

**BIỆN PHÁP KHẮC PHỤC HẬU QUẢ  
TRONG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI  
CÁC VI PHẠM VỀ BẢO VỆ RỪNG NGẬP MẶN VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN**

**CAO VŨ MINH\***

**NGUYỄN NHẬT KHANH\*\***

*Ngày nhận bài: 01/03/2023*

*Ngày phản biện: 15/03/2023*

*Ngày đăng bài: 30/06/2023*

***Tóm tắt:***

Nhằm bảo đảm hiệu quả công tác đấu tranh, phòng chống vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn thì xử phạt vi phạm hành chính được xem là một giải pháp hữu hiệu. Bên cạnh việc áp dụng các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức vi phạm, pháp luật còn áp dụng các biện pháp nhất định nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Bài viết phân tích các biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về bảo vệ rừng ngập mặn, nêu lên các một số bất cập, hạn chế, đồng thời đề xuất các kiến nghị hoàn thiện.

***Từ khóa:***

vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, biện pháp khắc phục hậu quả, bảo vệ rừng, rừng ngập mặn.

***Abstracts:***

In order to ensure the effectiveness of the fight and prevention of administrative violations on mangrove protection, administrative sanctions are considered an effective solution. In addition to applying sanctions to deter individuals and organizations from committing violations, the law also applies certain measures to overcome consequences caused by administrative violations. This article analyzes remedial measures in sanctioning administrative violations of mangrove swamp protection violations, shows some shortcomings, and makes proposals for improvement.

***Keywords:***

administrative violation, sanctioning of an administrative violation, remedial measures, protect forests, mangroves.

\* TS. GV Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế Luật - Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh; Email: minhcv@uel.edu.vn.

\*\* ThS. GV khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế Luật - Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh; Email: khanhn@uel.edu.vn.

## 1. Tầm quan trọng của việc bảo vệ rừng ngập mặn

Theo định nghĩa của Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam thì “*rừng là một quần xã sinh vật có diện tích đủ lớn, trong đó, thành phần chủ yếu đóng vai trò chủ chốt là cây rừng (gỗ hoặc tre nứa)*”<sup>1</sup>. Rừng là nguồn tài nguyên quý giá của mỗi quốc gia, là một bộ phận quan trọng không thể thiếu của môi trường sinh thái. Bên cạnh đó, rừng còn có giá trị vô cùng lớn đối với đời sống và sản xuất của xã hội.

Dưới góc độ pháp lý, khoản 3 Điều 2 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định rừng là một hệ sinh thái bao gồm các loài thực vật rừng, động vật rừng, nấm, vi sinh vật, đất rừng và các yếu tố môi trường khác, trong đó thành phần chính là một hoặc một số loài cây thân gỗ, tre, nứa, cây họ cau có chiều cao được xác định theo hệ thực vật trên núi đất, núi đá, đất ngập nước, đất cát hoặc hệ thực vật đặc trưng khác; diện tích liên vùng từ 0,3 ha trở lên; độ tàn che từ 0,1 trở lên.

Căn cứ vào nguồn gốc hình thành của rừng thì chia ra hai loại là rừng tự nhiên và rừng trồng. Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu, rừng tự nhiên và rừng trồng được phân thành ba loại bao gồm: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất<sup>2</sup>. Trong đó, *rừng phòng hộ* được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, sạt lở, lũ quét, lũ ống, chống sa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường, quốc phòng, an ninh, kết hợp du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Trong các loại hình rừng phòng hộ thì rừng ngập mặn có vai trò rất quan trọng<sup>3</sup>.

Rừng ngập mặn là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá và mang lại rất nhiều lợi ích mà thiên nhiên đã ban tặng cho con người. Nói cách khác, rừng ngập mặn là tài nguyên quý báu của đất nước, có khả năng tái tạo, là bộ phận quan trọng của môi trường sinh thái, có giá trị to lớn đối với nền kinh tế quốc dân, gắn liền với đời sống của nhân dân và sự sống còn của dân tộc. Chính vì vậy, bảo vệ rừng ngập mặn chính là bảo vệ môi trường và bảo vệ cuộc sống của con người.

---

<sup>1</sup> Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam (2019), *Tổng kết 10 năm tổ chức và hoạt động Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2008 - 2018*, Nxb. Thống kê, tr. 6.

<sup>2</sup> Nguyễn Hồng Hải (2019), *Quy định pháp luật về phát triển rừng tự nhiên*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp, số 3, tr. 34.

<sup>3</sup> Phạm Thị Phin, Nguyễn Thị Kim Yến (2022), *Mâu thuẫn giữa pháp luật đất đai với các bộ luật khác có liên quan về chuyển đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 7, tr. 16.

Theo Từ điển Từ và Ngữ Việt Nam thì “*bảo vệ là giữ gìn cho khỏi hư hỏng nhằm phát huy giá trị sử dụng hoặc giữ gìn an toàn cho một cơ quan, một chủ thể hay một vật thể*”<sup>4</sup>. Qua khái niệm trên, có thể thấy, bảo vệ rừng ngập mặn là giữ gìn an toàn nhằm phát huy giá trị sử dụng của rừng ngập mặn. Tuy nhiên, khái niệm trên vẫn chưa rõ nội hàm của hoạt động bảo vệ rừng ngập mặn. Chúng tôi cho rằng bảo vệ rừng ngập mặn là phương thức quản trị rừng bảo đảm đạt được các mục tiêu bảo tồn và phát triển rừng ngập mặn, không làm suy giảm các giá trị và nâng cao giá trị rừng ngập mặn, cải thiện sinh kế, bảo vệ môi trường, góp phần giữ vững quốc phòng, an ninh.

Qua phân trình bày trên, có thể thấy, vai trò của rừng ngập mặn là đặc biệt quan trọng trong đời sống và xã hội<sup>5</sup>. Tuy nhiên, hiện nay tình hình chặt phá, khai thác rừng ngập mặn bừa bãi đang diễn ra một cách ngang nhiên và đáng báo động. Nhiều đối tượng vì cái lợi trước mắt của bản thân mà quên đi hậu họa lâu dài cho toàn xã hội. Khi những khu rừng ngập mặn bị chặt phá sẽ khiến cho thiên tai lũ lụt xảy ra thường xuyên với những hậu quả nặng nề như làm xói mòn đất đai, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân. Từ đó, hệ sinh thái rừng bị tàn phá, dần dần cướp đi nơi trú ngụ của các loài sinh vật. Chính vì vậy, việc bảo vệ rừng ngập mặn đóng vai trò quan trọng.

## **2. Khái quát về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về bảo vệ rừng ngập mặn**

Vi phạm hành chính xảy ra phổ biến ở nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau. Lĩnh vực lâm nghiệp nói chung và bảo vệ rừng ngập mặn nói riêng cũng không là ngoại lệ. Do đó, bên cạnh việc áp dụng các hình thức xử phạt để răn đe cá nhân, tổ chức thực hiện vi phạm hành chính, pháp luật còn áp dụng các biện pháp nhất định nhằm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra.

Xét về bản chất pháp lý, 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 hại. Điều này khác với bản chất pháp lý của hình thức xử phạt là làm thiệt hại đến tình trạng ban đầu vốn có của người vi phạm về quyền sở hữu tài sản hay quyền nhân thân<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Nguyễn Lâm (2006), *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, tr. 97.

<sup>5</sup> Nguyễn Ngọc Lung (2016), *Xây dựng chính sách phát triển lâm nghiệp là nhiệm vụ cấp bách*, Tạp chí Lâm nghiệp, số 7, tr. 25.

<sup>6</sup> Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 524.

Với cách hiểu đó, có thể đưa ra khái niệm biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn. Theo đó, biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn được hiểu là hình thức cưỡng chế do Nhà nước tiến hành, buộc chủ thể vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn phải thực hiện những nghĩa vụ pháp lý nhất định nhằm hạn chế hoặc khôi phục lại tình trạng ban đầu do vi phạm hành chính gây ra.

Hiện nay, việc áp dụng các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp nói chung và bảo vệ rừng ngập mặn nói riêng được thực hiện theo Nghị định số 35/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 07/2022/NĐ-CP) (sau đây gọi tắt là Nghị định số 35/2019/NĐ-CP). Theo nghị định này, các biện pháp khắc phục hậu quả đối với vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn bao gồm:

- Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu;
- Buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép;
- Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh;
- Buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường;
- Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính 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 trái quy định của pháp luật;
- Buộc trồng lại rừng hoặc thanh toán chi phí trồng lại rừng đến khi thành rừng theo suất đầu tư được áp dụng ở địa phương tại thời điểm vi phạm hành chính;
- Buộc thu hồi chứng chỉ quản lý rừng bền vững đã cấp;
- Buộc chi trả đầy đủ tiền sử dụng dịch vụ môi trường rừng và tiền lãi phát sinh từ việc chậm chi trả (nếu có) tương ứng với số tiền và thời gian chậm chi trả;
- Buộc chi trả đầy đủ tiền dịch vụ môi trường rừng cho người nhận khoán bảo vệ rừng theo hợp đồng đã ký kết;
- Buộc tiêu hủy lô giống cây trồng lâm nghiệp;
- Buộc đưa chất thải, hóa chất độc, chất nổ, chất cháy, chất dễ cháy ra khỏi rừng;

- Buộc lập dự án kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí theo quy định của pháp luật hoặc buộc lập dự án kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt;

- Buộc xây dựng phương án quản lý rừng bền vững trình cấp có thẩm quyền phê duyệt;

- Buộc trồng lại rừng ngay trong vụ trồng rừng kế tiếp.

“Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu” là biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng đối với chủ thể vi phạm hành chính nói chung và chủ thể vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn nói riêng nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra. Biện pháp “*buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*” được áp dụng nhằm làm cho công trình xây dựng không có giấy phép hoặc phần công trình xây dựng sai nội dung giấy phép xây dựng không còn tồn tại trên thực tế, khôi phục lại hiện trạng của đối tượng bị xâm hại như trước khi có vi phạm hành chính. Trong khi đó, “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh*” là biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với các chủ thể vi phạm hành chính liên quan đến việc gây ô nhiễm môi trường hoặc làm lây lan dịch bệnh<sup>7</sup>. Ngoài ra, các biện pháp khắc phục hậu quả khác như “*buộc tiêu hủy lô giống cây trồng lâm nghiệp*”, “*buộc xây dựng phương án quản lý rừng bền vững trình cấp có thẩm quyền phê duyệt*”, “*buộc trồng lại rừng ngay trong vụ trồng rừng kế tiếp*”... được quy định cũng nhằm mục đích khôi phục lại những hậu quả xấu do vi phạm hành chính gây ra. Việc Chính phủ quy định các biện pháp khắc phục hậu quả này tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể có thẩm quyền có thêm lựa chọn trong quá trình xử phạt vi phạm hành chính, nhất là trong bối cảnh các vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn diễn ra ngày càng đa dạng và gây ra những thiệt hại nhất định.

### **3. Những bất cập trong quy định pháp luật về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về bảo vệ rừng ngập mặn**

Bên cạnh những điểm tích cực, các biện pháp khắc phục hậu quả đối với các vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn được quy định trong Nghị định số 35/2019/NĐ-CP còn nhiều hạn chế, bất cập. Cụ thể:

<sup>7</sup> Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức, tr. 278.

*Thứ nhất, biện pháp khắc phục hậu quả “buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép” tuy được liệt kê trong Nghị định số 35/2019/NĐ-CP nhưng Nghị định số 35/2019/NĐ-CP lại không quy định bất cứ hành vi nào bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả này.*

Theo khoản 10 Điều 3 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì “*công trình xây dựng*” là “*sản phẩm được xây dựng theo thiết kế, tạo thành bởi sức lao động của con người, vật liệu xây dựng, thiết bị lắp đặt vào công trình, được liên kết định vị với đất, có thể bao gồm phần dưới mặt đất, phần trên mặt đất, phần dưới mặt nước và phần trên mặt nước*”. Theo khoản 17 Điều 3 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì “*giấy phép xây dựng*” là “*văn bản pháp lý do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho chủ đầu tư để xây dựng mới, sửa chữa, cải tạo, di dời công trình*”. Giấy phép xây dựng bao gồm hai loại là giấy phép xây dựng có thời hạn và giấy phép xây dựng theo giai đoạn. Như vậy, có thể thấy, “*công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*” là “*công trình, phần công trình được xây dựng nhưng sai nội dung giấy phép xây dựng hoặc không có giấy phép trong trường hợp phải có giấy phép xây dựng đối với công trình, phần công trình xây dựng*”.

Rừng ngập mặn không chỉ mang lại giá trị kinh tế mà còn có khả năng phát triển du lịch. Thời gian gần đây, phát triển du lịch, nghỉ dưỡng, giải trí ở rừng ngập mặn rất phát triển. Kéo theo đó là việc xây dựng các công trình xây dựng làm nơi nghỉ dưỡng, tham quan. Bên cạnh những công trình xây dựng đúng giấy phép xây dựng thì vẫn tồn tại nhiều công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng hoặc không đúng với giấy phép. Hành vi xây dựng công trình không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép trong rừng ngập mặn ảnh hưởng đến việc bảo tồn và phát triển rừng ngập mặn. Do đó, việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi này là cần thiết. Bên cạnh việc áp dụng các hình thức xử phạt, nhà làm luật còn quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là “*buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*”<sup>8</sup>. Đây là biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng đối với chủ thể vi phạm hành chính để khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do hành vi tổ chức thi công công trình không có giấy phép, sai nội dung giấy phép xây dựng gây ra. Điều 4 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP liệt kê các biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với các vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp nói chung và bảo vệ rừng ngập mặn nói riêng.

---

<sup>8</sup> Điểm b khoản 3 Điều 4 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP.

Trong các biện pháp này thì Chính phủ có quy định biện pháp “*buộc phá dỡ công trình, phân công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*”. Tuy nhiên, bất cập phát sinh là Nghị định số 35/2019/NĐ-CP lại không quy định bất cứ hành vi vi phạm nào bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả này.

*Thứ hai, bất cập về các quy định áp dụng biện pháp “buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường” đối với vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn.*

Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) và Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã quy định không chính xác về tên gọi của biện pháp khắc phục hậu quả này. Cụ thể, điểm c khoản 1 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) quy định về biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”, trong khi đó, tại Điều 31 - Điều luật quy định cụ thể về biện pháp này lại sử dụng tên gọi “*buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”. Một điều rất đáng quan tâm là trong số 9 biện pháp khắc phục hậu quả do Quốc hội quy định thì tên gọi của 08 biện pháp được sử dụng thống nhất từ quy phạm liệt kê (khoản 1 Điều 28) đến quy phạm cụ thể (Điều 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37). Duy nhất chỉ có biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*” là không có sự thống nhất trong tên gọi.

Từ sự không nhất quán của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022), một số nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực cũng quy định rất khác nhau về tên gọi của biện pháp này. Cụ thể, điểm c khoản 9 Điều 17 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về phòng cháy và chữa cháy rừng gây cháy rừng quy định áp dụng biện pháp “*buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”<sup>9</sup>. Trong khi đó, Điều 4 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP lại chỉ có biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”. Về mặt nội dung, các biện pháp khắc phục hậu quả nêu trên chính là “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*” được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính. Tuy nhiên, do không chính xác về tên gọi nên có thể dẫn đến những khó khăn trong hoạt động áp dụng pháp luật. Khi ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, người có thẩm quyền sẽ phải cân nhắc, đắn đo để lựa chọn tên biện pháp khắc phục hậu quả do pháp luật không quy định tên gọi thống nhất. Đồng thời, chính người vi phạm cũng

<sup>9</sup> Khoản 9 Điều 17 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP.

không rõ khi thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả này sẽ áp dụng bao nhiêu biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường để phù hợp với ý chí của người có thẩm quyền. Điều này hoàn toàn có thể trở thành nguyên nhân dẫn đến các khiếu nại, khởi kiện liên quan đến việc ban hành và thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực này.

*Thứ ba, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” đối với các vi phạm về bảo vệ rừng ngập mặn có làm phát sinh số lợi bất hợp pháp là một sự thiếu sót.*

Cụ thể, Điều 7 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã không quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” đối với vi phạm hành chính về lấn, chiếm rừng ngập mặn. Đây là một thiếu sót cần được khắc phục. Nếu đối chiếu với hành vi vi phạm có tính chất tương tự là *lấn, chiếm đất* thì sẽ thấy rõ sự bất hợp lý trong việc không quy định về việc áp dụng biện pháp “buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính”. Theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung Nghị định số 04/2022/NĐ-CP) (gọi tắt là Nghị định số 91/2019/NĐ-CP) thì hành vi *lấn, chiếm đất* ngoài bị áp dụng các hình thức xử phạt còn bị áp dụng biện pháp “buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính”. Đây là biện pháp khắc phục hậu quả nhằm buộc chủ thể vi phạm hành chính về chiếm đất phải nộp lại số lợi bất hợp pháp là tiền, tài sản, giấy tờ và vật có giá có được từ vi phạm hành chính mà chủ thể đó đã thực hiện để sung vào ngân sách nhà nước hoặc hoàn trả cho đối tượng bị chiếm đoạt<sup>10</sup>. Nếu cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không tự nguyện thực hiện thì bị cưỡng chế thực hiện.

Hiện nay, Điều 7 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính về lấn, chiếm rừng ngập mặn chỉ quy định hình thức xử phạt chính là phạt tiền và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu”. Tuy nhiên, Điều 7 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã “bỏ quên” quy định về việc áp dụng biện pháp “buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính” đối với chủ thể thực hiện hành vi vi phạm. Trên thực tế, xuất hiện nhiều trường hợp cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi lấn, chiếm rừng ngập mặn để thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh, du lịch thu lợi

---

<sup>10</sup> Nguyễn Nhật Khanh (2018), *Biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại số lợi ích bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 7, tr. 50.



nhuận. Trong một khoảng thời gian nhất định, số lợi nhuận thu được từ hành vi lấn, chiếm rừng ngập mặn là không nhỏ. Đây là số lợi bất hợp pháp có được từ việc thực hiện hành vi vi phạm nên lẽ ra phải bị buộc *nộp lại cho ngân sách nhà nước*. Tuy nhiên, do Nghị định số 35/2019/NĐ-CP không quy định áp dụng biện pháp “*buộc nộp lại số lợi do thực hiện vi phạm hành chính*” đối với hành vi lấn, chiếm rừng ngập mặn nên khi ban hành quyết định xử phạt, người có thẩm quyền không thể áp dụng biện pháp này. Chính bất cập này có thể sẽ “mở đường” cho hiện tượng “làm liều” bởi suy cho cùng thì số lợi nhận được từ hành vi vi phạm nhiều khi còn lớn hơn mức tiền phạt phải bỏ ra.

*Thứ tư*, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đồng nhất biện pháp khắc phục hậu quả với các biện pháp tái tạo và phát triển rừng là không chính xác, từ đó làm mất đi ý nghĩa của biện pháp cưỡng chế hành chính.

Điều 17 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm quy định về phòng cháy và chữa cháy rừng gây cháy rừng, trong đó có rừng ngập mặn. Theo đó, hành vi vi phạm các quy định của pháp luật về phòng cháy và chữa cháy rừng gây cháy rừng ngập mặn có mức tiền phạt thấp nhất là 1.000.000 đồng<sup>11</sup>, cao là 100.000.000 đồng<sup>12</sup>. Hành vi này được thực hiện bởi cá nhân, tổ chức nên khi xử phạt phải hướng đến cá nhân, tổ chức có lỗi, thực hiện hành vi trái pháp luật - tức cá nhân, tổ chức thực hiện vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn. Trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng vẫn phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính nếu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thuộc loại cấm tàng trữ, cấm lưu hành hoặc tang vật, phương tiện mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tịch thu và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với hành vi vi phạm đó. Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp này không bị coi là đã bị xử phạt vi phạm hành chính<sup>13</sup>.

Tuy nhiên, khoản 11 Điều 17 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP lại quy định: “*Trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính đối với các hành vi thì Ủy ban nhân dân cấp xã đang thực hiện quản lý, bảo vệ diện tích rừng Nhà nước chưa giao, chưa cho thuê hoặc chủ rừng có diện tích rừng bị thiệt hại phối hợp với cơ quan nơi người có thẩm quyền ra quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả thực hiện khắc phục hậu*

<sup>11</sup> Trường hợp rừng ngập mặn có diện tích dưới 200 m<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> Trường hợp rừng ngập mặn có diện tích từ 2.500 m<sup>2</sup> đến dưới 3.000 m<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> Khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022).

quả quy định tại điểm c khoản 3 và khoản 4 Điều 4 Nghị định này”. “Thực hiện khắc phục hậu quả quy định tại điểm c khoản 3 và khoản 4 Điều 4 Nghị định này” tức là thực hiện biện pháp “buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh” và các biện pháp lâm sinh “khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên hoặc có trồng bổ sung” và “trồng rừng mới, trồng lại rừng, chăm sóc, nuôi dưỡng rừng trồng” được quy định tại Điều 45 Luật Lâm nghiệp năm 2017.

Theo tác giả, việc đặt biện pháp lâm sinh bên cạnh các biện pháp khắc phục hậu quả là không hợp lý vì đã đồng nhất biện pháp khôi phục, tái tạo rừng với các biện pháp mang tính cưỡng chế hành chính. Về mục đích, theo Điều 45 Luật Lâm nghiệp năm 2017 và Thông tư số 29/2018/TT-BNNPTNT thì các biện pháp lâm sinh được áp dụng nhằm mục đích tái sinh, phục hồi, phát triển rừng<sup>14</sup>. 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. Về tính chất, biện pháp lâm sinh là những biện pháp mang tính tích cực giúp bảo tồn và phát huy diện tích, giá trị rừng. Ngược lại, biện pháp khắc phục hậu quả là hậu quả bất lợi mà cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính phải gánh chịu nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu mà vi phạm hành chính đã gây ra. Về chủ thể thực hiện, biện pháp khắc phục hậu quả là hình thức mang tính cưỡng chế nhà nước, do đó phải do người vi phạm thực hiện<sup>15</sup>. Trong khi đó, biện pháp lâm sinh được thực hiện bởi rất nhiều chủ thể khác nhau như tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, chủ rừng<sup>16</sup>.

Qua phân tích trên, có thể thấy, biện pháp khắc phục hậu quả và biện pháp lâm sinh có mục đích, tính chất rất khác nhau. Do đó, việc đưa biện pháp lâm sinh vào trong Nghị định số 35/2019/NĐ-CP – Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp là rất khiên cưỡng. Điều bất hợp lý hơn là việc đánh đồng biện pháp lâm sinh với biện pháp khắc phục hậu quả đã làm mất đi ý nghĩa của biện pháp cưỡng chế hành chính, từ đó không có ý nghĩa trong việc răn đe, trừng trị hành vi vi phạm.

<sup>14</sup> Trần Hữu Viên, Nguyễn Trường Hải (2016), *Nghiên cứu và đề xuất hệ thống lâm sinh cho kế hoạch quản lý rừng tự nhiên bền vững tại chi nhánh lâm trường Trường Sơn, tỉnh Quảng Bình*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp, số 4, tr. 15.

<sup>15</sup> Trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính thì người đang trực tiếp quản lý phải thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh. Tuy nhiên, việc thực hiện biện pháp này không coi là vi phạm hành chính. Vì lẽ đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) quy định “việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp này không bị coi là đã bị xử phạt vi phạm hành chính” là rất hợp lý.

<sup>16</sup> Điều 16 Thông tư số 29/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 quy định về các biện pháp lâm sinh.

Cuối cùng, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định hình thức xử phạt “tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính” và biện pháp khắc phục hậu quả “buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường” là có sự chồng lấn nhau, dẫn đến thừa chế tài đối với hành vi vi phạm.

Theo quy định pháp luật, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức. Như vậy, tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thực chất là tước bỏ quyền sở hữu của người vi phạm đối với vật, tiền, hàng hóa, phương tiện và chuyển sang quyền sở hữu nhà nước. Bên cạnh việc mang lại một khoản thu cho ngân sách nhà nước, hình thức xử phạt này còn có ý nghĩa nhằm loại bỏ hoặc hạn chế khả năng tiếp tục vi phạm hành chính của cá nhân, tổ chức.

Áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính dẫn đến việc chấm dứt quyền sở hữu của cá nhân, tổ chức đối với vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính. Do đó, không cần phải áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả mà bản chất cũng là làm chấm dứt quyền sở hữu của cá nhân, tổ chức đối với vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan đến vi phạm hành chính.

Điều 23 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định các vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn như tàng trữ, mua bán, xuất khẩu, nhập khẩu, chế biến lâm sản trái pháp luật sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền, bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung “tịch thu tang vật vi phạm hành chính”<sup>17</sup>. Các vi phạm này đồng thời bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường”. Như đã trình bày, một khi đã áp dụng hình thức xử phạt “tịch thu tang vật vi phạm hành chính” thì không cần phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường” bởi khi đã áp dụng hình thức xử phạt tịch thu thì tang vật không còn thuộc quyền sở hữu của người vi phạm. Do đó, pháp luật không cần phải đồng

<sup>17</sup> Các tang vật bị tịch thu có thể là: “động vật rừng, bộ phận cơ thể hoặc sản phẩm của động vật rừng thông thường; Động vật rừng, bộ phận cơ thể hoặc sản phẩm của động vật rừng thuộc Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IIB; gỗ thuộc loài thông thường; gỗ thuộc Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IIA; gỗ thuộc Danh mục thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm Nhóm IA; thực vật rừng ngoài gỗ; sản phẩm chế biến từ gỗ không có hồ sơ lâm sản hợp pháp”.

thời quy định biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường*”.

#### 4. Kiến nghị

Một là, như đã trình bày, bản thân Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã không có sự thống nhất giữa quy định chung với các quy định cụ thể về biện pháp khắc phục hậu quả đối với các vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn. Một khi đã khái quát các biện pháp khắc phục hậu quả thành một điều khoản cụ thể thì trong nghị định đó nhất quyết phải quy định hành vi vi phạm bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả này. Do đó, điểm khuyết này cần phải được loại bỏ. Theo tác giả, Chính phủ cần rà soát để bổ sung thêm hành vi vi phạm bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*”. Cụ thể, những hành vi khai thác trái phép môi trường rừng và thực hiện các dịch vụ, kinh doanh trái phép trong rừng quy định tại Điều 8 hoàn toàn có thể dẫn đến việc xây dựng công trình không có giấy phép hoặc không đúng với giấy phép xây dựng. Do đó, Chính phủ có thể quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép*” đối với nhóm vi phạm này.

Hai là, Quốc hội cần tiến hành sửa đổi Điều 31 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2022) theo hướng quy định thống nhất với điểm c khoản 1 Điều 28 về tên gọi của biện pháp “*buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường*”. Trên cơ sở đó, Chính phủ rà soát Nghị định số 35/2019/NĐ-CP để hiệu chỉnh chính xác tên gọi của biện pháp khắc phục hậu quả. Về mặt ý nghĩa, đã là biện pháp khắc phục những hậu quả do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra thì biện pháp này cần phải được thực hiện một cách đầy đủ, đồng bộ, chính xác. Vì vậy, không nên thêm thuật ngữ “*các*” vào tên gọi của biện pháp này.

Ba là, vi phạm hành chính về lấn, chiếm rừng ngập mặn luôn hướng tới số lợi bất hợp pháp. Số lợi bất hợp pháp có được này là do hành vi không thực hiện nghĩa vụ tài chính với cơ quan nhà nước hoặc với chủ rừng. Do đó, trong chế tài xử phạt, nhà làm luật cần bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm*”. Theo tác giả, bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả này là cần thiết nhằm khắc phục những hậu quả xấu do hành vi lấn, chiếm rừng ngập mặn gây ra.

*Bốn là*, biện pháp khắc phục hậu quả là hậu quả bất lợi mà cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính phải gánh chịu vì đã vi phạm hành chính. Trong khi đó, biện pháp lâm sinh là những biện pháp mang tính tích cực giúp bảo tồn và phát huy diện tích, giá trị rừng. Do đó, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP - nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp cần phải minh định hai biện pháp này. Muốn như vậy thì không tiếp tục quy định biện pháp lâm sinh trong Điều 17 và Điều 20 Nghị định số 35/2019/NĐ-CP. Cụ thể, hai điều luật này chỉ quy định về biện pháp khắc phục hậu quả và nghĩa vụ phải thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của chủ thể vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn. Các biện pháp lâm sinh, nếu là cần thì cần quy định trong văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành điều chỉnh về vấn đề tái tạo, phục hồi và phát triển rừng ngập mặn.

*Cuối cùng*, việc áp dụng song trùng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường*” với hình thức xử phạt tịch thu tang vật vi phạm hành chính là không cần thiết vì suy cho cùng hậu quả thực tế đối với hàng hóa, vật phẩm trong hai trường hợp này là như nhau<sup>18</sup>. Bên cạnh đó, cần lưu ý là việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và hình thức xử phạt tịch thu đều không bị ràng buộc bởi thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, có thể tiếp thu cách quy định về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả với hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính theo tinh thần của Nghị định số 98/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP). Cụ thể, theo Nghị định số 98/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP), trường hợp quy định đồng thời áp dụng cả hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm và biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tiêu hủy*” thì người có thẩm quyền xử phạt chỉ quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm trong trường hợp không thể áp dụng được biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tiêu hủy*”<sup>19</sup>. Với tư duy đó thì người có thẩm quyền sẽ ưu tiên áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc tiêu hủy*” trước. Nếu không áp dụng được biện pháp khắc phục hậu quả này thì mới quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm. Quy định như trên là hợp lý bởi các biện pháp khắc phục hậu quả có mức độ cường chế không kém các hình thức xử phạt. Do đó, việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả không chỉ có ý nghĩa răn đe, trừng phạt đối với chủ thể vi phạm mà còn

<sup>18</sup> Cao Vũ Minh (2018), *Sự chòng 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. 46.

<sup>19</sup> Khoản 11 Điều 8 Nghị định số 98/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 17/2022/NĐ-CP) quy định: “*Tịch thu tang vật đối với hành vi sản xuất, buôn bán, vận chuyển, tàng trữ, giao nhận hàng cấm, trừ trường hợp áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc tiêu hủy*”.

nhằm mục đích khôi phục lại tình trạng ban đầu của trật tự quản lý - điều mà hình thức xử phạt không thể có được.

## 5. Kết luận

Việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả có ý nghĩa về mặt pháp lý và thực tiễn trong việc khôi phục một phần hoặc toàn bộ hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Hiện nay, Nghị định số 35/2019/NĐ-CP đã có quy định cụ thể về các biện pháp khắc phục hậu quả áp dụng đối với vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn. Tuy nhiên, các quy định này vẫn tồn tại những bất cập nhất định như đã phân tích trong bài viết. Những hạn chế này một mặt làm giảm ý nghĩa của các biện pháp khắc phục hậu quả, mặt khác có thể làm vô hiệu hóa việc áp dụng các biện pháp này. Do vậy, các cơ quan có thẩm quyền cần khẩn trương sửa đổi các quy định có liên quan để nâng cao hiệu quả áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả khi xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ rừng ngập mặn trong thực tiễn./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hồng Hải (2019), *Quy định pháp luật về phát triển rừng tự nhiên*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp, số 3.
2. Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2017), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Tái bản lần thứ 1)*, Nxb. Hồng Đức.
3. Nguyễn Nhật Khanh (2018), *Biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại số lợi ích bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 7.
4. Nguyễn Lâm (2006), *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh.
5. Nguyễn Ngọc Lung (2016), *Xây dựng chính sách phát triển lâm nghiệp là nhiệm vụ cấp bách*, Tạp chí Lâm nghiệp, số 7.
6. 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.
7. Cao Vũ Minh (2021), *Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19.

8. Phạm Thị Phin, Nguyễn Thị Kim Yến (2022), *Mâu thuẫn giữa pháp luật đất đai với các bộ luật khác có liên quan về chuyển đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 7.

9. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam (2019), *Tổng kết 10 năm tổ chức và hoạt động Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2008 - 2018*, Nxb. Thống kê.

10. Trần Hữu Viên, Nguyễn Trường Hải (2016), *Nghiên cứu và đề xuất hệ thống lâm sinh cho kế hoạch quản lý rừng tự nhiên bền vững tại chi nhánh lâm trường Trường Sơn, tỉnh Quảng Bình*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Lâm nghiệp, số 4.

11. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia.