, tang vật vi phạm có thể bị tịch thu một phần hay toàn bộ quy định tại Sắc luật số 001/SLT ngày 19/4/1957 cấm chỉ mọi hành động đầu cơ về kinh tế, Sắc luật số 003/SLT ngày 18/6/1957 về quy định chế độ xuất bản, Nghị định số 01/CA ngày 04/12/1957 quy định thủ tục đăng ký đối với những người làm nghề khác dẫu, Pháp lệnh quy định cấm nấu rượu trái phép ngày 13/10/1966. Điều đặc biệt là pháp luật thời kỳ này quy định biện pháp “trung mua” đối với hàng hóa, tang vật vi phạm với tư cách là biện pháp xử phạt hành chính – khác với biện pháp “trung mua” với tính chất là biện pháp khôi phục nhằm thực thi nghĩa vụ (Sắc luật số 001/SLT ngày 19/4/1957 cấm chỉ mọi hành động đầu cơ về kinh tế; Nghị định số 46/HĐBT ngày 10/5/1983 quy định việc xử lý bằng biện pháp hành chính các hành vi đầu cơ, buôn lậu, làm hàng giả kinh doanh trái phép). Biện pháp xử phạt trung mua có tính chất, mức độ nghiêm khắc thấp hơn biện pháp tịch thu tang vật vi phạm. Đối với các hành vi vi phạm pháp luật của tàu thuyền nước ngoài trên các vùng biển của Việt Nam có thể bị áp dụng biện pháp trục xuất (Nghị định số 30/CP ngày 29/01/1980).

Nghị định số 143/CP ngày 27/5/1977 ban hành Điều lệ phạt vi cảnh trong đó quy định các hình thức phạt như cảnh cáo, phạt tiền, phạt lao động công ích và phạt giam hành chính: Ngoài việc xử phạt hành chính, pháp luật còn quy định áp dụng một số biện pháp cưỡng chế có tính chất khôi phục như biện pháp giải tán hội (Sắc lệnh số 102/ SLL004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội; Luật số 101/SLL - 003 ngày 20/5/1957 quy định quyền tự do hội họp); biện pháp cưỡng chế bắt nộp thuế (Nghị định số 03/CP ngày 27/02/1960 ban hành Điều lệ hải quan, Nghị quyết số 39/NQ - UBTVQH ngày 20/11/1964 về việc sửa đổi chính sách thuế sát sinh); biện pháp không cấp giấy chứng nhận kiểm

dịch; không cho phép ra, vào, không cho lưu lại trên đất nước Việt Nam (Nghị định số 248/TTg ngày 19/5/1958 tổ chức việc kiểm dịch tại các hải cảng, sân bay, cửa khẩu quan trọng khác dọc theo biên tạm thời về trung dụng ruộng đất, quyết định số 111/CP ngày 14/4/1977 về việc ban hành chính sách quản lý và cải giới nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa); quyết định chuyển dụng vào việc khác hoặc tiêu hủy số vật phẩm nhiễm dịch (Nghị định số 214/CP ngày 14/7/1980 ban hành Điều lệ kiểm dịch thực vật).

Nếu ở giai đoạn trước hầu như pháp luật không quy định các biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ để phòng ngừa hành chính, thì ở giai đoạn này chúng được quy định trong một số văn bản như biện pháp kiểm soát giấy tờ (Pháp lệnh quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Cảnh sát nhân dân ngày 16/7/1962); cấm ra vào biên giới, cấm xuất nhập hàng hóa, phong tỏa vùng có dịch, vv... được áp dụng trong trường hợp đặc biệt có bệnh truyền nhiễm (Nghị định số 248/TTg ngày 19/5/1958 tổ chức việc kiểm dịch tại các hải cảng, sân bay, cửa khẩu quan trọng khác dọc theo biên giới nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa); hoặc biện pháp kiểm soát phương tiện vận tải được áp dụng đối với tàu, thuyền đi lại trong phạm vi hải phận Việt Nam quy định tại Nghị định số 03/CP ngày 27/02/1960 ban hành Điều lệ hải quan.

Các biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ vì lý do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia thời kỳ này gồm các biện pháp trung dụng, trưng thu, trưng mua, quốc hữu hóa và biện pháp tịch thu tài sản được quy định trong Nghị định số 151/TTg ngày 14/4/1959 ban hành quy định tạm thời về trung dụng ruộng đất, Quyết định số 111/CP ngày 14/4/1977 về việc ban hành chính sách quản lý và cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với thương nghiệp tư nhân ở các tỉnh phía Nam.

Nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt trong giai đoạn này gồm: tập trung cải tạo (có tính chất giống như biện pháp đưa đi an trí, quy định tại Nghị quyết số 19/NQ - TVQH ngày 20/6/1961 về việc tập trung giáo dục cải tạo những phân tử có hành động nguy hại cho xã hội), đưa vào trường giáo dục thiếu niên hư (theo Thông tư số 68 - TTg - VG ngày 13/7/1964 về việc thành lập trường giáo dục thiếu niên hư) và biện pháp cưỡng chế lao động bắt buộc (Quyết định số 200/CP ngày 30/8/1974 của Hội đồng Chính phủ về sắp xếp việc làm cho những người có khả năng làm việc và Quyết định số 191/CP ngày 23/6/1980 của Hội đồng Chính phủ về các hình thức xử lý đối với quân nhân đào ngũ,

thanh niên trốn tránh nghĩa vụ phục vụ tại ngũ và những người có những hành vi phá hoại, cản trở việc thi hành chế độ nghĩa vụ quân sự). So với biện pháp tập trung giáo dục cải tạo, biện pháp lao động bắt buộc có độ nghiêm khắc thấp hơn, nhưng so với biện pháp phạt lao động công ích áp dụng đối với vi phạm vi cảnh với thời hạn một vài ngày, thì nó lại nghiêm khắc hơn rất nhiều. Giai đoạn này nhìn chung, các biện pháp cưỡng chế hành chính được xác lập phù hợp với các điều kiện xã hội cụ thể, với các biểu hiện rõ nét như khi nhân tố xây dựng chủ nghĩa xã hội xuất hiện, sự chi phối của nhân tố chiến tranh không còn như trước thì các hình thức phạt lao động công ích, cưỡng chế lao động bắt buộc, quốc hữu hóa, tập trung cải tạo, trưng mua... được bổ sung vào hệ thống cưỡng chế hành chính để thích ứng với thực tiễn quản lý, vai trò của biện pháp xử phạt phê bình ngày càng giảm cho đến hết tác dụng.

Xét về mặt cơ cấu, so với hệ thống cưỡng chế hành chính giai đoạn trước, hệ thống cưỡng chế hành chính giai đoạn này đầy đủ, chặt chẽ và thống nhất hơn. Các nhóm cưỡng chế hành chính được bổ sung các biện pháp cưỡng chế mới, với các mức độ khác nhau để đáp ứng yêu cầu quản lý. Ví dụ như trong nhóm biện pháp ngăn chặn hành chính, khám, tạm giữ, tạm giam, tạm đình chỉ hoạt động là các biện pháp ngăn chặn được xác định theo mức độ cấp thiết từ thấp đến cao. Trong nhóm biện pháp xử phạt hành chính, phê bình, cảnh cáo, phạt tiền, phạt lao động công ích và giam hành chính được xác định theo trật tự từ nhẹ đến nặng và được xem là các biện pháp phạt chính; trưng mua, tịch thu hàng hóa vi phạm và rút giấy phép, đình chỉ hoạt động được xác định là hình thức phạt bổ sung và cũng được xếp theo mức độ phạt tăng dần. Các biện pháp xử phạt hành chính giai đoạn này đã thể hiện rõ là biện pháp chủ yếu tác động đến người vi phạm hành chính, còn các biện pháp khôi phục hậu quả được áp dụng kèm theo các biện pháp xử phạt, điều hoàn toàn khác với trước đây. Mặt khác, pháp luật đã bổ sung một số biện pháp khôi phục hành chính mới phù hợp với sự đa dạng của hành vi vi phạm hành chính (kiểm soát giấy tờ, cấm ra vào biên giới, cấm xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa...) Nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt cũng được bổ sung biện pháp cưỡng chế phù hợp đáp ứng nhiệm vụ quản lý như biện pháp cưỡng chế bắt buộc lao động, việc bổ sung biện pháp đưa vào trường giáo dục thiếu niên hư thể hiện quan điểm phân hóa đối tượng để giáo dục, cải tạo giữa người thành niên và chưa thành niên.

Tuy nhiên, hệ thống cưỡng chế hành chính giai đoạn này vẫn chưa hoàn chỉnh, thể hiện ở chỗ trong hệ thống pháp luật chưa có sự hiện diện của biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định hành chính. Bên cạnh đó, ranh giới giữa biện pháp cưỡng chế hành chính với cưỡng chế hình sự trong giai đoạn này cũng chưa có sự phân biệt rõ ràng và thường được quy định trong cùng một văn bản giống như hệ thống cưỡng chế hành chính trước đây.

3. Pháp luật về cưỡng chế hành chính giai đoạn từ năm 1986 đến nay

Đây là giai đoạn đổi mới toàn diện đất nước, mà đặc trưng là sự chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước; phát huy công cuộc đổi mới toàn diện đất nước mà trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính là một yêu cầu lớn và cấp bách. Với việc ghi nhận chính thức trong Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Hiến pháp năm 2013, “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”, cùng với bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng đã tác động mạnh mẽ đến tổ chức quyền lực Nhà nước. Cùng với quá trình đổi mới, vai trò quản lý của Nhà nước được tăng cường trên mọi mặt của đời sống xã hội. Với tính chất là biện pháp cưỡng chế hành chính tiếp tục được hoàn thiện ngày 07/12/1989 đã đánh dấu một bước tiến quan trọng, một trong những phương thức quản lý nhà nước, các biện ứng các nhiệm vụ quản lý đặt ra.

Sự ra đời của Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính trong hệ thống pháp luật về cưỡng chế hành chính. Lần đầu tiên một văn bản pháp luật chung điều chỉnh những vấn đề quan trọng nhất về vi phạm hành chính được ban hành, trong đó đề cập những nhóm cưỡng chế hành chính quan trọng như biện pháp ngăn chặn hành chính, biện pháp xử phạt hành chính, biện pháp khôi phục (tên gọi trong Pháp lệnh là “biện pháp hành chính khác”) và biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Xuất phát từ yêu cầu sử dụng hợp lý và đầy đủ hơn các biện pháp cưỡng chế hành chính để đấu tranh có hiệu quả với các vi phạm hành chính, ngày 06/7/1995, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, thay thế Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989. Về cơ bản, các biện pháp cưỡng chế hành chính vẫn được giữ như Pháp lệnh năm 1989, song đã bổ sung thêm nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt cho phù

hợp với tình hình mới với tên gọi là “các biện pháp xử lý hành chính khác”. Trong số đó, có 3 biện pháp đã có từ giai đoạn trước là đưa vào trường giáo dục thiếu niên hư tập trung cải tạo và quản chế hành chính có những sửa đổi nhất định. Sau 7 năm thực hiện, ngày 02/7/2002, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 thay thế Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 và Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 tiếp tục được sửa đổi, bổ sung vào ngày 08/3/2007, ngày 02/4/2008 nhằm giải quyết những hạn chế, bất cập trước mắt của công tác xử lý vi phạm hành chính.

Mặc dù Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính đã được thay thế, sửa đổi, bổ sung nhiều lần nhưng vẫn bộc lộ những hạn chế, bất cập trước những đòi hỏi của hoạt động quản lý nhà nước. Vì vậy, ngày 20/6/2012, Quốc hội đã thông qua Luật xử lý vi phạm hành chính, đánh dấu mốc quan trọng trong lịch sử các quy định pháp luật về cưỡng chế hành chính. Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật hải quan năm 2014 và Luật thủy sản năm 2017.

Cụ thể hóa các Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và Luật xử lý vi phạm hành chính, Chính phủ đã ban hành hàng loạt nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Hệ thống văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nói trên đã tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc áp dụng cưỡng chế hành chính để đấu tranh với các hành vi vi phạm hành chính, thiết lập và duy trì trật tự quản lý nhà nước trong suốt những năm qua.

Cùng với pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, Nhà nước cũng ban hành nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành trong đó có quy định biện pháp cưỡng chế hành chính như: Luật đất đai, Luật An toàn thực phẩm, Luật biên giới quốc gia; Luật an ninh quốc gia; Luật quốc tế. Ở giai đoạn này, các biện pháp khôi phục hành chính: Luật quản lý thuế; Luật hàng không dân dụng Việt Nam, Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm; Luật trưng mua, trưng dụng tài sản; Luật phòng, chống bạo lực gia đình, v.v..

Các văn bản pháp luật trong giai đoạn này cho thấy, các biện pháp cưỡng chế hành chính bao gồm năm nhóm: ngăn chặn hành chính, xử phạt hành chính, khôi phục hành chính, biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định hành chính và biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt. Nhóm biện pháp ngăn chặn hành chính gồm các biện pháp: tạm giữ người, khám người, khám phương tiện

vận tải, đồ vật, khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm, áp giải, tạm đình chỉ hoặc đình chỉ hoạt động, cấm tiếp xúc hoặc cách ly nạn nhân của bạo lực gia đình... Các biện pháp này được quy định trong cả hai hệ thống văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính và pháp luật chuyên ngành.

Các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính có hai nhóm phạt chính và phạt bổ sung, bao gồm: cảnh cáo, phạt tiền, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm; khắc phục hậu quả và biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ hành chính. Nhóm khắc phục hậu quả bao gồm: biện pháp khắc phục mang tính tài sản (buộc bồi thường thiệt hại trực tiếp do vi phạm hành chính gây ra; buộc tiêu hủy vật phẩm...), biện pháp khắc phục hướng đến nhân thân người vi phạm (buộc đình chỉ chức danh đã được bổ nhiệm; buộc bãi nhiệm chức danh đã được phê chuẩn) và biện pháp khắc phục mang tính tổ chức (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; đình chỉ hoạt động, buộc tái xuất...). Các biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ hành chính bao gồm ba nhóm: khôi phục thực thi nghĩa vụ để phòng ngừa hành chính (cấm đưa vào hoặc mang ra khỏi vùng có dịch các loại động vật, sản phẩm động vật dễ nhiễm dịch bệnh kiểm tra, kiểm soát, trung dụng tài sản,...); khôi phục thực thi nghĩa vụ vì lý do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia (cưỡng chế lao động công ích; hạn chế hoặc tạm dừng các hoạt động ở những khu vực nhất định; cấm qua lại biên giới); khôi phục thực thi nghĩa vụ để duy trì trật tự quản lý (buộc thực hiện đánh giá tác động môi trường, buộc thực hiện kiểm định...).

Về nhóm cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định hành chính: với việc ban hành Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989, lần đầu tiên trong hệ thống văn bản pháp luật đã chính thức quy định các biện pháp cưỡng chế đảm bảo thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính (khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập khấu trừ tiền từ tài khoản tại ngân hàng, kê biên tài sản để bán đấu giá...). Sau này được tiếp tục ghi nhận và bổ sung trong Pháp lệnh và Luật xử lý vi phạm hành chính (như biện pháp thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính do cá nhân, tổ chức khác đang giữ, quản lý người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trực xuất; bảo lãnh hành chính; truy tìm đối tượng

phải chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh trong trường hợp bỏ trốn; đưa vào lưu trú tại cơ sở chữa bệnh; quản lý đối tượng trước khi đưa đi trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục...).

Bên cạnh các biện pháp cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định xử lý vi phạm hành chính được quy định trong pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, pháp luật còn quy định các biện pháp cưỡng chế khác để bảo đảm thi hành các quyết định hành chính trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, ví dụ như: quyết định hành chính thuế, quyết định đình chỉ thi công xây dựng công trình... Luật quản lý thuế năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2012, 2014, 2016¹) quy định các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế như: trích tiền từ tài khoản, yêu cầu phong tỏa tài khoản khấu trừ một phần tiền lương hoặc thu nhập; dừng làm thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, thông báo hóa đơn không còn giá trị sử dụng, kê biên tài sản, bán đấu giá tài sản kê biên; thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế do tổ chức, cá nhân khác đang nắm giữ thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép hành nghề (Điều 93).

Nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt gồm có: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh và quản chế hành chính. Đến năm 2007, theo Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2007, biện pháp quản chế hành chính đã bị bãi bỏ. Năm 2012, Quốc hội ban hành Luật xử lý vi phạm hành chính, trong đó vẫn quy định các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt gồm 4 biện pháp như trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008, tuy nhiên, diện đối tượng bị áp dụng các biện pháp này đã bị thu hẹp lại rất nhiều. Chính vì vậy, tên gọi hiện nay của các biện pháp xử lý hành chính có một số thay đổi so với Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, đó là: giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

¹ Luật quản lý thuế năm 2006 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quản lý thuế năm 2012, bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật về thuế năm 2014, bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật quản lý thuế năm 2016: Luật quản lý thuế năm 2006 sửa đổi, bổ sung năm 2012, 2014, 2016 Đã hết hiệu lực vào ngày 01/7/2020 và được thay thế bởi Luật quản lý thuế năm 2019.

Qua nghiên cứu và phân tích nội dung các quy định pháp luật về cưỡng chế hành chính của nước ta trong giai đoạn từ năm 1986 đến nay, có thể thấy: Pháp luật về cưỡng chế hành chính giai đoạn này đã được dự đoán trước, các biện pháp cưỡng chế hành chính được quy định trong nhiều văn bản pháp luật, thì ở giai đoạn này với việc ban hành Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989; Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995; Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 và hiện nay là Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 các biện pháp cưỡng chế hành chính đã được quy định một cách tập trung hơn. Các pháp lệnh, luật và hàng loạt văn bản hướng dẫn quy định việc áp dụng cưỡng chế hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước đã tạo nên sự thống nhất trong các quy định pháp luật về cưỡng chế hành chính.

Xét về cấu tạo, hệ thống cưỡng chế hành chính giai đoạn này có sự hoàn chỉnh hơn, thể hiện ở sự có mặt của tất cả các nhóm cưỡng chế hành chính. Trong một thời gian khá dài, vắng bóng các quy định pháp luật về cưỡng chế bảo đảm thi hành quyết định hành chính thì nay các biện pháp này đã được đề cập đến. Mặt khác, sự hoàn chỉnh của pháp luật về cưỡng chế hành chính còn được thể hiện trong bản thân mỗi nhóm cưỡng chế hành chính. Nhìn chung, trong mỗi nhóm cưỡng chế hành chính đều có các biện pháp cưỡng chế xếp theo cấp độ từ thấp đến cao và mối quan hệ giữa các biện pháp cưỡng chế trong mỗi nhóm và giữa các nhóm rất rõ ràng. Ví dụ như trong nhóm ngăn chặn hành chính có các biện pháp tạm đình chỉ hành vi vi phạm; khám người, phương tiện vi phạm; tạm giữ người, phương tiện. Trong các biện pháp xử phạt, có biện pháp xử phạt chính và biện pháp xử phạt bổ sung, ngoài ra có thể áp dụng kèm theo các biện pháp khắc phục hậu quả. Trong nhóm các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt có các biện pháp cưỡng chế hành chính cách ly đối tượng khỏi cộng đồng và biện pháp cưỡng chế hành chính cách ly đối tượng khỏi cộng đồng, trong đó có sự phân hóa rõ rệt các loại đối tượng áp dụng (người chưa thành niên, đã thành niên, người nghiện ma túy, mại dâm). Điều đó thể hiện bước phát triển vượt bậc trong các quy định pháp luật về cưỡng chế hành chính.

Trong các quy định của pháp luật về cưỡng chế hành chính đã có sự phân biệt ranh giới rõ ràng giữa biện pháp cưỡng chế hành chính và cưỡng chế hình sự. Điều đó thể hiện ở việc quy định tách bạch hai loại biện pháp cưỡng chế nhà nước này trong các văn bản pháp luật khác nhau.

Hệ thống các biện pháp cưỡng chế hành chính giai đoạn này không có các hình thức đa dạng như hệ thống các biện pháp cưỡng chế hành chính giai đoạn trước (một loạt biện pháp cưỡng chế hành chính giai đoạn trước như phê bình, phạt lao động công ích, giam hành chính, cưỡng chế lao động bắt buộc, trưng dụng ruộng đất... đã bị bãi bỏ), nhưng là một hệ thống hoàn chỉnh hơn nhiều. Mặt khác, việc điều chỉnh pháp luật cưỡng chế theo xu hướng ngày càng bảo đảm quyền con người hơn.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Cửu Việt: Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Nxb, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2000
2. Trường Đại học Luật Hà Nội: Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Nxb, Công an nhân dân, Hà Nội, 2011
3. Nguyễn Duy Gia: Cưỡng chế hành chính nhà nước, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, 1996