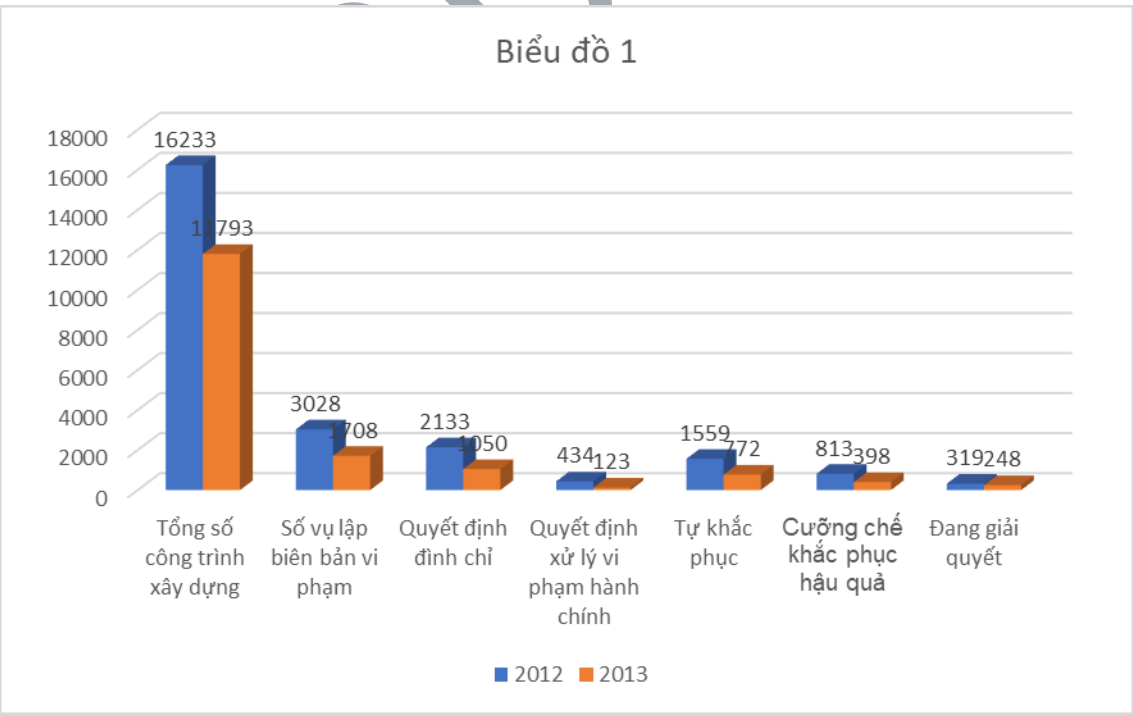
KHÁI QUÁT THỰC TRẠNG ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP KHÔI PHỤC HÀNH CHÍNH

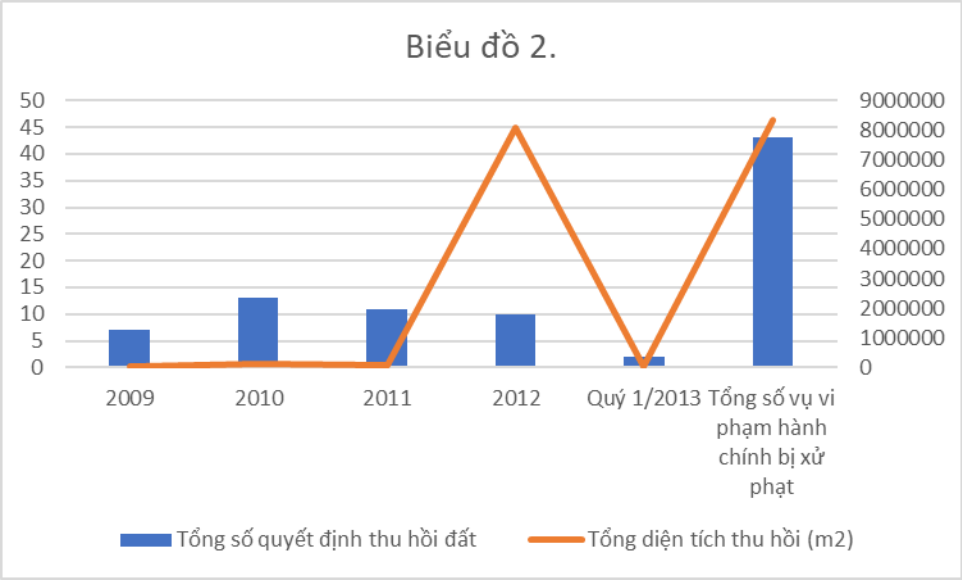
1. Áp dụng biện pháp khôi phục hành chính

Cưỡng chế hành chính là biện pháp bảo đảm để thực thi quyền lực nhà nước trong lĩnh vực hành pháp cũng như là công cụ để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Để duy trì và củng cố trật tự quản lý, Nhà nước sử dụng rất nhiều biện pháp cưỡng chế hành chính khác nhau. Nghiên cứu làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn sử dụng cưỡng chế hành chính ở Việt Nam có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, nhất là trong bối cảnh nước ta đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện hệ thống pháp luật, phát huy quyền làm chủ của người dân

Phần lớn các ngành và địa phương không có báo cáo, thống kê chi tiết việc áp dụng các biện pháp khôi phục hành chính. Tuy nhiên, cũng có thể tham khảo thực tiễn áp dụng các biện pháp cưỡng chế này trong một vài lĩnh vực quản lý nhà nước, qua đó có cái nhìn khái quát về thực tiễn áp dụng nhóm cưỡng chế hành chính này.



Nguồn: Báo cáo công tác xử lý vi phạm trật tự vi xây dựng đô thị trên địa bàn thành phố năm 2012 - 2013 của Sở Xây dựng/ thanh tra- Ủy ban nhân dân tỉnh phố Hà Nội.



Nguồn: Báo cáo số 440/BC - STNMT ngày 10/2013 của Sở Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội "Kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý, khắc phục các dự án đầu tư có sử dụng đất chậm triển khai thực hiện, vi phạm Luật đất đai trên địa bàn Thành phố"

Trong lĩnh vực trật tự xây dựng đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội, năm 2012, số vụ vi phạm bị áp dụng biện pháp cưỡng chế khôi phục hành chính là 813/3.028 vụ xử phạt vi phạm hành chính, chiếm tỷ lệ 26,8%; năm 2013 là 398/1.708 vụ, chiếm tỷ lệ 23,3%. Trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận trong các năm 2010 - 2012, số vụ vi phạm hành chính bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là 677/127.372 vụ vi phạm bị xử phạt, chiếm tỷ lệ 0,53%. Trong lĩnh vực đất đai, số vụ vi phạm hành chính bị áp dụng biện pháp thu hồi đất" trên địa bàn thành phố Hà Nội từ năm 2009 đến hết quý I/2013 là 43122 vụ xử phạt vi phạm hành chính, chiếm tỷ lệ 35,2 %.

Qua khảo sát thực tiễn áp dụng các biện pháp khôi phục hành chính, có thể rút ra một số nhận xét dưới đây:

Thứ nhất, một số biện pháp khôi phục hành chính không có tính khả thi trong thực tiễn áp dụng. Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả "buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu" trên thực tế có tình trạng không thể khôi phục lại y nguyên tình trạng ban đầu ví dụ như biện pháp "buộc người vi phạm trồng lại rừng và chịu chi phí trồng rừng" trong lĩnh vực bảo vệ rừng và quản lý lâm sản, hoặc không có tính khả thi ví dụ như biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm

TTBDDBL

môi trường, lây lan dịch bệnh" trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, y tế, nhưng vẫn phải ra quyết định áp dụng.

Thứ hai, có sự áp dụng pháp luật không thống nhất giữa các địa phương, ngành, lĩnh vực, thậm chí áp dụng không đúng với quy định của pháp luật.

Điển hình là việc áp dụng biện pháp "buộc tiêu hủy vật phẩm, phương tiện gây hại cho sức khỏe của con người, vật nuôi, cây trồng". Trên thực tế, đối với nhiều tang vật như các loại vũ khí tự chế, hàng giả, hàng độc hại, văn hóa phẩm đồi trụy... việc quyết định tiêu hủy rất dễ dàng song, đối với các tài sản có giá trị cao lại nảy sinh nhiều ý kiến trái chiều dẫn đến áp dụng không thống nhất: một là, tịch thu sung công quỹ Nhà nước; hai là, áp dụng các biện pháp "buộc tiêu hủy".

Trong lĩnh vực đất đai, xây dựng, biện pháp "buộc thảo dỡ công trình xây dựng" (thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện) và biện pháp "buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi cho vi phạm hành chính gây ra" (thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp xã). thường bị nhầm là một, dẫn đến áp dụng tại thẩm quyền.

Thứ ba, có sự bất cập trong việc quy định thẩm quyền áp dụng biện pháp cưỡng chế khôi phục.

Các quy định về thẩm quyền cưỡng chế trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 cũng như Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 cho thấy một số quy định về xử phạt vi phạm hành chính như ra quyết định, thẩm quyền xử phạt, áp dụng biện pháp khôi phục còn bất cập, thiếu tính khả thi. Có thể đưa ra hai ví dụ so sánh: chiến sĩ công an nhân dân là chủ thể ở cấp thấp nhất có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, và không có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt của mình. Tuy nhiên, trong thực tiễn vấn đề cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt của chiến sĩ công an nhân dân hầu như không phải đặt ra bởi tự bản thân người chiến sĩ công an nhân dân với sức mạnh của lực lượng vũ trang đã có đủ uy lực để "cưỡng chế" bảo đảm cho việc thi hành quyết định xử phạt của mình. Trong khi đó, Ủy ban nhân dân là cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước, đồng thời là cơ quan có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính cao nhất ở từng cấp. Nhưng việc ban hành và tổ chức

TTBDĐBDC

thực hiện quyết định cưỡng chế của Ủy ban nhân dân lại là một khó khăn, và Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của nó không, chức năng cưỡng chế[1]. Các quy định về vấn đề này trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 cũng không có thay đổi, dẫn đến bất cập nói trên vẫn chưa được khắc phục trong thực tiễn quản lý hiện nay. Từ đó, một vấn đề đặt ra là có nên dựa vào thẩm quyền quản lý nhà nước để quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp cưỡng chế khôi phục không?

Thứ tư, việc áp dụng biện pháp cưỡng chế khi phục hành chính có thể nói là khó khăn, phức tạp nhất trong các nhóm cưỡng chế hành chính, đồng thời tỷ lệ chấp hành các quyết định cưỡng chế này của người vi phạm không cao.

Sở dĩ như vậy là vì có những loại nghĩa vụ mà chỉ có thể do cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế thực hiện, lực lượng cưỡng chế không thể làm thay được. Ví dụ, nếu quyết định cưỡng chế là buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có thể thành lập Hội đồng cưỡng chế để tiến hành cưỡng chế tháo dỡ công trình xây dựng trái phép theo thẩm quyền. Tuy nhiên, nếu biện pháp cưỡng chế là buộc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hay buộc thực hiện nghĩa vụ giám hộ thì phải xử lý như thế nào?

Sự phức tạp trong áp dụng các biện pháp cưỡng chế khôi phục hành chính thể hiện rất rõ trong công tác cưỡng chế giải phóng mặt bằng, thu hồi đất. Ví dụ, trong số 122 vụ xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai trên I/ 2013, số vụ vi phạm bị áp dụng biện pháp cưỡng chế "thu địa bàn thành phố Hà Nội từ năm 2009 đến hết quý hồi đất" là 43 vụ, chiếm tỷ lệ 35,24 %; trong đó, số vụ cưỡng chế hoàn thành tính đến thời điểm báo cáo là 17 vụ, chiếm tỷ lệ 39,53[2]; thời gian thực hiện cưỡng chế kéo dài; việc cưỡng chế phải trải qua một quy trình thủ tục phức tạp; hao phí xã hội cho việc áp dụng biện pháp cưỡng chế này rất lớn. Mặc dù vậy, tình trạng khiếu kiện trong thực hiện cưỡng chế thu hồi đất chiếm tỷ lệ tới 95 % trong các vụ khiếu kiện do Bộ Tài nguyên và Môi trường

[1] Xem Bộ Tư pháp - Vụ Pháp luật hình sự, hành chính: Cơ chế bảo đảm thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội, 2010, tr. 8

[2] Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội - Sở Tài nguyên và Môi trường: Báo cáo số 440/ BC - STNMT ngày 10/4/2013 về kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý, khắc phục các dự án đầu tư có sử dụng đất chậm triển khai thực hiện, vi phạm Luật đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội, 2013, tr. 4.

TTBDDBDC

thụ lý giải quyết"[3]. Điều đó đặt ra câu hỏi cho việc lựa chọn phương thức quản lý phù hợp trong công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Xem xét hoạt động áp dụng cưỡng chế hành chính dưới góc độ hiệu quả cho thấy cũng có vấn đề cần nghiên cứu. Như việc tổ chức quy mô và cách thức tiến hành cưỡng chế nếu không nhìn nhận thấu đáo dễ gây nên. bị cưỡng chế như đối tượng phạm pháp - dẫn đến sự đối đầu không cần thiết của người dân với cơ quan công quyền. Có những vụ việc cưỡng chế hành chính chưa cân nhắc kỹ đã huy động đông đảo cán bộ, chiến sĩ thuộc các lực lượng vũ trang vào cuộc, cùng với nhiều phương tiện "mang tính trấn áp" là biểu hiện có tính "tả khuynh" về quan điểm, đường lối, sai về xác định, đánh giá đối tượng, mục đích cưỡng chế, từ đó sai về chỉ đạo. Thực tế đã xảy ra đối với một số vụ việc liên quan đến đất đai, kết quả thu về có khi chỉ là thu hồi hay phá được "cái nhà", nhưng cái mất lại quá lớn, nhất là những vụ việc dẫn đến thương vong với việc thực thi cưỡng chế trở thành điểm nóng như một "trận đánh" với chi phí cho việc tổ chức, giải quyết hậu quả không thể tính hết được... làm xấu đi hình ảnh của chính quyền và làm giảm lòng tin của người dân vào chủ trương, chính sách của Nhà nước (như vụ cưỡng chế thu hồi đất ở Tiên Lãng, Hải Phòng; ở Văn Giang, Hưng Yên). Nhìn vào nhiều vụ việc cưỡng chế với việc áp dụng biện pháp "cứng rắn" cho thấy công tác dân vận, tuyên truyền, đối thoại với dân đã không được thực hiện tốt, người dân có lý do để chưa đồng tình với một chủ trương khi lợi ích chưa được giải quyết thấu đáo. Hơn thế nữa, nó tạo ra hình ảnh không tốt do việc lạm dụng cưỡng chế trong công tác quản lý.

Thứ năm, ngay chính trong tư duy của các cơ quan người có thẩm quyền cưỡng chế đã quá nhấn mạnh đến việc xử phạt mà coi nhẹ việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế khôi phục. Kết quả là trong xử lý vi phạm hành chính tồn tại một hiện tượng "phản pháp luật" - đó chính là hiện tượng "phạt, cho tồn tại". Việc xử lý "cắt ngọn" nhà xây không phép, sai phép ở Hà Nội trong những năm qua chỉ là một trong các ví dụ cho sự nổi cộm của hiện tượng này.

---

[3] Bộ Tài nguyên và Môi trường - Thanh tra: Kế hoạch ngày 19/8/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2011 - 2015, Hà Nội, 2010, tr. 3

TTBDDBDC

2. Pháp luật về các biện pháp khôi phục hành chính

- Các biện pháp khôi phục hành chính theo quy định của pháp luật hiện hành gồm hai nhóm: các biện pháp khắc phục hậu quả và các biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ.

Các biện pháp khắc phục hậu quả được quy định tại tập trung trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 và các nghị định của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý Nhà nước. Về cơ bản, các biện pháp khắc phục hậu quả trong các quy định pháp luật hiện hành không thay đổi quy so với các quy định trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 và các nghị định của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước trước đây. Theo quy định hiện nay, các biện pháp khắc phục hậu quả gồm ba nhóm: nhóm khắc phục hậu quả mang tính tài sản; nhóm khắc phục hậu quả hướng đến nhân thân người vi phạm; nhóm khắc phục hậu quả mang tính tổ chức.

Nhóm biện pháp khắc phục hậu quả mang tính tài sản bao gồm: buộc nộp lại số lợi tức bất hợp pháp có được hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy, buộc truy nộp số tiền bảo hiểm xã hội, buộc nộp thuế, v.v..

Nhóm biện pháp khắc phục hậu quả hướng đến nhân thân người vi phạm gồm buộc đình chỉ chức danh đã được bổ nhiệm, buộc bãi nhiệm chức danh đã được phê chuẩn. Nhóm biện pháp khắc phục hậu quả mang tính tổ chức bao gồm: khắc phục hậu quả thông qua việc chấm dứt, hủy bỏ hậu quả do vi phạm hành chính gây ra buộc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép; buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm; hủy bỏ văn bản trái pháp luật; hủy bỏ kết quả bán đấu giá; thu hồi hộ chiếu, giấy phép, hạn ngạch giấy phép đã cấp; hủy bỏ kết quả đăng ký hộ khẩu; buộc thu hồi sản phẩm, hàng hóa không bảo đảm chất lượng, buộc giải thể cơ sở giáo dục được thành lập không đúng thẩm quyền.. và khắc phục hậu quả thông qua sửa chữa, phục hồi các quan hệ pháp luật bị xâm hại (buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi; buộc thực hiện các pháp luật chuyên ngành như Luật đất đai, Luật an toàn thực phẩm, Luật biên giới quốc gia, Luật an ninh quốc gia, biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lấy lan dịch bệnh; buộc đưa ra khỏi lãnh thổ Việt Nam hoặc tải xuất hàng hóa, vật

TTBDDBDC

phẩm, phương tiện buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên hàng hóa, phương tiện kinh doanh, vật phẩm; buộc khôi phục lại quyền lợi hợp pháp đã bị xâm hại; buộc xin lỗi công khai; buộc cải chính thông tin...).

Nguyên tắc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả được quy định tại khoản 2 Điều 28 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017. Cùng với việc quy định nguyên tắc áp dụng, pháp luật cũng quy định người có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, do tính chất của nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính này nên không thể quy định trình tự, thủ tục để khắc phục hậu quả. Cá nhân, tổ chức vi phạm là người chịu trách nhiệm thi hành các biện pháp cần thiết để khôi phục, sửa chữa những hậu quả do hành vi vi phạm hành chính gây ra. Trường hợp việc khắc phục hậu quả vượt quá khả năng của cá nhân, tổ chức vi phạm thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ phải áp dụng các biện pháp cần thiết để khắc phục hậu quả và chi phí khắc phục do cá nhân, tổ chức vi phạm chịu trách nhiệm.

Nhóm biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ của người vi phạm, được quy định trong rất nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành như Luật đất đai, Luật an toàn thực phẩm, Luật biên giới quốc gia, Luật an ninh quốc gia, Luật công an nhân dân, Luật quốc phòng, Luật cảnh vệ, 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 biện pháp khôi phục thực thi nghĩa vụ gồm có:

Khôi phục thực thi nghĩa vụ để phòng ngừa hành chính: kiểm tra giấy tờ, hàng hóa, hành lý, kiểm tra sức khỏe bắt buộc; di dân khỏi khu vực nguy hiểm; các biện pháp kiểm dịch y tế biên giới...;

Khôi phục thực thi nghĩa vụ vì lý do an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia: trưng mua, trưng dụng tài sản; thu hồi đất; trưng dụng đất...;

Khôi phục thực thi nghĩa vụ để duy trì trật tự quản lý: buộc thực hiện kiểm định; buộc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường; buộc thực hiện các yêu cầu về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường và bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường; buộc thực hiện nghĩa vụ giám hộ; buộc chấp hành đúng các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước..

TTBDDBDC

Có thể nói rằng, trong các nhóm cưỡng chế hành chính thì nhóm khôi phục hành chính xét về số lượng, loại biện pháp là nhiều và đa dạng nhất. Khó có thể thống kê hết được các biện pháp này bởi chúng không được quy định tập trung, mà nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật, Sự phong phú, đa dạng của các biện pháp khôi phục hành chính xuất phát từ sự đa dạng về nghĩa vụ của các chủ thể trong hoạt động quản hành chính nhà nước.

So với các biện pháp khắc phục hậu quả, các biện pháp cưỡng chế khôi phục thực thi nghĩa vụ được quy định chặt xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng, quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở, khoản 1, 4 Điều 2 Nghị định số 144/2013/NĐ - CP ngày 29/10/2013 của Chính phủ quy chẽ, cụ thể hơn (về căn cứ áp dụng, thẩm quyền áp dụng hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng, khai thác, chế và bảo vệ chăm sóc trẻ em; Nghị định số 174/2013/NĐ - CP và đặc biệt là trình tự, thủ tục áp dụng được quy định rất chặt chẽ, chi tiết), ví dụ: thủ tục cưỡng chế thu hồi đất: trưng mua, trưng dụng tài sản, cưỡng chế cách ly y tế, kiểm dịch y tế biên giới. Trong khi đó, đối với các biện pháp khắc phục hậu quả, pháp luật chỉ quy định hiện pháp được áp dụng là biện pháp nào, còn cách thức thực hiện ra sao do cá nhân, tổ chức vi phạm hoàn toàn tự quyết định, pháp luật không điều chỉnh.

Các quy định của pháp luật về các biện pháp khôi phục hành chính có một số điểm hạn chế, bất hợp lý sau:

Thứ nhất, quy định biện pháp cưỡng chế khôi phục không đúng với bản chất của biện pháp cưỡng chế nhà nước. Trong một số văn bản pháp luật hiện hành quy định hiện pháp "Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi các quyết định, giấy xác nhận, thẻ... " là biện pháp khắc phục hậu quả (khoản 4 Điều 38 Nghị định số 139/ 2017 NĐ - CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm ang biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng; sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản; phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở; khoản 1, 4 Điều 2 Nghị định số 144/2013/NĐ-Cp ngày 29/10/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo trợ, cứu trợ xã hội và bảo vệ chăm sóc trẻ em; nghị định số 174/2013/ND-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính viễn thông, công nghệ

TTBDDBDC

thông tin và tần số vô tuyến điện; khoản 12 Điều 3 Nghị định số 176/2013/NĐ - CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế). Với tư cách là một biện pháp cưỡng chế nhà nước, không thể quy định biện pháp cưỡng chế là "kiến nghị" hay "đề nghị thu hồi quyết định/giấy xác nhận/thẻ. Biện pháp khắc phục hậu quả này phải là biện pháp "buộc thu hồi các quyết định giấy xác nhận/thẻ".

Thứ hai, quy định tên gọi của biện pháp khôi phục hành chính không đúng với tính chất của biện pháp. Một số văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính được ban hành để thi hành Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 có quy định các biện pháp khắc phục hậu quả bằng việc thực hiện hành động tích cực thuộc nghĩa vụ trước đây chưa được thực hiện, như biện pháp "Buộc thực hiện đúng các quy định của pháp luật về lập quỹ dự phòng về trợ cấp mất việc làm" (điểm a khoản 3 Điều 4 Nghị định số 47/2010/NĐ - CP ngày 06/5/2010 của Chính phủ quy định xử phạt hành chính về hành vi vi phạm pháp luật lao động), "buộc chấp hành đúng các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước" (Điều 6 Nghị định số 66/ 2012/NĐ - CP ngày 06/9/2012 của Chính phủ quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước). Cần phải thấy rằng, các biện pháp khắc phục hậu quả thực hiện chức năng giải quyết hậu quả do vi phạm hành chính gây ra để khôi phục lại quan hệ pháp luật cụ thể đã bị vi phạm, đưa quan hệ pháp luật đó trở lại trạng thái ban đầu. Việc quy định các biện pháp buộc thực hiện những công việc, trách nhiệm mà trước đó do không thực hiện nên cá nhân, tổ chức đã bị xử phạt mặc dù hành vi vi phạm chưa trực tiếp gây ra hậu quả không thể coi là biện pháp khắc phục hậu quả, bởi nó không phù hợp với bản chất của biện pháp khắc phục hậu quả. Các biện pháp này về bản chất là các biện pháp khởi phục việc thực thi nghĩa vụ của chủ thể vi phạm.

Thực trạng này hiện nay vẫn còn tồn tại trong nhiều văn bản hướng dẫn thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, ví dụ quy định các biện pháp khắc phục hậu quả là "buộc thực hiện các yêu cầu của người, cơ quan quản lý nhà nước (khoản 5 Điều 47 Nghị định số 155/2016/NĐ - CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường), "buộc đăng ký nghĩa vụ quân sự", "buộc chấp hành lệnh gọi nhập ngũ (khoản 2 Điều 7, điểm a khoản 5 Điều 9

TTBDĐBDC

Nghị định số 120/2013/NĐ - CP ngày 09/10/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quốc phòng, cơ yếu sửa đổi bởi Nghị định số 102/2014/NĐ - CP ngày 10/11/2014), "buộc phải làm thủ tục cam kết chi", "buộc phải làm thủ tục thanh toán tạm ứng" (khoản 2 Điều 50, khoản 3 Điều 51 Nghị định số 192/2013/NĐ - CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; dự trữ quốc gia; kho bạc Nhà nước sửa đổi, bổ sung bởi nghị định số 58/2015/NĐ-CP ngày16/6/2015), v.v.v…

Thứ ba, quy định biện pháp khắc phục hậu quả có tính chất tương tự các biện pháp xử phạt. Một thực trạng phổ biến trong các quy định của pháp luật về biện pháp khắc phục hậu quả trước khi ban hành Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2018 là việc quy định biện pháp khắc phục hậu quả có tính chất tương tự các hình thức xử phạt (bản chất là trừng phạt bổ sung). Ví dụ, biện pháp khắc phục hậu quả "tịch thu số lợi thu bất chính" do vi phạm hành chính mà có, "cấm biểu diễn", "cắt liên lạc điện thoại" (điểm a, b khoản 8 Điều 16, điểm b khoản 8 Điều 29 Nghị định số 75/ 2010/NĐ - CP ngày 12/7/2010 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hóa), biện pháp "Bị cấm vận chuyển thương mại bằng đường hàng không (điểm đ khoản 3 Điều 4, điểm b khoản 9 Điều 12 Nghị định số 60/2010/NĐ - CP ngày 03/6/2010 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng), "buộc hủy bỏ kết quả bán đấu giá" hoặc "cấm tham gia hoạt động đấu thầu" (khoản 7 Điều 46, khoản 5 Điều 47 Nghị định số 06/2008/ NĐ - CP ngày 16/01/2008 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thương mại[Nghị định số 06/2008/NĐ - CP ngày 16/01/2018 được sửa đổi bởi Nghị định số 08/2013/NĐ - CP ngày 10/01/2018), "tạm giữ thẻ bảo hiểm y tế (điểm a khoản 3 Điều 4 Nghị định số 92/2011/NĐ - CP ngày 17/10/2011 của Chính phủ về việc quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo hiểm y tế), "đình chỉ hoạt động có thời hạn" đối với tổ chức đưa người lao động đi nước ngoài vi phạm hành chính (Luật người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006, Luật người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 được sửa đổi năm 2013). Việc áp dụng các biện pháp này không thể đưa quan hệ pháp luật bị vi phạm trở lại trạng

TTBDĐBDC

thái ban đầu, mà mục đích là nhằm trừng trị người vi phạm – mang bản chất của biện pháp xử phạt. Do vậy, chúng không thể là biện pháp khắc phục hậu quả.

Trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 và các văn bản hướng dẫn thị hành hiện nay, thực trạng này tuy đã được khắc phục, nhưng vẫn còn tồn tại trong một số văn bản. Ví dụ quy định các biện pháp khắc phục hậu quả: "Đình chỉ hoạt động đào tạo đại lý của cơ sở đào tạo đại lý từ 1 đến 3 tháng" (điểm d khoản 6 Điều 24 Nghị định số 98/2013/NĐ - CP ngày 28/8/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm, kinh doanh số xố sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 48/2016/NĐ - CP ngày 21/3/2018), "buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp" (điểm i khoản 1 Điều 28 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017), "Đình chỉ dán nhãn năng lượng đã cấp" hoặc "xóa tên khỏi Danh mục các phòng thử nghiệm đạt chuẩn được thực hiện thử nghiệm hiệu suất năng lượng" (điểm b, khoản 7, Điều 30, điểm b, khoản 2, Điều 31 Nghị định số 134/2013/NĐ - CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả), "Cấm đi làm việc ở nước ngoài" (điểm b, c khoản 3 Điều 35 Nghị định số 95/2013/NĐ - CP ngày 22/8/2013 của Chính phủ về quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ - CP ngày 07/10/2015).

Thứ tư, quy định biện pháp cưỡng chế dân sự là biện pháp cưỡng chế hành chính khắc phục hậu quả. Trong nhiều văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trước đây quy định biện pháp "buộc bồi thường thiệt hại", "buộc trả chi phí..." là biện pháp khắc phục hậu quả, ví dụ như trong các lĩnh vực xây dựng, quản lý công trình hạ tầng đô thị và quản lý sử dụng nhà, thức ăn chăn nuôi; quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; bảo hiểm; lao động, bảo hiểm xã hội; điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Mặc dù đây là các biện pháp khắc phục hậu quả nhưng chúng mang tính chất của biện pháp cưỡng chế dân sự, không phải là biện pháp cưỡng chế hành chính.

Những quy định như thế này vẫn còn trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, như "buộc trả khoản tiền lãi của số tiền lương chậm trả cho người lao động (điểm b

TTBDDBDC

khoản 6 Điều 13 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP ngày 22/8/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 88/2015/NĐ - CP ngày 07/10/2015), "buộc trả chi phí khám, chữa bệnh" (khoản 3 Điều 3 Nghị định số 176/2013/NĐ - CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế), "Buộc phải bồi thường toàn bộ số tiền bị thiệt hại" (điểm b khoản 7 Điều 9, điểm d khoản 12 Điều 12 Nghị định số 134/2013/NĐ - CP ngày 17/10/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả).

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tư pháp - Vụ Pháp luật hình sự, hành chính: Cơ chế bảo đảm thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội, 2010
2. Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội - Sở Tài nguyên và Môi trường: Báo cáo số 440/ BC - STNMT ngày 10/4/2013 về kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý, khắc phục các dự án đầu tư có sử dụng đất chậm triển khai thực hiện, vi phạm Luật đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội, 2013
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường - Thanh tra: Kế hoạch ngày 19/8/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2011 - 2015, Hà Nội, 2010

TTBDDBDC