

CHỦ THỂ THỰC HIỆN VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG CHỨNG THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

● NGUYỄN ĐÌNH THỊNH

TÓM TẮT:

Vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng là hành vi của cá nhân cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật trong hoạt động công chứng. Qua quá trình nghiên cứu, có thể thấy rằng, vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng là một vấn đề phức tạp. Để điều chỉnh loại hành vi vi phạm này, mặc dù pháp luật hiện hành đã có nhiều quy định nhưng hoạt động xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động này vẫn còn nhiều bất cập. Trong phạm vi bài viết này tác giả trình bày quy định của pháp luật, thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về chủ thể thực hiện vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng.

Từ khóa: công chứng, vi phạm hành chính, hoạt động công chứng.

1. Khái niệm vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

1.1. Khái niệm vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

Theo khoản 2, Điều 2, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã đưa ra định nghĩa cụ thể về vi phạm hành chính (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*vi phạm hành chính là hành vi có lỗi, do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính*”¹.

Vi phạm hành chính diễn ra trong nhiều lĩnh vực mà công chứng chỉ là một cụ thể điển hình. Hiện nay, việc xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng được thực hiện theo Nghị định số 82/2020/NĐ-CP ngày 15/07/2020 của

Chính phủ. Tuy nhiên, Nghị định số 82/2020/NĐ-CP lại không đưa ra khái niệm “*vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng*”. Do đó, trên cơ sở khái niệm “*vi phạm hành chính*” đã trình bày ở trên, có thể đưa ra khái niệm “*vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng*”. Theo đó, “*vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng là hành vi trái pháp luật, có lỗi (cố ý hoặc vô ý) do tổ chức, cá nhân (trong và ngoài nước) có năng lực trách nhiệm pháp luật hành chính thực hiện, vi phạm các quy định pháp luật về hoạt động công chứng mà theo quy định của pháp luật phải chịu trách nhiệm hành chính*”².

1.2. Khái niệm xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

Theo khoản 2, Điều 2, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì “*xử phạt vi phạm hành chính là việc*

người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính”³. Trong hoạt động công chứng, những vi phạm hành chính liên quan đến công chứng hợp đồng diễn ra rất tinh vi, phức tạp. Do đó, công tác xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm trong hoạt động công chứng sẽ góp phần tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

Tương tự như khái niệm “vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng”, khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng” không được quy định cụ thể, rõ ràng. Do đó, trên cơ sở khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính” nói chung, tác giả mạnh dạn đưa ra khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng”. Theo đó, “*xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng là việc chủ thể có thẩm quyền căn cứ theo thủ tục do pháp luật hành chính quy định áp dụng hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng*”.

2. Quy định của pháp luật hiện hành về chủ thể thực hiện vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

Theo khoản 1 Điều 3 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, “đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính là cá nhân, tổ chức”. Theo quy định của pháp luật hiện hành, cá nhân - chủ thể của vi phạm hành chính phải là người không mắc các bệnh dẫn đến mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi và đạt độ tuổi theo quy định pháp luật⁴. Trong khi đó, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng khi là pháp nhân theo quy định của pháp luật dân sự hoặc các tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng còn được thực hiện bởi chủ thể đặc trưng là hộ gia đình.

Theo Từ điển Luật học, hộ gia đình là “*tập hợp nhóm người có quan hệ hôn nhân, huyết thống*

và nuôi dưỡng”⁵. Như vậy, hộ gia đình muốn được xác định là chủ thể của quan hệ pháp luật thì phải có nhiều người, những người này có quan hệ hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc quan hệ nuôi dưỡng⁶. Theo Bộ luật Dân sự năm 2015, các quy định điều chỉnh cá nhân và hộ gia đình hoàn toàn khác biệt nhau. Điều này cũng được gián tiếp khẳng định trong Luật Đất đai năm 2013⁷. Do đó, không thể xem hộ gia đình là một cá nhân, để từ đó quy định việc xử phạt hộ gia đình giống như cá nhân⁸.

Nhìn chung, sự tồn tại chủ thể là hộ gia đình bên cạnh cá nhân, tổ chức trong quan hệ pháp luật là vấn đề mang tính lịch sử. Đã có nhiều ý kiến đề xuất không nên quy định về địa vị pháp lý của hộ gia đình¹⁰, thế nhưng, hộ gia đình vẫn được xem là một chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự nói chung. Khi đã là chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự nói chung thì hộ gia đình tham gia vào hoạt động công chứng. Khi có những vi phạm hành chính, hộ gia đình cũng bị xử phạt vi phạm hành chính.

3. Thực trạng về chủ thể thực hiện vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

Thứ nhất, theo khoản 6 Điều 3 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP: “*Trường hợp cán bộ, công chức, viên chức, người thuộc lực lượng Quân đội nhân dân, Công an nhân dân và người làm công tác cơ yếu thực hiện hành vi vi phạm khi đang thi hành công vụ, nhiệm vụ và hành vi vi phạm đó thuộc công vụ, nhiệm vụ, thì không bị xử phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, mà bị xử lý theo quy định của pháp luật có liên quan*”.

Cơ quan nhà nước thực hiện hành vi vi phạm thuộc nhiệm vụ quản lý nhà nước, thì không bị xử phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, mà bị xử lý theo quy định của pháp luật có liên quan”.

Như vậy, căn cứ vào các quy định này chỉ xử phạt vi phạm hành chính đối với các đối tượng là công chứng viên của các văn phòng công chứng mà không xử phạt công chứng viên của các phòng công chứng. Theo quy định pháp luật, phòng công

chứng là đơn vị sự nghiệp công lập của Sở Tư pháp và công chứng viên của phòng công chứng là viên chức. Do đó, khi công chứng viên là viên chức thực hiện hành vi vi phạm khi đang thi hành nhiệm vụ công chứng và hành vi vi phạm đó thuộc công vụ, nhiệm vụ nên không bị xử phạt.

Theo tác giả, quy định về chủ thể bị xử phạt như trên còn thiếu bình đẳng, vì cùng một hành vi vi phạm, cùng là công chứng viên, nhưng nếu là công chứng viên trong Văn phòng công chứng vi phạm thì bị xử phạt, còn công chứng viên hoạt động ở Phòng công chứng lại không bị xử phạt. Đối với những trường hợp này, người có thẩm quyền xử phạt chỉ có quyền thông báo hành vi vi phạm này cho Giám đốc Sở Tư pháp, Trưởng phòng công chứng để tiến hành xử lý kỷ luật theo quy định của pháp luật về viên chức. Tuy nhiên, việc tiến hành xử lý kỷ luật này trong thực tế là rất khó thực hiện. Rất ít trường hợp các công chứng viên sai phạm như trên bị kỷ luật. Trong khi đó, công chứng viên tại các Văn phòng công chứng luôn bị “đe dọa” đình chỉ hành nghề.

Thứ hai, khoản 2 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính*”. Như vậy, theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính chỉ có thể là cá nhân hoặc tổ chức. Trong đó, “tổ chức” được xác định là cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật¹¹.

Tuy nhiên, trong quan hệ pháp luật dân sự nói chung và pháp luật đất đai, ngoài cá nhân, tổ chức còn có chủ thể là hộ gia đình. Khi tham gia vào hoạt động công chứng, hộ gia đình có thể thực

hiện hành vi vi phạm và bị xử phạt vi phạm hành chính. Vấn đề xử phạt đối với chủ thể này được thực hiện như thế nào thì hiện nay vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau.

Trên thực tế xuất hiện trường hợp một số người trong hộ gia đình cùng thực hiện hành vi “cung cấp thông tin, tài liệu sai sự thật để công chứng hợp đồng, giao dịch”. Khi bị phát hiện, có địa phương tiến hành xử phạt một người để răn đe, còn những người khác thì không xử phạt. Tuy nhiên, có địa phương lại tiến hành xử phạt chủ thể là hộ gia đình với mức tiền phạt bằng với cá nhân. Hiện nay, một số nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 04/2022/NĐ-CP)) hay xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng giả, hàng cấm (Nghị định số 98/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP)) quy định xử phạt hộ gia đình bằng mức tiền phạt cá nhân. Do đó, trên cơ sở áp dụng pháp luật tương tự, người có thẩm quyền xử phạt trong hoạt động công chứng chỉ xử phạt hộ gia đình với mức tiền phạt bằng với cá nhân.

Theo Từ điển Luật học thì hộ gia đình là “tập hợp nhóm người có quan hệ hôn nhân, huyết thống và nuôi dưỡng”¹². Như vậy, hộ gia đình muốn được xác định là chủ thể của quan hệ pháp luật thì phải có nhiều người, những người này có quan hệ hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc quan hệ nuôi dưỡng¹³. Theo Bộ luật Dân sự năm 2015, các quy định điều chỉnh cá nhân và hộ gia đình hoàn toàn khác biệt nhau. Điều này cũng được gián tiếp khẳng định trong Luật Đất đai năm 2013¹⁴. Do đó, không thể xem hộ gia đình là một cá nhân để từ đó quy định việc xử phạt hộ gia đình giống như cá nhân¹⁵.

4. Hoàn thiện các quy định pháp luật về chủ thể thực hiện vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng

Như đã trình bày, quy định xử phạt không công chứng viên là viên chức làm việc tại phòng công chứng là chưa hợp lý và cũng không tạo ra sự bình

đăng trong việc áp dụng pháp luật. Cùng là công chứng viên, cùng thực hiện những vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng có cấu thành, tính chất mức độ như nhau nhưng có công chứng viên bị xử phạt, có công chứng viên lại không bị xử phạt. Đây là một sự bất bình đẳng. Chính vì vậy, Chính phủ cần nghiên cứu sửa đổi quy định tại khoản 6 Điều 3 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP theo hướng mở rộng phạm vi đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính bao gồm cả cán bộ, công chức, viên chức thực hiện hành vi vi phạm khi đang thi hành công vụ, nhiệm vụ nói chung và đối tượng là công chứng viên hành nghề tại các Phòng công chứng thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng nói riêng. Sửa đổi này sẽ tạo sự bình đẳng giữa các chủ thể, đáp ứng yêu cầu thiết lập kỷ cương hành chính đối với chính cơ quan nhà nước và công chức, viên chức; phù hợp với chủ trương tăng cường kiểm soát việc thực thi quyền lực công.

Theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008), mức tiền phạt sẽ được áp dụng bằng nhau mà không phân biệt cá nhân hay tổ chức. Tuy nhiên, theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), mức tiền phạt của tổ chức gấp 2 lần mức tiền phạt của cá nhân đối với cùng một hành vi vi phạm. Do đó, việc xác định tư cách chủ thể vi phạm là cá nhân hay tổ chức đóng vai trò rất quan trọng, nhằm xác định chính xác mức tiền phạt chính xác¹⁶.

Vì thế, để bảo đảm cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất, Chính phủ cần xác định đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính một cách đồng bộ và chính xác. Thực tiễn hiện nay là hộ gia đình có tham gia vào các quan hệ trong hoạt động công chứng và có thể thực hiện những hành vi vi phạm và bị xử phạt. Do đó, Chính phủ cần hướng dẫn cụ thể nội dung này, tuy nhiên không nên quy định tương tự (Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 04/2022/NĐ-CP)) hay xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng giả, hàng cấm (Nghị định số 98/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP)) là “xử phạt hộ gia đình bằng mức tiền phạt cá nhân”. Theo tác giả, mặc dù hộ gia đình là một chủ thể của pháp luật dân sự nói chung nhưng khi tham gia vào hoạt động công chứng phải có những cá nhân cụ thể. Do đó, trong trường hợp một hay nhiều cá nhân của hộ gia đình vi phạm hành chính trong hoạt động công chứng thì tiến hành xử phạt từng cá nhân. Điều này có nghĩa không phạt một người chiếu lệ và cũng không phạt hộ gia đình với mức tiền phạt bằng mức tiền phạt cá nhân. Phạt từng người vi phạm vừa bảo đảm tính răn đe, đồng thời cũng thực hiện đúng nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính là “Nhiều người cùng thực hiện một hành vi vi phạm hành chính thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt về hành vi vi phạm hành chính đó” quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật số 15/2012/QH13) ngày 20 tháng 6 năm 2012.

² Khái niệm này được xây dựng dựa trên khái niệm vi phạm hành chính của Nguyễn Cảnh Hợp (2016), “Trách nhiệm hành chính và sự cần thiết sửa đổi, bổ sung Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, (7), tr. 22.

³ Khoản 2 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật số: 15/2012/QH13) ngày 20 tháng 6 năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

⁴Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, tr. 321.

⁵Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, tr. 373.

⁶Đồng Thanh Quý (2014), “Bàn về hộ gia đình với tư cách là chủ thể quan hệ pháp luật dân sự và đại diện của chủ hộ”, *Tạp chí Tòa án*, số 12, tr. 2.

⁷Luật Đất đai năm 2013 không định nghĩa về “Hộ gia đình”. Thay vào đó, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định về “Hộ gia đình sử dụng đất”. Theo khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013, “Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”.

⁸Cao Vũ Minh (2017), “Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* số 4.

⁹Luật Đất đai năm 1993 quy định hộ gia đình là một trong những chủ thể sử dụng đất, bên cạnh các tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, xã hội và cá nhân. Luật Thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất năm 1994 quy định hộ gia đình là một trong những đối tượng nộp thuế. Đặc biệt, Bộ luật Dân sự năm 1995 chính thức ghi nhận hộ gia đình là một chủ thể của quan hệ pháp luật dân sự.

¹⁰Hoàng Giang Linh (2017), “Hộ gia đình - Góc nhìn chủ thể từ hoạt động công chứng”, *Tạp chí Nghề luật*, (4), tr. 19.

¹¹Khoản 10 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

¹²Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, tr. 373.

¹³Đào Hoàng Thắng (2011), “Hộ gia đình và trách nhiệm trả nợ của hộ gia đình trong quan hệ tín dụng”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 18; Lê Thu Hà (2010), “Bàn về chủ thể hộ gia đình”, *Tạp chí Nghề luật* số 4.

¹⁴Luật Đất đai năm 2013 không định nghĩa về “Hộ gia đình”. Thay vào đó, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định về “Hộ gia đình sử dụng đất”. Theo khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 thì “Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất”.

¹⁵Cao Vũ Minh (2017), “Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* số 4.

¹⁶Cao Vũ Minh (2017), “Bắt cập và hướng hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, (6), tr. 12.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2014), *Luật Công chứng 2014*.

2. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai 2013*.

3. Quốc hội (2012), *Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)*.

4. Chính phủ (2020), *Nghị định số 82/2020/NĐ-CP ngày 15/7/2020 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bố trí tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã*.

5. Học viện Tư pháp (2021), *Giáo trình Kỹ năng công chứng*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 2/7/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 2/8/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/8/2022

Thông tin tác giả:

NGUYỄN ĐÌNH THỊNH

Lớp Thạc sĩ Khóa 1, niên khóa 2020 -2022

Trường Đại học Nội vụ (Phân hiệu tại TP. Hồ Chí Minh)

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN NOTARIZATION ACTIVITIES UNDER VIETNAM’S REGULATIONS

● NGUYEN DINH THINH

Master’s student

Hanoi University of Home Affairs - Ho Chi Minh City Campus

ABSTRACT:

Administrative violations in notarization activities are acts of individuals who intentionally or unintentionally violate the provisions of notarization activities. Administrative violations in notarization activities are a complex issue. Despite Vietnam’s current laws have many provisions to regulate this type of violation, the sanction of administrative violations in notarization activities still have many shortcomings. This paper introduces Vietnam’s regulations and current situation, and makes some recommendations to improve regulations on subjects of administrative violations in notarization activities.

Keywords: notarization, administrative violations, notarization activities.