

PHÁP LUẬT XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN

VŨ NGỌC HÀ*

Xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên là một trong các hoạt động nằm trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính. Đây là hoạt động áp dụng các hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm pháp luật của người chưa thành niên. Bài viết nêu thực trạng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên; đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định này trong thời gian tới.

Từ khóa: Xử phạt vi phạm hành chính; người chưa thành niên; các hình thức xử phạt.

Administrative sanctions for juveniles fall within the broader scope of administrative violation handling. This involves the imposition of penalties and remedial measures for unlawful acts committed by juveniles. The article examines the current legal framework governing administrative sanctions imposed on juveniles and proposes several recommendations for improving relevant regulations in the future.

Keywords: Administrative sanctions; juveniles; forms of penalties.

NGÀY NHẬN: 12/12/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/3/2025

NGÀY DUYỆT: 16/4/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.351.2025.1152>

1. Đặt vấn đề

Những năm gần đây, tình hình người chưa thành niên vi phạm pháp luật đang có chiều hướng gia tăng, cả về số lượng và chất lượng. Tình trạng tội phạm trẻ hóa đang có chiều hướng gia tăng, trong đó xuất hiện cả những hành vi phạm tội đặc biệt nghiêm trọng. Theo báo cáo hàng năm của ngành Công an, hành vi do người chưa thành niên thực hiện chiếm tỷ lệ lớn là xâm phạm sở hữu (khoảng 46%), trong đó hành vi trộm cắp tài sản chiếm tỷ lệ khoảng 38%. Các hành vi phạm khác, như: xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm người khác (khoảng 18%) trên tổng số vi phạm; bao gồm các tội, như: giết người, cướp tài sản, cướp

giật tài sản, tội cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác. Về giới tính, độ tuổi, 96% người chưa thành niên vi phạm pháp luật là nam giới, chủ yếu từ 16 đến dưới 18 tuổi. Trong tổng số người chưa thành niên vi phạm pháp luật thì đa số là vi phạm lần đầu, có gần 24% không biết chữ hoặc chỉ học tiểu học; gần 48% đã thôi học; gần 21% người chưa thành niên bị khởi tố có hoàn cảnh gia đình không thuận lợi như bố hoặc mẹ bị phạt tù, ly dị, không có bố hoặc mẹ, hoặc đi lang thang¹. Từ những con số cho thấy, điều kiện, hoàn cảnh bên ngoài tác động cùng với nhận thức chưa đầy đủ của trẻ

* TS, Trường Đại Luật Hà Nội

chưa thành niên là yếu tố dẫn đến hành vi vi phạm pháp luật.

2. Đánh giá quy định của pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên hiện nay

Theo thống kê sơ bộ, trung bình mỗi năm cả nước có khoảng 13.000 thanh, thiếu niên vi phạm pháp luật. Tỷ lệ gây án ở tuổi vị thành niên là 5,2% đối với người dưới 14 tuổi, 24,5% đối với người từ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi và 70,3% đối với người từ 16 đến dưới 18 tuổi². Phần thứ năm *Luật Xử lý vi phạm hành chính* năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định cụ thể việc xử lý đối với người chưa thành niên còn được áp dụng các nguyên tắc sau đây:

Nguyên tắc thứ nhất: trong quá trình xem xét xử lý người chưa thành niên vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải bảo đảm lợi ích tốt nhất cho người chưa thành niên. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng chỉ được áp dụng khi xét thấy không có biện pháp xử lý khác phù hợp hơn.

Nguyên tắc thứ hai: việc xử lý người chưa thành niên vi phạm hành chính còn căn cứ vào khả năng nhận thức của người chưa thành niên về tính chất nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm, nguyên nhân và hoàn cảnh vi phạm để quyết định việc xử phạt hoặc áp dụng biện pháp xử lý hành chính phù hợp.

Nguyên tắc thứ ba: việc áp dụng hình thức xử phạt, quyết định xử phạt đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính phải nhẹ hơn so với người thành niên có cùng hành vi vi phạm hành chính.

Trong quá trình xử lý người chưa thành niên vi phạm hành chính, bí mật riêng tư của người chưa thành niên phải được tôn trọng và bảo vệ. Từ những phân tích cho thấy, việc đánh giá các quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề này như sau:

a. Về nội dung của pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên

Thứ nhất, quy định chi tiết cách tính tuổi của người chưa thành niên vi phạm hành chính trong trường hợp không thể xác định chính xác ngày tháng sinh. Độ tuổi đóng vai trò rất quan trọng trong việc xác định có hay không vi phạm hành chính để từ đó ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, *Luật Xử lý vi phạm hành chính* và các văn bản hướng dẫn liên quan lại không quy định cụ thể về cách tính tuổi để ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp không thể xác định chính xác ngày, tháng sinh của người chưa thành niên. Tại khoản 1 Điều 25 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 quy định: “Khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên, trường hợp không xác định được chính xác tuổi để áp dụng hình thức xử phạt, thì người có thẩm quyền xử phạt lựa chọn áp dụng hình thức xử phạt có lợi nhất cho người vi phạm”. Tuy nhiên, Nghị định cũng không nêu rõ cách xác định tuổi để ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên bị xử phạt vi phạm hành chính.

Thứ hai, quy định cụ thể nguyên tắc làm cơ sở xác định chính xác mức tiền phạt đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính. Trường hợp người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi vi phạm hành chính thì không áp dụng hình thức phạt tiền. Trường hợp người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính bị phạt tiền thì mức tiền phạt không quá 1/2 mức tiền phạt áp dụng đối với người thành niên; bị buộc phải nộp một khoản tiền tương đương trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính vào ngân sách nhà nước (khoản 1 Điều 126 của *Luật Xử lý vi phạm hành chính*) thì số tiền nộp vào ngân sách nhà nước bằng 1/2 trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Trường hợp không có tiền nộp phạt hoặc không có

khả năng thực hiện biện pháp khắc, phục hậu quả thì cha mẹ hoặc người giám hộ phải thực hiện thay. Tuy nhiên, liên quan đến mức tiền phạt thì quy định “mức tiền phạt không quá 1/2 mức tiền phạt áp dụng đối với người thành niên” không thật sự rõ ràng và tạo ra cách áp dụng pháp luật không thống nhất³.

Thứ ba, quy định chi tiết trường hợp cha mẹ hoặc người giám hộ phải thực hiện thay nghĩa vụ nộp tiền phạt trong trường hợp người chưa thành niên từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính mà không có tiền nộp phạt; cha mẹ hoặc người giám hộ phải nộp một khoản tiền tương đương giá trị tang vật, phương tiện vi phạm vào ngân sách nhà nước để thay thế cho việc thực hiện hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Mục đích chính của việc thực hiện nghĩa vụ giám hộ này là nhằm xác định trách nhiệm của cha mẹ hoặc người giám hộ đối với con em mình. Đây là hậu quả bất lợi mà cha mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên phải gánh chịu vì không thực hiện nghĩa vụ giáo dục, chăm sóc người chưa thành niên một cách đầy đủ, đúng mực⁴. Quyết định xử phạt vi phạm hành chính được coi là đã thi hành khi cha mẹ hoặc người giám hộ thực hiện nghĩa vụ nộp tiền thay cho người chưa thành niên. Nếu cha mẹ hoặc người giám hộ không thực hiện nghĩa vụ nộp tiền thay thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các biện pháp tại Điều 68 *Luật Xử lý vi phạm hành chính* năm 2012 hay không? Trên thực tế, nhiều quyết định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành để xử phạt đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính nhưng cha mẹ hoặc người giám hộ không thực hiện thi hành theo quy định. Người có thẩm quyền cũng không thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với cha mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên. Đây là một thiếu sót trong quy định của *Luật* và các văn bản hướng dẫn liên quan.

b. Thực tiễn quy định về hình thức xử phạt vi phạm hành chính trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên

Một là, chưa quy định rõ việc áp dụng hình thức xử phạt “tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính” đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi. Câu hỏi đặt ra đối với người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi nếu vi phạm hành chính liệu có thể bị áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính hay không? Nếu có thì hình thức xử phạt được áp dụng là hình thức xử phạt chính và hình thức xử phạt bổ sung⁵. Theo quy định tại Điều 134, 135 *Luật Xử lý vi phạm hành chính* năm 2012 không cấm áp dụng hình thức xử phạt chính là tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi. Tuy nhiên, tại Điều 22 *Luật Xử lý vi phạm hành chính* lại quy định mọi người vi phạm hành chính do người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện thì người có thẩm quyền chỉ áp dụng hình thức phạt chính là cảnh cáo. Với những quy định này cho thấy, các quy định của *Luật Xử lý vi phạm hành chính* đã làm hẹp đi phạm vi và điều kiện áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính. Do đó, các quy định trên là “kê hờ” và có thể bị lợi dụng là sử dụng người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện vi phạm hành chính.

Hai là, biện pháp nhắc nhở trong *Luật Xử lý vi phạm hành chính* năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) chưa rõ ràng khi áp dụng đối với người chưa thành niên. Tiêu chí để áp dụng có thể được hiểu theo hướng sau:

(1) Vi phạm hành chính theo quy định trong các văn bản pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính chỉ bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Trong trường hợp xảy ra vi phạm trong lĩnh vực này, người có thẩm quyền chỉ được áp dụng hình thức phạt cảnh cáo chứ không được áp dụng bất cứ hình thức xử phạt nào khác.

(2) Mọi hành vi vi phạm hành chính do người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện thì không bị phạt tiền mà đều chỉ bị áp dụng hình thức cảnh cáo với tư cách là hình thức xử phạt chính. Nếu người vi phạm đã thành thật khai báo, hối lỗi về hành vi hành chính của mình thì cơ quan có thẩm quyền có thể áp dụng biện pháp nhắc nhở. Việc áp dụng biện pháp này trên thực tế sẽ không phát huy được ý nghĩa giáo dục đối với người vi phạm nếu người vi phạm lợi dụng độ tuổi từ 14 tuổi đến 16 tuổi để thực hiện hành vi vi phạm pháp luật.

(3) Mức xử phạt đối với hình thức phạt tiền chưa đủ sức răn đe đối với các hành vi vi phạm của người chưa thành niên. Nhiều người vi phạm luật giao thông, trong đó có người chưa thành niên bị bắt phải nộp phạt với mức tối đa thì mới được lấy lại phương tiện. Nhiều người đã chấp nhận bỏ phương tiện để không phải nộp tiền phạt. Như vậy, Nhà nước vừa không thu được tiền phạt vừa phải bỏ ra một khoản chi phí cho việc tạm giữ một số lượng lớn phương tiện vi phạm pháp luật⁶.

c. Quy định về biện pháp khắc phục hậu quả trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên

Thứ nhất, Luật Xử lý vi phạm hành chính và các nghị định hướng dẫn liên quan trong các lĩnh vực đã không quy định chính xác về tên gọi của một số biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính, như: điểm i khoản 1 Điều 28, 37 *Luật Xử lý vi phạm hành chính* quy định biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính”. Tuy nhiên, Điều 135 lại quy định biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại khoản thu bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính”. Vậy, áp dụng quy định nào mới đúng đối với trường hợp người chưa thành niên vi phạm hành chính⁷. Bởi quy định khác nhau về thuật ngữ pháp lý này dẫn đến một số địa phương đã gặp vướng mắc trong việc áp dụng trong thực tiễn.

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về cách thức và thủ tục thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính. Hiện nay, người có thẩm quyền gặp không ít khó khăn, vướng mắc khi áp dụng biện pháp “buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu” trong xử phạt vi phạm hành chính. *Luật Xử lý vi phạm hành chính* và các nghị định trong các lĩnh vực chỉ mới quy định khái quát về “buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường” nhưng chưa có quy định cụ thể về cách thức và thủ tục thực hiện biện pháp này. Ngoài ra, sự không rõ ràng về các thủ tục, thời hạn cũng trở thành khó khăn trong việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả này.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên

Một là, có thể áp dụng cách xác định tuổi của người chưa thành niên bị xử phạt vi phạm hành chính tương tự đối với người chưa thành niên vi xử lý vi phạm hành chính. Theo khoản 1 Điều 25 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP quy định khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên, trường hợp không xác định được chính xác tuổi để áp dụng hình thức xử phạt thì người có thẩm quyền xử phạt lựa chọn áp dụng hình thức xử phạt có lợi nhất cho người vi phạm.

Hai là, tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung những quy định về nguyên tắc áp dụng các hình thức xử phạt đối với người chưa thành niên nói chung và đối với những người từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi nói riêng. Theo đó, có thể sửa đổi Điều 22, 134, 135 *Luật Xử lý vi phạm hành chính* theo hướng “người chưa thành niên vi phạm hành chính thì có thể bị áp dụng một trong các hình thức xử phạt là cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính”. Với hướng sửa đổi này, người chưa thành niên vi phạm hành chính có thể bị phạt cảnh cáo, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

Ba là, để bảo đảm cho việc thi hành hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính trong trường hợp người chưa thành niên vi phạm hành chính có cha mẹ hoặc người giám hộ không thực hiện nộp phạt một khoản tiền tương đương thì có thể quy định bổ sung theo hướng: nghĩa vụ nộp phạt này thuộc về cha mẹ hoặc người giám hộ có con là trẻ vị thành niên vi phạm hành chính. Ngoài ra, cần quy định bổ sung thêm biện pháp cưỡng chế thi hành đối với cha mẹ hoặc người giám hộ nếu không thực hiện nghĩa vụ nhằm bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật.

Bốn là, tăng cường tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong mọi lĩnh vực cho các tầng lớp nhân dân, mọi đối tượng trong xã hội. Ưu tiên tuyên truyền pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính theo từng ngành, lĩnh vực có số vụ việc vi phạm phổ biến. Có những hình thức truyền truyền, phổ biến phù hợp với mọi đối tượng trong xã hội.

Năm là, nâng cao trách nhiệm, đạo đức trong thi hành công vụ của người được giao nhiệm vụ thực thi pháp luật, nhất là trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính.

Sáu là, sửa đổi, bổ sung mức phạt tiền mới mức độ nặng hoặc nhẹ tùy vào từng hành vi vi phạm cụ thể. Các quy định liên quan đến hình thức xử phạt, mức tiền phạt cần được quy định rõ ràng nhằm tạo ra sự đồng bộ, thống nhất trong áp dụng pháp luật. Xem xét mức tiền phạt trong lĩnh vực nào thì cần tăng lên, lĩnh vực nào thì cần giảm xuống cho phù hợp với thực tế xã hội hiện nay.

Bảy là, thống nhất thuật ngữ tên gọi “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” trong *Luật Xử lý vi phạm hành chính* và các nghị định liên quan về xử phạt vi phạm hành chính có áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả này.

4. Kết luận

Trước yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam,

nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật nói chung và hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nói riêng càng được đặt ra cấp bách, đòi hỏi các cơ quan, người có thẩm quyền nghiên cứu, tham mưu đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay.

Công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật cần xuất phát từ những căn cứ lý luận khoa học về xử phạt vi phạm hành chính đối với nhóm đối tượng vị thành niên. Không thể ngay lập tức có thể có được những văn bản phù hợp với thực tiễn nhưng cũng cần có những bước đi thích hợp trong việc nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung quy định về xử lý vi phạm hành chính nói chung và trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên nói riêng, từ đó có những phương án phù hợp trong việc sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể đối với những quy định còn chồng chéo, chưa phù hợp □

Chú thích:

1. *Pháp luật đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật*. <https://www.xaydungdang.org.vn>, ngày 29/4/2021.

2. *Ngăn chặn tội phạm vị thành niên*. <https://www.tuyengiao.vn>, ngày 09/01/2024.

3. Cao Vũ Minh (2021). *Những nội dung về xử phạt người chưa thành niên vi phạm hành chính cần được quy định chi tiết*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3+4/2021, tr. 61.

4. Nguyễn Thị Phương Châm (2020). *Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do người chưa thành niên gây ra từ góc nhìn pháp luật so sánh*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5/2020, tr. 55.

5. Cao Vũ Minh (2019). *Vướng mắc về hình thức xử phạt hành chính đối với người chưa thành niên*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số, 5/2019, tr. 49.

6. *Tính răn đe của hình thức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính*. <http://quochoi.vn>, ngày 10/3/2020.

7. Cao Vũ Minh (2022). *Biện pháp khắc phục hậu quả đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính - thực trạng và hướng hoàn thiện*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12/2022, tr. 38.