

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

**Số 20(205) / Tháng 10/2011**



**SỐ CHUYÊN ĐỀ VỀ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

**DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH**





# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 6** Về pháp luật xử lý hành chính của Việt Nam  
**GS, TS. Nguyễn Đăng Dung**
- 12** Nâng cao hiệu quả áp dụng của các hình thức xử phạt vi phạm hành chính  
**Quách Tiên Phong**
- 18** Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**Nguyễn Thanh Hà**
- 25** Hoàn thiện pháp luật về các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính  
**ThS. Trương Thị Phương Lan**
- 31** Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**Trương Khánh Hoàn**
- 36** Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn trong Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**ThS. Đặng Thanh Sơn**
- 40** Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**ThS. Đào Thị Thu An**
- 46** Biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**GS, TS. Nguyễn Ngọc Anh**
- 51** Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng trong Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**Vũ Thị Thanh Thủy**
- 57** Hình thức xử phạt và biện pháp xử lý hành chính đối với người chưa thành niên trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính  
**Nguyễn Văn Hoàn**
- 63** Các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên  
**Bùi Thị Nam**

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. TRẦN ĐÌNH ĐÀN (CHỦ TỊCH)  
TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (PHÓ CHỦ TỊCH)  
GS. TSKH. ĐÀO TRỌNG THI  
GS. TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG  
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ  
PGS. TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ  
PGS. TS. PHAN TRUNG LÝ  
PGS. TS. ĐẶNG VĂN THANH  
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU  
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH  
TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP:

NGUYỄN QUANG MINH

#### TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI  
ĐT: 080-48486/ 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### THIẾT KẾ:

NGUYỄN ANH VŨ

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001  
CỦA BỘ VH TT

#### PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364  
TP. HỒ CHÍ MINH: 080-83558

#### TÀI KHOẢN:

0011000467735  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN  
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CP IN KHKT

**GIÁ: 15.000 ĐỒNG**

Ảnh bìa: Phó chủ tịch QH Nguyễn Thị Kim Ngân với các nữ đại biểu QH khóa XIII tại Phiên khai mạc kỳ họp thứ 2

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 10/2011

### STATE AND LAW

- 6** Vietnamese legislation on handling of administrative violations  
**Prof. Dr. Nguyen Dang Dung**
- 12** To enhance efficiency of application of the sanctions for administrative violations  
**Quach Tien Phong**
- 18** Competence to sanction administrative violations in the draft Law on handling of administrative violations  
**Nguyen Thanh Ha**
- 25** To improve the law on measures to prevent administrative violations and ensure the handling of administrative violations  
**LLM. Truong Thi Phuong Lan**
- 31** Procedures for sanctioning administrative violations in the draft Law on handling of administrative violations  
**Truong Khanh Hoan**
- 36** Measures of education at communes, wards and district townships in the draft Law on handling of administrative violations  
**LLM. Dang Thanh Son**
- 40** Measures for sending violator to medical treatment establishment in the draft Law on handling of administrative violations  
**LLM. Dao Thi Thu An**
- 46** Measures for sending to educational establishments in the draft Law on handling of administrative violations  
**Prof. Dr. Nguyen Ngoc Anh**
- 51** Measures for sending to reformatories in the draft Law on handling of administrative violations  
**Vu Thi Thanh Thuy**
- 57** Administrative sanctions and administrative handling measures for the handling of juveniles in the draft Law on handling of administrative violations  
**Nguyen Van Hoan**
- 63** The alternative measures to handle administrative violations for juveniles  
**Bui Thi Nam**

#### EDITORIAL:

Dr. TRAN DINH DAN (Chairman)  
Dr. NGUYEN SI DUNG (Vice Chairman)  
Prof. Dr. DAO TRONG THI  
Prof. Dr. TRAN NGOC DUONG  
Prof. Dr. DINH VAN NHA  
Prof. Dr. TRAN DINH NHA  
Prof. Dr. PHAN TRUNG LY  
Prof. Dr. DANG VAN THANH  
Dr. DUONG NGOC NGUU  
Dr. NGO DUC MANH  
Dr. PHAM VAN HUNG

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### VICE EDITOR-IN-CHIEF:

NGUYEN QUANG MINH

#### OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI  
ĐT: 080-48486/ 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### DESIGN:

NGUYEN ANH VU

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

N<sup>o</sup> 117/GP-DATE 30-3-2001  
MINISTRY OF CULTURE AND  
INFORMATION

#### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364  
HO CHI MINH CITY: 080-83558

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED IN SCIENCE TECHNOLOGY  
PRINTING COMPANY

Price: 15,000 VND

# LỜI GIỚI THIỆU

---o0o---

Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) nói chung, xử phạt vi phạm hành chính nói riêng, là công cụ quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nhằm duy trì trật tự, kỷ cương của Nhà nước. Đây cũng là vấn đề trực tiếp liên quan đến cuộc sống hàng ngày của nhân dân, được Đảng, Nhà nước và toàn xã hội hết sức quan tâm.

Thực hiện Nghị quyết số 31/2009/QH12 ngày 17/6/2009, Nghị quyết số 48/2010/QH12 ngày 19/6/2010 của Quốc hội khóa XII về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2010-2011 và bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011), Bộ Tư pháp được Chính phủ phân công chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xây dựng Dự án Luật XLVPHC để trình Quốc hội xem xét thông qua.

Nhằm cung cấp thêm thông tin, phục vụ việc nghiên cứu, tìm hiểu nội dung của Dự thảo Luật XLVPHC, được sự hỗ trợ của Quỹ nhi đồng Liên hiệp quốc tại Việt Nam (UNICEF), Thường trực Tổ Biên tập Dự án Luật XLVPHC của Bộ Tư pháp phối hợp với Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp của Văn phòng Quốc hội phát hành số chuyên đề về Dự án Luật XLVPHC. Tạp chí giới thiệu một số bài viết của các chuyên gia về những vấn đề cơ bản của Dự án Luật để các vị đại biểu Quốc hội, các nhà nghiên cứu, các cán bộ làm công tác thực tiễn có thêm thông tin trong quá trình góp ý hoàn thiện Dự án Luật.

**TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP**

# VỀ PHÁP LUẬT XỬ LÝ HÀNH CHÍNH CỦA VIỆT NAM

■ NGUYỄN ĐĂNG DUNG\*

**T**rong những năm qua, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh đã góp phần quan trọng trong việc phòng ngừa, đấu tranh có hiệu quả các vi phạm hành chính (VPHC), tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, giữ vững và ổn định trật tự an toàn xã hội để phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh hội nhập. Pháp lệnh Xử phạt VPHC được ban hành lần đầu tiên vào năm 1989, đánh dấu một bước phát triển mới trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực này. Đây là lần đầu tiên, pháp luật Việt Nam có một văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) quy định những vấn đề cơ bản mang tính nguyên tắc về xử phạt VPHC. Năm 1995, Pháp lệnh mới có tên là Pháp lệnh XLVPHC được ban hành để thay thế cho Pháp lệnh năm 1989. So với 1989, Pháp lệnh 1995 quy định thêm 05 biện pháp xử lý hành chính khác: biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng; biện pháp đưa vào

cơ sở giáo dục; biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh, và biện pháp quản chế hành chính. Năm 2002, Pháp lệnh này cũng đã được ban hành mới để thay thế Pháp lệnh năm 1995; năm 2008, Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 được sửa đổi, bổ sung.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật về XLVPHC và việc thực thi pháp luật XLVPHC đã bộc lộ những bất cập, hạn chế, đòi hỏi phải khẩn trương giải quyết nhằm đáp ứng yêu cầu phòng chống VPHC đang diễn ra trong thực tiễn ngày càng phức tạp.

Để đáp ứng yêu cầu này, Quốc hội khóa XII đã chính thức đưa Dự án Luật XLVPHC vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của toàn khóa Quốc hội. Việc xúc tiến xây dựng dự án Luật này nhằm giải quyết cơ bản những vấn đề hạn chế, bất cập đặt ra từ hệ thống pháp luật XLVPHC hiện hành, đồng thời xác lập cơ sở pháp lý mới với những nội dung thay đổi phù hợp, có tính khoa học và khả thi, để nâng cao một bước cơ bản về hiệu lực, hiệu quả của pháp luật XLVPHC.

Trước đây, khi Nhà nước chưa ban hành

(\*) GS, TS. Đại học Quốc gia Hà Nội.

Pháp lệnh Xử phạt VPHC 1989 thì các văn bản pháp luật chỉ đề cập đến khái niệm “vi cảnh”<sup>1</sup>. “Vi cảnh” được hiểu là việc “vi phạm luật lệ sinh hoạt ở nơi công cộng”<sup>2</sup>, như vi phạm quy định về giữ gìn vệ sinh công cộng, trật tự công cộng, trật tự an toàn giao thông... Sau này, trong các văn bản pháp luật, khái niệm “vi cảnh” được hiểu rộng hơn: không chỉ là những vi phạm luật lệ sinh hoạt nơi công cộng mà được hiểu là những vi phạm nhỏ chưa đến mức bị coi là tội phạm hình sự.

Khái niệm “vi phạm hành chính” lần đầu tiên được định nghĩa một cách chính thức tại Pháp lệnh Xử phạt VPHC 1989. Điều 1 Pháp lệnh quy định “VPHC là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm quy tắc quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính”.

Định nghĩa này sau đó đã được áp dụng rộng rãi trong thực tiễn thi hành pháp luật và đưa vào các giáo trình giảng dạy về pháp luật.

### 1. Những tồn tại, hạn chế của hệ thống pháp luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành

- Pháp luật XLVPHC thể hiện sự “lẫn lộn” giữa các quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật về XLVPHC nói chung và xử phạt VPHC nói riêng phải thuộc thẩm quyền của “cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Điều 51 Hiến pháp còn quy định “quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định”. Phù hợp với những quy định này, những hành vi vi phạm pháp luật bị tước các quyền hạn và lợi ích của

công dân cũng phải do cơ quan lập pháp quy định. Việc ủy quyền cho Chính phủ quy định hành vi vi phạm và hình thức xử phạt đối với hành vi đó là chưa thực sự phù hợp với Hiến pháp, trong trường hợp này, các cơ quan hành pháp đã thực thi chức năng lập pháp.

Hiện nay, nhiều VBQPPL về XLVPHC quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành quy định của văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn nhưng lại không đúng với tinh thần, thậm chí mở rộng quy định hoặc trái với quy định của Luật, của Hiến pháp. Một thực tế đã từng xảy ra những năm qua trong hoạt động soạn thảo và ban hành VBQPPL về XLVPHC là tình trạng “xé rào” của một số địa phương, vi phạm quy định thẩm quyền ban hành văn bản về XLVPHC. Điều 2 Pháp lệnh XLVPHC 2002 quy định, chỉ Chính phủ mới có quyền quy định hành vi và chế tài xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước mà không trao quyền này cho Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tuy nhiên, vừa qua nhiều tỉnh, thành phố đã ban hành VBQPPL về XLVPHC áp dụng riêng trong phạm vi địa phương mình. Tình trạng địa phương ban hành văn bản về XLVPHC trái thẩm quyền, tùy tiện, dẫn đến tình trạng hỗn loạn, không kiểm soát, đã không những vi phạm về thẩm quyền mà còn xâm phạm đến quyền cơ bản của công dân. Theo quy định của pháp luật hiện hành, thì khái niệm “xử phạt vi phạm hành chính” cùng với “các biện pháp xử lý hành chính khác” đã được đưa vào Pháp lệnh XLVPHC 2002 một cách gượng ép (Điều 1 Pháp lệnh XLVPHC 2002 quy định “XLVPHC bao gồm xử phạt VPHC và các biện pháp xử lý hành chính khác”).

Các “biện pháp xử lý hành chính khác” của

(1) Khái niệm này chính thức được sử dụng trong “Điều lệ Xử phạt vi cảnh” ban hành kèm theo Nghị định số 143/CP ngày 27/05/1977. Theo quy định của Điều lệ xử phạt vi cảnh thì tất cả những hành vi xâm hại đến trật tự an toàn xã hội có tính chất đơn giản, rõ ràng hoặc hậu quả không nghiêm trọng, chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc áp dụng các biện pháp hành chính khác là phạm pháp vi cảnh. Hình thức xử phạt vi cảnh được chia thành 4 loại: cảnh cáo; phạt tiền từ 01 đến 10 đồng; phạt lao động công ích từ 01 đến 03 ngày; phạt giam từ 01 đến 03 ngày. Nghị định cũng quy định tịch thu phương tiện dùng vào việc vi phạm tùy theo tính chất, mức độ của vi phạm; quy định thẩm quyền xử phạt với hình thức phạt cảnh cáo, phạt tiền cho cán bộ có thẩm quyền của các ngành Kiểm lâm, Thủy sản, Thương nghiệp Y tế, Giao thông vận tải... trong khi thừa hành công vụ ngoài lực lượng cán bộ, chiến sĩ công an là lực lượng có thẩm quyền áp dụng tất cả các hình thức xử phạt mà Nghị định quy định.

(2) Viện Ngôn ngữ học (1997), Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, tr. 1073.

Pháp lệnh hiện hành có nguồn gốc ban đầu là biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, xuất phát từ Nghị quyết 49 năm 1961 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Nghị quyết này quy định việc đưa vào các cơ sở tập trung giáo dục, cải tạo đối với người có hành động nguy hại cho xã hội, được giáo dục nhiều lần, nhưng không hối cải. Chủ tịch tỉnh ra quyết định và Bộ trưởng Công an duyệt với thời hạn 03 năm mà không cần thông qua việc xét xử của cơ quan tư pháp - Tòa án. Những biện pháp này được dành cho những người chống đối chế độ biểu hiện qua những hành vi như: gián điệp, mật thám, nguy quân, nguy quyền, cốt cán đảng phái phản động... Biện pháp tập trung giáo dục cải tạo, ngoài những đối tượng nói trên, cũng được áp dụng cho những người có những hành vi phạm như lưu manh, trộm cắp, lừa đảo... Các biện pháp xử lý hành chính khác về cơ bản không phải là biện pháp xử phạt hành chính, mà có bản chất rất khác so với xử phạt các hành vi vi phạm quy tắc quản lý hành chính nhà nước. Đa phần trong số đó không những chỉ là những tội phạm hình sự bình thường, mà còn là là tội phạm hình sự nguy hiểm, được quy định trong chương đầu tiên về tội phạm hình sự, tội xâm phạm an ninh quốc gia của pháp luật hình sự hiện hành<sup>3</sup>.

Việc phân biệt các hành vi VPHC với các hành vi tội phạm như quan niệm lâu nay là một thành công lớn về mức độ nhân đạo của pháp luật các nước xã hội chủ nghĩa, không hình sự hóa các quan hệ hành chính. Nhưng trên thực tế, việc phân biệt này rất khó khăn về hình thức cũng như về mặt nội dung, tuy VPHC luôn luôn vi phạm dưới mức nguy hiểm của tội phạm.

Sự bất cập của pháp luật hiện hành là việc quy định thẩm quyền áp dụng các biện pháp này cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện, cấp tỉnh. Việc bắt buộc đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở chữa bệnh hay cơ

sở giáo dục đều có một đặc điểm chung là tính chất khắc nghiệt, trực tiếp tước quyền bất khả xâm phạm về thân thể, quyền được bảo vệ danh dự, nhân phẩm, quyền tự do đi lại, tự do cư trú của công dân..., những quyền đã được Hiến pháp bảo đảm: “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” (Điều 72 Hiến pháp 1992).

Những quy định này cũng chưa phù hợp với Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị mà Việt Nam đã ký kết và tham gia. Khoản 4 Điều 9 Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị quy định: Bất cứ người nào do bị bắt hoặc giam giữ mà bị tước tự do đều có quyền yêu cầu xét xử trước Tòa án nhằm mục đích để Tòa án có thể quyết định không chậm trễ về tính hợp pháp của việc giam giữ và trả lại tự do, nếu việc giam giữ là bất hợp pháp”, cũng như các quy định tại Điều 9 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em, các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng, trẻ em sẽ không bị buộc cách ly cha mẹ trái ý muốn của cha mẹ, chỉ trừ trường hợp những nhà chức trách có thẩm quyền, quyết định theo luật pháp và các thủ tục thích hợp, sự cách ly như thế là cần thiết cho những lợi ích tốt nhất của trẻ em.

- Pháp luật hiện hành thiếu một số quy định thủ tục để việc xử phạt có thể được tiến hành khách quan, chính xác và đảm bảo quyền tự do, dân chủ, quyền lợi hợp pháp của con người.

Các Pháp lệnh Xử phạt VPHC năm 1989, Pháp lệnh XLVPHC năm 1995, Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2008 vẫn duy trì hai loại thủ tục xử phạt: thủ tục đơn giản và thủ tục có lập biên bản. Mức tiền được xử phạt theo thủ tục đơn giản đã được nâng lên từ 20.000 đồng lên 200.000 đồng.

Các pháp lệnh này thiếu một số quy định bảo vệ người bị XLVPHC mang tính chất trình

(3) Xem Đặng Văn Khanh, Các biện pháp xử lý hành chính theo hướng không cách ly đối tượng khỏi cộng đồng – Thực trạng và phương hướng hoàn thiện / Báo cáo Phúc trình đề tài nghiên cứu cấp bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng mô hình Bộ luật XLVPHC ở Việt Nam. Hà Nội, 2008 tr.198- 199



tự/thủ tục như: những tình tiết phải được xác minh; sự tồn tại của sự kiện VPHC (trên thực tế có việc vi phạm hay không; tình tiết này đặc biệt quan trọng trong trường hợp vụ việc vi phạm không phải do người có thẩm quyền phát hiện, mà do tin báo hoặc do tố cáo hành vi vi phạm của nhân dân) lỗi của người vi phạm, các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ, các tình huống loại trừ trách nhiệm hành chính... Chứng cứ gồm: biên bản vi phạm, giải trình của đối tượng vi phạm, lời khai của nhân chứng, kết luận của giám định (chẳng hạn như để xử phạt vụ vi phạm sản xuất hàng giả thì cần phải có kết luận giám định xem hàng đó chất lượng thế nào, có phải là hàng giả, hàng kém chất lượng hay không...).

Về quyền được trình bày của đối tượng vi phạm cũng rất quan trọng trong trường hợp người có thẩm quyền quyết định tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc phạt tiền với số lượng lớn (có thể từ 10 triệu đồng trở lên). Việc pháp luật tạo điều kiện cho đối tượng vi phạm được trình bày là vừa thể hiện tính dân chủ trong xử phạt VPHC, vừa là cơ hội để người có thẩm quyền xử phạt cân nhắc lại các sự kiện cũng như các tình tiết của vụ việc trước khi ban hành quyết định xử phạt.

## 2. So sánh với pháp luật xử phạt hành chính ở một số nước

So sánh với pháp luật nước ngoài, nhất là của các nước phát triển, chúng ta có thể thấy hệ thống pháp luật xử phạt VPHC của Việt Nam rất khác. Sự hiện diện hệ thống pháp luật xử phạt VPHC của Việt Nam dày đặc, như là một đặc điểm có một không hai trên thế giới. Nhưng điểm khác đặc biệt là việc xử phạt - tức là việc tước bỏ, việc hạn chế quyền con người của các nước - đều phải được theo một thủ tục tố tụng đúng (due process) của tư pháp, do một thẩm phán thực hiện, và người dân có quyền được khiếu nại lên Tòa án để bảo vệ quyền của

mình... Pháp luật nhiều quốc gia cho phép các chủ thể bị xử phạt có điều kiện thể hiện ý chí của mình một khi không đồng ý với quyết định xử phạt, và thậm chí, họ có thể mời luật sư tham tụng trong trường hợp không đồng ý với quyết định xử phạt họ. Họ còn có thể chủ động đưa vụ việc ra tòa để tìm công lý cho mình. Nguyên tắc một thủ tục tố tụng đúng đòi hỏi không ai bị tước đoạt quyền được sống, quyền tự do, quyền sở hữu tài sản, mà không phải qua một quy trình tố tụng đúng.

Do những điều kiện riêng về lịch sử, kinh tế, xã hội, thể chế chính trị, cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, truyền thống lập pháp... mỗi quốc gia xây dựng một hệ thống pháp luật riêng về XLVPHC. Ở một số nước, cơ quan lập pháp không ban hành đạo luật hay pháp lệnh riêng về XLVPHC, mà các quy định về XLVPHC được xác lập ngay trong các văn bản luật chuyên ngành.

Trong luật của Pháp, chế tài hành chính còn được gọi là “luật hình sự đặc biệt.”<sup>24</sup> Thụy Sĩ cũng vậy, gọi là “luật hình sự trong lĩnh vực hành chính”. Ở Pháp hiện nay có 03 quan điểm về xử phạt hành chính: 1. Quan điểm thực dụng, do yêu cầu của lợi ích công, đặc biệt là tính nhanh chóng của hoạt động hành chính, nên cơ quan hành chính phải được trao quyền xử phạt hành chính - nghĩa là tự mình áp dụng các chế tài mà không cần qua cơ quan tư pháp. 2. Quan điểm dựa trên nguyên tắc pháp chế, chế tài hành chính cũng phải do thẩm phán áp dụng, đặc biệt là các chế tài liên quan đến việc tước đoạt tự do cá nhân. 3. Quan điểm trung gian, phụ thuộc vào việc phân biệt các mức độ vi phạm, nếu vi phạm chỉ đơn thuần là không tôn trọng các quy định thủ tục, vi phạm nhẹ, thì cơ quan hành chính có quyền xử lý, tuy nhiên, nếu việc thực thi chậm trễ thì Tòa án cảnh sát có thể can thiệp; đối với trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng, không tuân thủ lệnh kiểm tra, thì thẩm quyền thuộc Tòa án.

Cơ quan hành chính nào có quyền cấp

(4) LA SANCTION EN MATIERE ADMINISTRATIVE DANS LE DROIT FRANÇAIS, Rapport présenté par M. M. ROUGEVIN – BAVILLE, Maître des requêtes au Conseil d'Etat de France.

phép thì cũng có quyền tước giấy phép nếu có những vi phạm kỷ luật (quy tắc sử dụng giấy phép), ngay cả khi không có văn bản nào quy định quyền này: “xuất phát từ nội dung chấp nhận, cơ quan cấp giấy phép có quyền tước giấy phép của chủ sử dụng đã không tuân thủ đầy đủ những điều kiện được cấp phép”<sup>5</sup>.

Ở Bỉ, chế tài hành chính không chỉ là phạt tiền mà còn có thể áp dụng hình thức lao động công ích, bởi đã dự liệu đến các trường hợp không thể phạt tiền. Ngoài ra, biện pháp này cũng có tác dụng giáo dục tốt. Tuy nhiên, điều kiện để thực hiện phải là sự phân quyền rất nhiều cho địa phương trong xử phạt hành chính. Ở Thụy Sĩ, khái niệm chế tài hình sự trong lĩnh vực hành chính được dùng để chỉ các biện pháp xử phạt mang tính hình sự mà cơ quan hành chính có thể áp dụng thì hình phạt chủ yếu là phạt tiền dưới 5000 fr. Mức phạt là cố định, không cần cân nhắc đến các yếu tố khác, nhưng có thể chuyển đổi: 30fr = 1 ngày giam, nhưng thời hạn giam không được vượt quá 3 tháng. Khi nào nộp tiền phạt, sẽ giảm trừ ngày giam.

Luật pháp của Mỹ rất ít sử dụng đến khái niệm “vi phạm hành chính”. Những vi phạm pháp luật được gọi là những hành vi phải áp dụng các chế tài hành chính, gọi là xử phạt hành chính thì ở Mỹ, các vi phạm này được gọi là các tội phạm nhỏ, tội phạm ít nghiêm trọng. Một số tiểu bang có sự xác định rõ hơn một số loại tội phạm ít nghiêm trọng gọi là “tội phạm nhỏ” (petty offenses/infractions/violations ~ misdemeanors). Những tội phạm này không bị lên án mạnh và chỉ bị phạt tiền. Ví dụ như: đánh bạc bất hợp pháp (illegal gambling); làm ồn (disturbing the peace); người vị thành niên sử dụng rượu (possession of alcohol by a minor); gian lận tuổi (presenting false evidence of age); gây cản trở người có thẩm quyền tại nơi xảy ra việc khẩn cấp (going to the scene of an emergency for viewing when it results in impeding official personnel); vứt bỏ

tủ lạnh mà cửa còn nguyên vẹn (discarding a refrigerator with its door intact)...

Luật Hành chính của Mỹ luôn luôn nhấn mạnh đến tính thủ tục hành chính. Điểm khởi đầu cho sự nhấn mạnh này là yêu cầu của Hiến pháp về quy trình tố tụng đúng. “Khi chúng ta nói về việc lắng nghe phía bên kia (audi alteram partem) là chúng ta đã đề cập đến nhận thức cơ bản đã ăn sâu bám rễ trong văn hoá pháp lý Anh - Mỹ”<sup>6</sup>, nhận thức này giờ đây đã thành mệnh lệnh bắt buộc, được phát biểu dưới hình thức của quy trình tố tụng đúng. Được xây dựng trên nền tảng của quy trình tố tụng đúng, luật pháp Mỹ đã tạo ra một khối vững chắc các thủ tục chính thức bắt buộc. Kết quả là sự “tư pháp hoá” của các cơ quan hành chính Mỹ - từ khi ra đời Ủy ban Thương mại giữa các bang tới nay - là phần lớn các quy trình hành chính của Mỹ đã được định hình theo khuôn mẫu của ngành tư pháp có sửa đổi.

Yêu cầu về quy trình tố tụng đúng được diễn giải là đòi hỏi phải có một phiên điều trần tranh biện chính thức - được gọi là điều trần về bằng chứng - trước khi đưa ra các quyết định hành chính có tác động bất lợi tới các cá nhân. Chính vì liên quan tới các quyết định xét xử, mà quy trình hành chính của Mỹ được định hình chủ yếu theo mô thức của ngành tư pháp. Điều này có nghĩa là, trước khi đưa ra các quyết định hành chính có ảnh hưởng bất lợi đến cá nhân, thì cá nhân đó được quyền có một phiên điều trần về bằng chứng, phiên điều trần này gần giống như một phiên xét xử của toà án. Những cá nhân đó có những quyền như sau: 1. được thông báo cả danh sách cụ thể các đối tượng và vấn đề liên quan đến vụ việc; 2. trình bày các bằng chứng, lời khai, tài liệu và lập luận; 3. bác bỏ các bằng chứng của đối phương thông qua việc thẩm tra chéo và các biện pháp thích hợp khác; 4. xuất hiện cùng với luật sư; 5. phán quyết đưa ra dựa trên các bằng chứng được ghi vào hồ sơ của phiên điều trần; 6. có đầy đủ hồ sơ của phiên điều trần,

(5) CE 23/5/1997, Công ty Amerique Europe, RFDA 1997, tr.880.

(6) In re Andrea B., 405 NY. S. ed. 977 tại 981 (Fam. Ct.1978).

bao gồm bản tố ký lời khai và các lý lẽ nêu ra cùng các bằng chứng, tài liệu, các giấy tờ khác được đệ trình trong quá trình xét xử; 7. được cơ quan giải thích cơ sở đưa ra quyết định - một biện pháp quan trọng để bảo đảm rằng, cơ quan đã tuân thủ luật pháp, trong phạm vi quyền tự quyết rộng rãi dựa trên sự việc, chính sách và thậm chí, cả trên các vấn đề pháp lý.

Nhiều nhà nghiên cứu nước ngoài đã so sánh và chỉ trích yêu cầu của pháp luật Mỹ về một phiên điều trần toàn diện với hồ sơ chính thức trước khi đưa ra các phán quyết hành chính. Làm thế nào một cơ quan hành chính có thể thực thi công việc một cách hiệu quả nếu mỗi quyết định hành chính tác động đến quyền hạn và lợi ích của cá nhân đều phải tiến hành một phiên điều trần theo kiểu phiên xét xử tại Tòa án trước khi được ban hành? Quyền được tiến hành phiên điều trần sẽ có xu hướng làm tê liệt các công việc hành chính của cơ quan hành chính vốn đang cần phải được tiến hành liên tục?

Câu trả lời là “không phải thế”. “...Theo kinh nghiệm của chúng tôi, không phải mọi trường hợp các cá nhân đều đòi hỏi quyền mà họ có... Điều này không xảy ra vì rất nhiều lý do, một phần là vì chi phí, một phần là vì thực tế rằng, việc tranh cãi là vô ích và rằng, không có lợi ích gì khi tiến hành toàn bộ thủ tục của một phiên điều trần chính thức. Tôi đã xem các con số tại các cơ quan và không có cơ quan nào trong số đó có các vụ đòi quyền được xem xét bởi một phiên điều trần toàn diện lớn hơn 5%. Đó chính là lý do khiến cho bộ máy hành chính của Mỹ vẫn hoạt động”<sup>77</sup>.

### **3. Phương hướng, giải pháp cải cách và hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam**

Từ những sự phân tích trên, pháp luật xử phạt VPHC (hay có thể còn gọi như hiện nay là pháp luật XLVPHC) của nước ta đang có sự ảnh hưởng rất nặng nề từ cơ chế tập trung, bao cấp của nền kinh tế kế hoạch hóa, dẫn đến tình

trạng chồng chéo, mâu thuẫn, trùng lặp. Hiện có hai vấn đề cần phải đặt ra để giải quyết, nhằm hoàn thiện pháp luật XLVPHC của nước ta hiện nay.

Thứ nhất, cần phải phi hành chính hóa. Khác với trước đây - pháp luật hành chính hầu như bao quát sang rất nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, song song với vấn đề này là việc xử phạt hành chính của chúng ta cũng rất rộng, lấn sang các lĩnh vực khác như lập pháp và tư pháp, vì vậy, công việc có tính chất bao trùm cả lĩnh vực cải cách luật hành chính nói chung và lĩnh vực XLVPHC nói riêng hiện nay là phải phi hành chính hóa. Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường thì xác định VPHC như thế nào phải đúng với nghĩa nó là VPHC và dùng công cụ, chế tài hành chính để áp dụng.

Vấn đề thứ hai là giải quyết sự khác nhau giữa Việt Nam và thế giới. Sự khác nhau giữa pháp luật Việt Nam và các quy định trong các văn kiện và công ước quốc tế là nhiều. Nếu như ở Việt Nam, các hành vi vi phạm các quy tắc hành chính và tội phạm nhỏ được cho là ít nguy hiểm đến xã hội đều có thể bị xử phạt bởi các cơ quan hành chính, thông qua người thi hành công vụ mà không cần phải thông qua các cơ quan Tòa án, thì ở các nước phát triển, hầu như tất cả sự tước bỏ quyền hạn và lợi ích của con người đều phải đưa ra Tòa để phán quyết. Vì thế, tất cả các vụ việc liên quan đến việc xử phạt đều do các cơ quan tư pháp thực hiện. Các công ước quốc tế cũng như các văn bản hướng dẫn kèm theo đều quy định như vậy. Chúng ta cũng phải thay đổi quan niệm theo xu thế chung này. So với các xử lý bằng biện pháp hành chính, thủ tục tư pháp xét xử có nhiều ưu thế hơn trong việc đảm bảo nhân quyền đối với người vi phạm, vì họ được xét xử công khai, nhất là trong việc họ có thể nhờ vả đến sự giúp đỡ cần thiết của các luật sư. Nhưng thủ tục tư pháp cũng sẽ gây nhiều khó khăn, phức tạp cho người thi hành công vụ, làm mất thời gian và tốn kém cho xã hội hơn.

*(Xem tiếp trang 17)*

(7) Ủy ban Nghiên cứu điều tra và xét xử hành chính, *Minutes of Evidence 1034 (1956)*.

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG CỦA CÁC HÌNH THỨC XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

## ■ QUÁCH TIÊN PHONG\*

### 1. Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính theo pháp luật hiện hành

#### 1.1. Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính theo *Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính*

Các hình thức xử phạt theo hệ thống pháp luật về xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) được Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) điều chỉnh trong một văn bản chung là *Pháp lệnh XLVPHC*. Theo Điều 12 *Pháp lệnh XLVPHC* năm 2002 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2007, năm 2008 - gọi chung là *Pháp lệnh XLVPHC*) thì có hai loại hình thức xử phạt: các hình thức xử phạt chính gồm có cảnh cáo và phạt tiền; các hình thức xử phạt bổ sung gồm tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC. Riêng hình thức xử phạt trực xuất có thể áp dụng là hình thức xử phạt chính hoặc xử phạt bổ sung tùy trường hợp cụ thể.

Về nguyên tắc áp dụng, với mỗi VPHC, cá nhân, tổ chức vi phạm phải chịu một trong các hình thức xử phạt chính. Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức VPHC còn có thể bị áp dụng một hoặc các hình thức xử phạt bổ sung.

#### 1.2. Các hình thức xử phạt quy định tại các văn bản khác

Để bảo đảm hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước, chúng ta đã có một hệ thống pháp luật tương đối hoàn thiện về XPVPHC như: thẩm quyền quyết định áp dụng hình thức xử phạt; trình tự, thủ tục xử phạt, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt; các biện pháp ngăn chặn, bảo đảm xử phạt... Tương tự như pháp luật hình sự, các quy định về XPVPHC nói trên đã tạo ra một hệ thống các quy định có mối quan hệ chặt chẽ để xử lý các vi phạm pháp luật đặc thù xâm phạm tới trật tự quản lý nhà nước nhưng chưa tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Do đó, bất kỳ sự sửa đổi, bổ sung nào tới hệ thống này đều có sự tác động, ảnh hưởng dây chuyền mà nếu không được nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng sẽ phá vỡ tính thống nhất, đồng bộ của nó cũng như không bảo đảm tính khả thi.

Tuy vậy, thực tiễn xây dựng pháp luật trong thời gian qua đã xuất hiện thực trạng hình thành các quy định riêng lẻ về áp dụng chế tài đối với các vi phạm pháp luật về quản lý nhà nước tại một số văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là một số luật, pháp lệnh. Điều

(\*) *Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.*





này xuất phát từ nhu cầu cần có các chế tài xử lý bên cạnh các quy định về quản lý nhà nước chuyên ngành nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực thi hành các luật, pháp lệnh được ban hành. Tuy vậy, các chế tài được ghi nhận tại các văn bản này lại không phải là các chế tài hình sự hay kỷ luật cán bộ, công chức mà tập trung chủ yếu vào một số hình thức xử lý tương tự hoặc được gọi tên chính xác là XPVPHC và cũng chỉ dừng lại ở những quy định mang tính khái quát, chung chung, rất thiếu cơ sở để triển khai trong thực tiễn.

Điều đó cho thấy có sự bất hợp lý bởi theo pháp luật XPVPHC hiện hành, hầu hết các VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước đều đã có quy định xử lý (Pháp lệnh XLVPHC và hiện có tới hơn 100 nghị định điều chỉnh XPVPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước khác nhau). Khi đó, các chế tài được ghi nhận trong các văn bản này chỉ dừng lại ở các hình thức XPVPHC tạo ra sự thiếu, lệch về tính bao quát của pháp luật trong việc xử lý vi phạm, cụ thể là chỉ tập trung quy định XPVPHC trong văn bản mà lờ đi nội dung xử lý hình sự, dân sự, kỷ luật. Nghiêm trọng hơn, một số văn bản đã đưa ra các quy định mang tính riêng lẻ, thiếu đồng bộ, thậm chí là mâu thuẫn với quy định

chung về hình thức XPVPHC. Có thể ví dụ:

Điều 6 Luật An toàn thực phẩm năm 2010 điều chỉnh trường hợp áp dụng mức phạt tiền cao nhất theo quy định của pháp luật về XLVPHC mà vẫn còn thấp hơn 07 lần giá trị thực phẩm vi phạm thì mức phạt tiền được áp dụng không quá 07 lần giá trị thực phẩm vi phạm, có nghĩa là được cao hơn quy định của pháp luật XLVPHC.

Khoản 3 Điều 42 Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007; Điều 6 Luật An toàn thực phẩm năm 2010 có

nêu: giao Chính phủ quy định cụ thể về hình thức xử phạt các hành vi VPHC. Theo đó, có thể hiểu Chính phủ có thể quy định hình thức xử phạt mới đối với hành vi VPHC trong lĩnh vực này do Luật không quy định hình thức xử phạt cụ thể được áp dụng hoặc không viện dẫn tới hình thức xử phạt theo quy định của Pháp lệnh XLVPHC.

Khoản 6 Điều 75 Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 quy định ngoài hình thức xử phạt chính theo Khoản 5 Điều này, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, người lao động đi làm việc ở nước ngoài còn có thể bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung buộc về nước.

Điểm b Khoản 2 Điều 214 Luật Sở hữu trí tuệ quy định hình thức xử phạt bổ sung đình chỉ có thời hạn hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực đã xảy ra vi phạm.

## 2. Xây dựng các hình thức xử phạt vi phạm hành chính trong Dự thảo Luật

### 2.1. Giải quyết một số tồn tại của pháp luật về hình thức xử phạt vi phạm hành chính

#### 2.1.1. Đa dạng hóa các hình thức xử phạt

VPHC diễn ra trong thực tiễn rất đa dạng ở hành vi, tính chất, mức độ, đối tượng bị xâm phạm và đặc biệt là ở các lĩnh vực quản lý nhà

nước khác nhau. Trong khi đó, các hình thức xử phạt được pháp luật hiện hành ghi nhận là khá nghèo nàn. Hình thức xử phạt tiền đóng vai trò chủ chốt, được áp dụng đối với phần lớn các vi phạm đã dẫn đến khó khăn và cứng nhắc khi áp dụng cho đối tượng, cho từng trường hợp cụ thể, đặc biệt là các VPHC không liên quan nhiều đến khía cạnh kinh tế hoặc việc phạt tiền không phát huy tác dụng cũng như không thể thực hiện được, ví dụ: liên tiếp tái phạm, do người chưa thành niên (NCTN), người không có tài sản để cưỡng chế... thực hiện. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là cần nghiên cứu để bổ sung một số hình thức xử phạt thể hiện tính răn đe thay thế cho hình thức xử phạt tiền trong những trường hợp cụ thể để bảo đảm tính khả thi.

### *2.1.2. Bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của hình thức xử phạt*

Trong điều kiện nền kinh tế phát triển mạnh mẽ như hiện nay, đời sống của người dân được nâng cao, mức XPVPHC, đặc biệt là mức xử phạt tiền cần được xem xét điều chỉnh phù hợp với tính chất, mức độ của VPHC trong mỗi lĩnh vực quản lý nhà nước khác nhau.

Bên cạnh đó, trong thực tiễn xây dựng cũng như thi hành pháp luật, hành vi VPHC thường bị áp dụng hình thức xử phạt tiền một cách khá cứng nhắc, thể hiện ở mức xử phạt tiền ở mức tối đa và tối thiểu không có sự khác biệt lớn (thông thường mức phạt tiền tối đa được quy định cao hơn 2 đến 3 lần mức phạt tiền tối thiểu) cho dù đối tượng vi phạm có nhiều tình tiết tăng nặng hoặc tình tiết giảm nhẹ. Tâm lý của cả cơ quan quản lý nhà nước cũng như xã hội thường cho rằng, tình trạng vi phạm pháp luật hành chính hiện tràn lan là do mức phạt thấp, không bảo đảm tính răn đe đối với những hành vi vi phạm nghiêm trọng, quy mô lớn. Ngược lại, đối với người VPHC, đặc biệt là vi phạm lần đầu, phạm vi nhỏ; người vi phạm là cá nhân có hoàn cảnh khó khăn thì mức xử phạt tiền lại bị đánh giá là quá cao, không khả thi, cụ thể như cùng hành vi lấn chiếm vỉa hè để kinh doanh nhưng nếu xử phạt tiền tới 20 triệu đồng đối với tiểu thương giống như người sử dụng vỉa hè để kinh doanh hàng hóa,

dịch vụ với quy mô lớn... là không phù hợp. Do đó, nên nghiên cứu để không áp dụng duy nhất hình thức xử phạt tiền đối với cùng một hành vi VPHC.

Cần xử lý mối tương quan giữa hậu quả của hình thức xử phạt chính và hình thức xử phạt bổ sung tác động tới người vi phạm do trên thực tế, trong nhiều trường hợp, hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật, hàng hoá vi phạm nặng hơn hình thức xử phạt chính bằng tiền.

### *2.1.3. Sửa đổi quy trình áp dụng hình thức xử phạt phù hợp*

Theo Pháp lệnh, hình thức xử phạt bổ sung phải được áp dụng cùng hình thức xử phạt chính; song trong trường hợp người vi phạm bỏ trốn hoặc trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm, nếu người có thẩm quyền xử phạt chỉ ra quyết định áp dụng hình thức xử phạt bổ sung để tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm mà không có hình thức xử phạt chính là trái pháp luật.

## **2.2. Xây dựng hệ thống hình thức xử phạt vi phạm hành chính trong Dự thảo Luật**

### *2.2.1. Các hình thức xử phạt và nguyên tắc áp dụng*

Về cơ bản, các hình thức xử phạt được quy định và phát triển dựa trên kết cấu các hình thức xử phạt chính và hình thức xử phạt bổ sung của Pháp lệnh XLVPHC và trong đó, hình thức xử phạt tiền, cảnh cáo vẫn giữ vai trò chủ đạo trong hệ thống hình thức xử phạt chính để làm cơ sở cho việc giao Chính phủ quy định hình thức xử phạt áp dụng đối với mỗi hành vi VPHC cụ thể tại các nghị định. Điều này thể hiện qua việc Dự thảo ghi nhận các hình thức xử phạt này chỉ được áp dụng là hình thức xử phạt chính.

Tuy nhiên, điểm khác biệt là Dự thảo Luật đã đưa ra một số hình thức xử phạt mới như: buộc lao động phục vụ cộng đồng; buộc học tập các quy định pháp luật liên quan đến vi phạm nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn cần có sự đa dạng về cách thức xử lý đối với một số loại đối tượng VPHC đặc biệt như người hạn chế về khả năng kinh tế hoặc đối tượng tái phạm nhiều lần do hình thức xử phạt tiền không phát huy tác dụng răn đe.

Bên cạnh đó, hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn được bổ sung nội dung đình chỉ hoạt động có thời hạn để giải quyết thực trạng cần có biện pháp xử lý phù hợp đối với các cơ sở kinh doanh hoạt động mà theo quy định của pháp luật không yêu cầu phải có giấy phép hoặc chỉ vi phạm một phần nội dung giấy phép.

Nhằm nâng cao sự chủ động của người có thẩm quyền xử phạt và bảo đảm hình thức xử phạt được áp dụng phù hợp với tính chất, mức độ của mỗi hành vi vi phạm, hệ thống các hình thức xử phạt của Dự thảo Luật được thiết kế đa dạng hơn, bao gồm 7 hình thức xử phạt (Khoản 1 Điều 21) với nguyên tắc áp dụng linh hoạt (Khoản 2 Điều 21). Theo đó, tùy trường hợp, Chính phủ có thể lựa chọn quy định tại Nghị định xử phạt và cho phép người có thẩm quyền xử phạt có thể lựa chọn áp dụng nhiều hình thức xử phạt khác nhau làm hình thức xử phạt chính (có thể tới 6 hình thức) hoặc các hình thức xử phạt bổ sung (có thể tới 4 hình thức) đối với mỗi hành vi VPHC, cụ thể là: khác với quy định hiện hành, chỉ hình thức xử phạt trực xuất có thể áp dụng là hình thức xử phạt chính hoặc là hình thức xử phạt bổ sung, thì Dự thảo Luật ghi nhận thêm ba hình thức xử phạt có cách thức áp dụng tương tự là tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn; tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC; buộc lao động phục vụ cộng đồng. Điều đó xuất phát từ hiệu quả và tính linh hoạt của cách thức áp dụng này vì theo pháp luật hiện hành, người có thẩm quyền chỉ có thể quyết định áp dụng hai hình thức xử phạt chính và tất cả các hình thức xử phạt còn lại chỉ là hình thức xử phạt bổ sung (hình thức xử phạt trực xuất chỉ được áp dụng hạn chế trong một số trường hợp); đặc biệt hình thức xử phạt bổ sung chỉ được áp dụng kèm theo hình thức xử phạt chính. Do vậy, nếu xảy ra các trường hợp không ra quyết định xử phạt (Khoản 2, 4 Điều 71) thì người có thẩm quyền xử phạt không thể quyết định áp dụng hình thức xử phạt bổ sung như tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC

nên dẫn đến tình trạng nhiều vụ VPHC không thể giải quyết hoàn tất.

### 2.2.2 Các hình thức xử phạt cụ thể

Hình thức xử phạt tiền: Nhằm bảo đảm hiệu quả của việc XPVPHC, đáp ứng yêu cầu phòng, chống VPHC trong giai đoạn hiện nay, mức phạt tối thiểu được điều chỉnh từ 10 ngàn đồng lên 50 ngàn đồng, mức phạt tối đa được điều chỉnh lên 02 tỷ đồng. Tuy nhiên, mức phạt tối đa đến 02 tỷ đồng chỉ được áp dụng trong 05 lĩnh vực “nóng”: quản lý các vùng biển và thềm lục địa; quản lý hạt nhân và chất phóng xạ, năng lượng nguyên tử; quản lý rừng, lâm sản; tiền tệ và ngân hàng, tín dụng, chứng khoán và thị trường chứng khoán; tài nguyên nước, dầu khí và các khoáng sản khác, bảo vệ môi trường, đất đai.

Bên cạnh đó, Dự thảo đã luật hóa quy định được thực hiện ổn định và hiệu quả trong nhiều năm qua về cách thức xác định mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi VPHC được ghi nhận tại Nghị định số 128/2008/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh XLVPHC. Trong thực tiễn, các nghị định về XPVPHC hiện hành xác định khung phạt tiền với số tiền phạt tối thiểu, tối đa đối với từng hành vi vi phạm. Trên cơ sở khung tiền phạt tối thiểu, tối đa, người có thẩm quyền căn cứ vào tính chất, mức độ, tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ để quyết định hình thức, mức xử phạt tiền thích hợp. Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng và thi hành pháp luật về XPVPHC cho thấy, việc quy định và quyết định mức xử phạt theo cách thức trên trong nhiều trường hợp chưa đảm bảo yêu cầu đấu tranh phòng, chống VPHC, cụ thể là đối với hành vi vi phạm trong một số lĩnh vực như hành vi xâm phạm quyền và lợi ích của nhiều người trong lĩnh vực lao động, đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế...; hành vi vi phạm với giá trị hàng hoá lớn như thương mại, sở hữu công nghiệp, quyền tác giả và các quyền liên quan; hành vi vi phạm với quy mô lớn như trong lĩnh vực quản lý rừng, lâm sản... Chính vì vậy, để đáp ứng yêu cầu về XPVPHC đối với nhiều hành vi trong các lĩnh vực thương mại, sở hữu trí tuệ, bảo hiểm, lao động..., Dự

thảo đưa ra phương thức xác định khung mức phạt tiền phù hợp với các loại hành vi VPHC mà tính chất, mức độ vi phạm, hậu quả có thể định lượng được, đó là “xác định số lần, tỷ lệ phần trăm của giá trị, số lượng hàng hóa, tang vật vi phạm, đối tượng bị vi phạm”. Theo cách quy định này, trong từng nghị định XPVPHC cụ thể, Chính phủ sẽ xác định khung tiền phạt cho phù hợp với tính chất, mức độ của từng hành vi vi phạm.

Đối với mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, Dự thảo tiếp tục kế thừa Pháp lệnh XLVPHC về việc không chế mức phạt tiền tối đa đối với các hành vi VPHC trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước. Cách thức điều chỉnh theo hướng nhóm các VPHC theo 17 lĩnh vực và trong mỗi lĩnh vực quy định cụ thể từng nhóm vi phạm với các mức phạt tối đa tương ứng. Bên cạnh đó, mức phạt tiền tối đa đối với từng lĩnh vực cũng đã được cân nhắc điều chỉnh nâng lên phù hợp với tính chất xâm hại đến trật tự quản lý hành chính nhà nước của từng nhóm hành vi, bảo đảm ý nghĩa răn đe và phòng ngừa của chế tài XPVPHC. Mức phạt tối đa được chia thành các mức khác nhau như 60 triệu đồng; 100 triệu đồng; 200 triệu đồng, 400 triệu đồng... tùy thuộc vào các lĩnh vực quản lý nhà nước. Để bảo đảm sự linh hoạt và bao quát, không bỏ sót các vi phạm, Dự thảo Luật cũng xác định nguyên tắc xử lý: đối với những nhóm VPHC tuy thuộc một trong 17 lĩnh vực nhưng chưa được quy định rõ thì Chính phủ sẽ quy định mức phạt tiền đối với các nhóm vi phạm đó nhưng không được quá mức phạt tối đa mà Luật XLVPHC quy định đối với lĩnh vực tương ứng. Đối với các lĩnh vực hoặc nhóm hành vi mới chưa được ghi nhận tại Luật XLVPHC, Chính phủ chỉ được quy định sau khi được sự đồng ý của UBTVQH; mức phạt tối đa đối với các lĩnh vực, nhóm hành vi mới không được vượt quá mức phạt tối đa đã được Luật quy định là 02 tỷ đồng. Bên cạnh đó, Dự thảo Luật cũng bổ sung nội dung Chính phủ điều chỉnh tương ứng mức xử phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực quản lý nhà nước trong trường hợp có biến động giá

cả theo Nghị quyết của Quốc hội để bảo đảm sự ổn định của Luật trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội.

Tức quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn: Hình thức xử phạt đình chỉ hoạt động có thời hạn là cách thức hợp lý để xử lý đối với doanh nghiệp, cơ sở sản xuất... VPHC nhưng theo pháp luật họ không cần phải có giấy phép, chứng chỉ. Bên cạnh đó, từ tổng kết tình hình XPVPHC trong thực tiễn liên quan tới một số doanh nghiệp lớn có vai trò xã hội, phát triển kinh tế quan trọng đối với địa phương cũng như người lao động của doanh nghiệp đó, ban soạn thảo đề xuất hình thức xử phạt này được áp dụng để xử lý hành vi vi phạm phát sinh từ hoạt động, vận hành của một quy trình, bộ phận nhất định của doanh nghiệp, nhà máy mà không cần thiết phải tước giấy phép hoạt động của cả doanh nghiệp, nhà máy đó để tránh việc gián đoạn hoạt động sản xuất, kinh doanh của các bộ phận khác trong doanh nghiệp.

Hình thức xử phạt buộc lao động phục vụ cộng đồng: đây là hình thức xử phạt mới được áp dụng phù hợp với một số loại đối tượng nhất định mà việc xử phạt thông thường chưa bảo đảm hiệu quả. Hình thức xử phạt này nhằm buộc người vi phạm phải thực hiện một số công việc mang tính xã hội, phục vụ trực tiếp lợi ích của cộng đồng địa phương nên được hy vọng thay thế hoặc hỗ trợ hình thức xử phạt tiền trong những trường hợp nhất định. Việc quy định hình thức xử phạt này có sự nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia như Trung Quốc, Anh, Mỹ... buộc người vi phạm giao thông trong một số trường hợp phải tham gia một số loại công việc nhất định có tính phục vụ cộng đồng. Tuy vậy, do việc quyết định áp dụng hình thức xử phạt này trong thực tiễn có tính nhạy cảm nhất định nên Dự thảo Luật đã quy định các điều kiện rất chặt chẽ như chỉ áp dụng trong một số lĩnh vực quản lý nhà nước và giao Chính phủ tiếp tục hướng dẫn chi tiết thi hành.

Đề thống nhất với Bộ luật Lao động về độ tuổi của người lao động, Dự thảo Luật đã xác



định hình thức xử phạt này chỉ áp dụng đối với NCTN từ đủ 15 tuổi trở lên. NCTN từ đủ 14 tuổi đến dưới 15 tuổi không áp dụng hình thức xử phạt này. Bên cạnh đó, xuất phát từ mức độ trưởng thành và khả năng, tâm sinh lý của các em, Dự thảo Luật cũng xác định rõ: “việc lao động phục vụ cộng đồng phải phù hợp với độ tuổi và mức độ phát triển của NCTN và không được làm ảnh hưởng đến sức khỏe thể chất, tinh thần hoặc làm ảnh hưởng tới thời gian học tập”. Thời gian thực hiện công việc lao động phục vụ cộng đồng đối với NCTN phải được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc “không quá một phần hai thời gian lao động áp dụng đối với người thành niên”.

Hình thức xử phạt buộc học tập các quy định pháp luật liên quan đến vi phạm: hình thức xử phạt này được bổ sung tại Dự thảo trên cơ sở nghiên cứu và nâng cấp biện pháp xử lý buộc người có hành vi VPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ phải học và kiểm tra lại Luật Giao thông đường bộ trước khi nhận lại giấy phép lái xe, chúng chỉ bồi dưỡng kiến thức pháp luật về giao thông đường bộ (Nghị

định số 34/2010/NĐ-CP ngày 02/4/2010 quy định XPVPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ). Theo pháp luật hiện hành, hình thức xử phạt nói trên được coi như một biện pháp hành chính không chính thức (không thuộc hệ thống hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định của pháp luật XPVPHC) mặc dù đã được triển khai từ năm 2005 (theo Nghị định số 152/2005/NĐ-CP ngày 15/12/2005 quy định về XLVPHC trong lĩnh vực giao thông đường bộ) và kết quả thực hiện ban đầu cho thấy nhiều dấu hiệu khả quan và đã có những tác dụng tích cực nhất định trong việc răn đe và ngăn ngừa tình trạng vi phạm pháp luật trong lĩnh vực giao thông đường bộ.

Trên cơ sở nghiên cứu quy định áp dụng hình thức xử phạt này mở rộng tới các lĩnh vực an toàn giao thông, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, Dự thảo Luật giao thẩm quyền cho Chính phủ tiếp tục hướng dẫn chi tiết thi hành hình thức xử phạt buộc học tập các quy định pháp luật liên quan đến vi phạm. ■

## VỀ PHÁP LUẬT XỬ LÝ HÀNH CHÍNH CỦA VIỆT NAM

(Tiếp theo trang 11)

Nhưng điều này là cần thiết để xây dựng một Nhà nước pháp quyền. Hệ thống pháp luật phải biết gạt ra khỏi cơ thể mình những quy định thể hiện tàn dư của cơ chế cũ tập trung, bao cấp, xác lập sự phân công giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất. Cũng vì vậy, phải khẩn trương nâng cấp Pháp lệnh XLVPHC thành luật XLVPHC do Quốc hội ban hành, mạnh dạn chuyển các biện pháp xử lý hành

chính khác sang biện pháp tư pháp. Việc tước bỏ quyền lợi và tài sản của một người dân nhất thiết phải bằng con đường tư pháp - xét xử. Trong trường hợp chưa thể, vì điều kiện hoàn cảnh còn khó khăn và phức tạp, cũng như khả năng các cơ quan tư pháp không thể đảm đương được, thì phải chấp nhận giai đoạn quá độ - vẫn xử lý bằng các biện pháp hành chính như hiện nay, nhưng kiểu gì đi chăng nữa, cũng phải tính đến lập quy trình cho người bị xử phạt, người bị xử lý có cơ hội được việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình, không thể giống như trước đây - chỉ bằng một quyết định đơn phương của những người thi hành công vụ. Đây là một trong những bước đi đầu tiên của hệ thống pháp luật Việt Nam hướng tới những biểu hiện của một tinh thần tổ tụng chuẩn, biểu hiện của Nhà nước pháp quyền mà Việt Nam đang xây dựng. ■

# **THẨM QUYỀN XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG DỰ ÁN LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH**

■ **NGUYỄN THANH HÀ\***

Xử phạt vi phạm hành chính (XPVPHC) là biện pháp chế tài của Nhà nước áp dụng đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính (VPHC) nhằm lập lại trật tự quản lý hành chính bị xâm hại, đồng thời ngăn chặn, phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật hành chính. Việc xử phạt được thực hiện bởi những người có thẩm quyền XPVPHC. Hiện nay, Dự án Luật XLVPHC - nhằm thay thế Pháp lệnh XLVPHC được ban hành năm 1989, từng bước được hoàn thiện qua 3 lần sửa đổi, bổ sung (1995, 2002, 2008) - đang được chỉnh lý trên cơ sở nghiên cứu tiếp thu các ý kiến góp ý. Dự kiến, Dự án Luật này sẽ được trình Quốc hội cho ý kiến trong kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII.

Quy định về thẩm quyền XPVPHC là một trong những nội dung quan trọng nhất của Luật XLVPHC trên cơ sở kế thừa Pháp lệnh hiện hành, đồng thời có sự cập nhật, sửa đổi, bổ sung để đáp ứng nhu cầu thực tiễn. Bài viết cung cấp thông tin về các quy định cụ thể liên quan đến thẩm quyền XPVPHC trong dự án Luật XLVPHC; đồng thời có sự phân tích, đánh giá để làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của các quy định này.

## **I. Cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt**

1. Hiện nay, thẩm quyền XPVPHC được quy định tại Chương IV Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2008). Theo Pháp lệnh, có 75 chức danh có thẩm quyền XPVPHC gồm các cơ quan có thẩm quyền chung là Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp và các chức danh/cơ quan trong từng ngành, lĩnh vực cụ thể như: công an nhân dân, bộ đội biên phòng, cảnh sát biển, hải quan, kiểm lâm, cơ quan thuế, quản lý thị trường, thanh tra chuyên ngành, cơ quan thi hành án dân sự, giám đốc cảng vụ hàng hải, giám đốc cảng vụ đường thủy nội địa, giám đốc cảng vụ hàng không và thẩm phán chủ tọa phiên tòa.

Năm 2008, Pháp lệnh năm 2002 được sửa đổi, bổ sung, bên cạnh việc giữ nguyên các quy định về cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt, đã sửa đổi hầu hết các điều của Chương IV theo hướng tăng thẩm quyền xử phạt tiền cho người có thẩm quyền xử phạt; đồng thời, bổ sung một số cơ quan, đơn vị và những người có thẩm quyền xử phạt để phù hợp với một số luật, pháp lệnh mới được thông qua và thực tiễn đấu tranh phòng, chống VPHC trong tình hình mới. Theo đó, Pháp lệnh năm 2008 đã bổ sung 4 điều (từ Điều 40a đến Điều 40d) vào Chương IV về thẩm quyền XLVPHC để quy định thẩm quyền của cơ quan thi hành án dân sự (Điều 40a), người đứng đầu cơ quan đại

(\*) *Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.*

diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan khác được ủy quyền thực hiện chức năng lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, Cục trưởng Cục Quản lý lao động ngoài nước (Điều 40b), Chủ tịch Hội đồng cạnh tranh và Thủ trưởng Cơ quan quản lý cạnh tranh (Điều 40c), Ủy ban Chứng khoán (Điều 40d).

Như vậy, Pháp lệnh XLVPHC năm 2008 sửa đổi, bổ sung một số chức danh thuộc các cơ quan có thẩm quyền xử phạt; quy định thẩm quyền áp dụng các hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả do hành vi VPHC gây ra của một số chức danh thuộc các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, theo hướng tăng thẩm quyền xử phạt tiền, nhất là với người có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở theo tinh thần Điều 14 sửa đổi về mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực quản lý nhà nước để giảm bớt tình trạng dồn việc lên cấp có thẩm quyền cao hơn để xử phạt, góp phần cải cách thủ tục hành chính, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho người vi phạm trong việc nộp phạt.

2. Trên cơ sở kế thừa hầu hết các chức danh có thẩm quyền xử phạt đã được quy định trong Pháp lệnh năm 2008<sup>1</sup>, nội dung về thẩm quyền xử phạt trong Dự án Luật XLVPHC vẫn được quy định thành một chương riêng, từ Điều 40 đến Điều 57 của Chương II. Bên cạnh đó, Dự án Luật đã thay đổi tên gọi và bổ sung một số chức danh, đặc biệt là nâng thẩm quyền phạt tiền của tất cả các chức danh để phù hợp với mức phạt tối đa trong các lĩnh vực tại Điều 24 Dự án Luật, cụ thể là:

2.1. Thay đổi tên gọi và bổ sung một số chức danh có thẩm quyền xử phạt để phù hợp với quy định pháp luật hiện hành và đáp ứng yêu cầu thực tiễn:

- Đối với ngành Công an nhân dân: thay đổi và bổ sung một số chức danh như Trưởng phòng Cảnh sát phản ứng nhanh, Trưởng phòng Cảnh sát bảo vệ và cơ động, Trưởng phòng Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy và cứu hộ, cứu nạn,

Trưởng phòng Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy trên sông, Trưởng phòng Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy các quận, huyện thuộc Sở Cảnh sát phòng cháy và chữa cháy (Khoản 5 Điều 41), Cục trưởng Cục Cảnh sát phòng cháy, chữa cháy và cứu hộ, cứu nạn, Cục trưởng Cục Cảnh sát bảo vệ, Cục trưởng Cục theo dõi thi hành án hình sự và hỗ trợ tư pháp, Cục trưởng Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường.

- Đối với ngành Hải quan và ngành Thuế: Chức danh nhân viên thuế vụ, nhân viên hải quan đổi thành công chức thuế, công chức hải quan để bảo đảm nguyên tắc chỉ công chức mới là người được Nhà nước trao cho thẩm quyền xử phạt theo quy định pháp luật. Bên cạnh đó, bổ sung một số chức danh như Đội trưởng Đội kiểm soát bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ thuộc Cục Điều tra chống buôn lậu, Tổng cục Hải quan.

- Đối với một số Cảng vụ thuộc ngành Giao thông vận tải: Bổ sung thẩm quyền của Trưởng đại diện Cảng vụ hàng hải, Cảng vụ hàng không, Cảng vụ đường thủy nội địa bên cạnh chức danh Giám đốc các cảng trên để đáp ứng yêu cầu thực tiễn vì tại các địa điểm này, số lượng vụ vi phạm rất nhiều nhưng không phải lúc nào Giám đốc Cảng vụ cũng xử phạt được. Việc bổ sung thêm chức danh Trưởng đại diện Cảng vụ có thẩm quyền xử phạt sẽ góp phần tăng cường an ninh trật tự nói chung, cảng vụ nói riêng.

- Đối với lực lượng Cảnh sát biển: Bổ sung Trạm trưởng Trạm Cảnh sát biển, Trưởng phòng Pháp luật vùng Cảnh sát biển.

- Đối với cơ quan Thi hành án dân sự: Trưởng cơ quan Thi hành án dân sự cấp huyện đổi thành Chi cục trưởng Chi cục Thi hành án dân sự, Trưởng cơ quan Thi hành án dân sự cấp tỉnh đổi thành Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự, Trưởng cơ quan Thi hành án dân sự cấp quân khu đổi thành Trưởng phòng Thi hành án cấp quân khu.

(1) Dự án Luật XLVPHC không quy định thẩm quyền XLVPHC của Chủ tịch Hội đồng cạnh tranh và Thủ trưởng Cơ quan quản lý cạnh tranh tại Điều 40c của Pháp lệnh hiện hành.

- Đối với ngành Tòa án: Bổ sung chức danh Chánh tòa Phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao, thay đổi tên gọi một số chức danh như Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Chánh tòa chuyên trách Tòa án nhân dân tối cao để phù hợp với Luật Tổ chức Tòa án nhân dân.

- Đối với cơ quan Thanh tra: Luật Thanh tra năm 2010 đã quy định cơ quan và người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành. Theo đó, Dự án Luật XLVPHC bổ sung thẩm quyền xử phạt của chức danh Thủ trưởng cơ quan thuộc Sở hoặc tương đương được giao chức năng thanh tra chuyên ngành, Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, cơ quan ngang bộ hoặc tương đương được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành cấp bộ và cấp sở. Trong trường hợp nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành được giao cho cá nhân, tổ chức của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành thực hiện, thì chỉ cá nhân, tổ chức đó mới có thẩm quyền xử phạt như các chức danh của thanh tra theo từng cấp.

2.2. Bổ sung thẩm quyền xử phạt cho từng chức danh tương ứng với hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả mới được quy định trong Dự án Luật

Tương tự như Pháp lệnh năm 2008, thẩm quyền XPVPHC của các chức danh quy định tại Dự án Luật cũng được xác định dựa trên thẩm quyền quyết định áp dụng hình thức xử phạt chính, hình thức xử phạt bổ sung, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm. Cụ thể, Dự án Luật XLVPHC quy định mới một số hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả như: buộc lao động phục vụ cộng đồng; buộc học tập các quy định pháp luật liên quan đến vi phạm; buộc cải chính thông tin sai sự thật hoặc gây nhầm lẫn; buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên hàng hoá, phương tiện, vật phẩm; buộc thu hồi sản phẩm, hàng hóa không bảo đảm chất lượng; buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy trái với quy định của pháp luật.

Cùng với việc quy định các hình thức xử

phạt và biện pháp khắc phục hậu quả mới thì Dự án Luật cũng bổ sung thẩm quyền tương ứng đối với từng chức danh phù hợp với tính chất quản lý nhà nước của ngành, lĩnh vực đó.

2.3. Quy định thẩm quyền xử phạt tiền của từng chức danh theo tỷ lệ phần trăm (%) đồng thời nâng mức phạt tiền đối với tất cả các chức danh có thẩm quyền xử phạt:

Dự án Luật XLVPHC quy định thẩm quyền xử phạt của các chức danh trên cơ sở kế thừa có phát triển các quy định của Pháp lệnh XLVPHC hiện hành theo hướng tạo “không gian” linh hoạt đến mức có thể cho Chính phủ trong việc quy định về thẩm quyền và mức xử phạt tiền phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Theo tinh thần đó, đối với thẩm quyền phạt tiền thì Dự án Luật quy định thẩm quyền của từng chức danh theo tỷ lệ phần trăm (%) so với các mức phạt tối đa quy định cho từng lĩnh vực, nhóm, loại hành vi đã được quy định trong Điều 24 Dự án Luật và có khống chế một mức trần tối đa về thẩm quyền phạt tiền đối với từng chức danh. Quy định như vậy để làm cơ sở cho Chính phủ tiếp tục quy định chi tiết, cụ thể thẩm quyền xử phạt của từng chức danh trong các nghị định XPVPHC theo các nhóm, loại hành vi được phân chia theo các lĩnh vực quản lý nhà nước được quy định trong Luật. Cách quy định này có ưu điểm là “tĩnh” về tỷ lệ phần trăm (%) nhưng lại “động” về các mức xử phạt tối đa cụ thể đối với từng chức danh theo từng loại, nhóm VPHC. Điều này thể hiện sự linh hoạt trong việc quy định thẩm quyền XPVPHC, nhưng vẫn bảo đảm khống chế mức phạt tiền tối đa đối với từng chức danh có thẩm quyền xử phạt. Trên cơ sở quy định này, Chính phủ sẽ quy định thẩm quyền xử phạt cụ thể, rõ ràng đối với từng chức danh trong các nghị định quy định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể. Quy định này vừa bảo đảm sự kiểm soát của Quốc hội đối với thẩm quyền XPVPHC, nhưng vẫn tạo sự linh hoạt cho Chính phủ trong việc quy định thẩm quyền xử phạt cụ thể cho từng chức danh có thẩm quyền xử phạt.

Việc quy định mức phạt tiền theo tỷ lệ phần





trăm đối với từng chức danh cụ thể trong Dự án Luật được quy định theo các tiêu chí, điều kiện sau đây:

- Đối với các chức danh có thẩm quyền xử phạt cấp cơ sở là chiến sĩ, nhân viên, thanh tra viên, mức phạt được quy định từ 1% đến 5% mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực hoặc nhóm hành vi tương ứng quy định tại Điều 24.

- Tùy theo cơ cấu, tổ chức của từng cơ quan/lực lượng có thẩm quyền xử phạt, mức phạt theo tỷ lệ phần trăm được chia thành các mức khác nhau từ 10% đến 50% tùy theo cấp quản lý và số lượng các chức danh có thẩm quyền xử phạt trong cơ quan/lực lượng đó. Các cơ quan/lực lượng có nhiều chức danh, nhiều cấp có thẩm quyền xử phạt như công an nhân dân, quản lý thị trường, tỷ lệ % được chia thành các mức 2%, 5%, 10%, 20%, 50% và mức tối đa, nhưng các cơ quan/lực lượng có ít cấp có thẩm quyền xử phạt như thanh tra, tỷ lệ % chỉ được quy định thành ba mức: 5%, 50% và mức tối đa.

- Mức phạt của người có thẩm quyền xử phạt liên kế với người có thẩm quyền phạt đến mức tối đa trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước được quy định là 50% mức phạt tối đa của lĩnh vực đó.

- Thẩm quyền xử phạt tiền của từng chức danh trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước cũng được quy định dựa trên chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của các cơ quan đó. Dự án quy định mức phạt tiền của các chức danh có thẩm quyền xử phạt được xác định theo “các lĩnh vực tương ứng quy định tại Điều 24 của Luật” đối với các cơ quan có thẩm quyền xử phạt chung (UBND các cấp, Công an nhân dân, Thanh tra...) hoặc các cơ quan thực hiện chức năng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đối với các cơ quan quản lý chuyên ngành (thuế, hải quan, kiểm lâm...), mức phạt tiền được quy định cụ thể là trong lĩnh vực quản lý nhà nước của các cơ quan, chức danh đó quy định tại Điều 24 Dự án Luật.

Tóm lại, trên cơ sở kế thừa cơ bản các quy định về thẩm quyền xử phạt của Pháp lệnh năm 2008, Dự án Luật XLVPHC cũng bổ sung nhiều quy định mới, quan trọng, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, phù hợp với thực tiễn. Với các quy định của Dự án Luật XLVPHC thì hầu hết các lĩnh vực quản lý nhà nước ở trong nước và ngoài nước đều có cơ quan, người có thẩm quyền XLVPHC. Các quy định của Dự án Luật vẫn bảo đảm nguyên tắc là không

phải bất cứ chức danh nào, cơ quan nhà nước nào cũng có thẩm quyền XPVPHC, mà chỉ một số cơ quan quản lý nhà nước và một số cơ quan khác được luật quy định mới có thẩm quyền XPVPHC. Tuy nhiên, Luật XLVPHC với tính chất là luật khung, do đó, không phải bất cứ chức danh nào được Luật trao quyền cũng được ra quyết định xử phạt mọi hành vi VPHC ở tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước khác nhau, mà thẩm quyền này còn phụ thuộc vào hình thức, mức xử phạt đối với hành vi vi phạm cụ thể và từng lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể; tức là thẩm quyền xử phạt của mỗi chức danh cụ thể được xác định trong nghị định của Chính phủ quy định về XPVPHC đối với từng lĩnh vực hoặc hoạt động.

Một vấn đề cần chú ý về thẩm quyền xử phạt trong Dự án Luật XLVPHC là chỉ có thủ trưởng cơ quan và một số chức danh cụ thể thuộc cơ quan đó được Luật quy định mới có thẩm quyền xử phạt, cấp phó chỉ được tiến hành xử phạt trong trường hợp được thủ trưởng cơ quan ủy quyền bằng văn bản. Tuy nhiên, việc ủy quyền xử phạt phải thực hiện theo nội dung ủy quyền, trong phạm vi, thời hạn ủy quyền và phải chịu trách nhiệm về việc xử phạt của mình.

## II. Vấn đề ủy quyền xử phạt và việc thay đổi thẩm quyền xử phạt tiền

### 1. Vấn đề ủy quyền xử phạt

Điều 57 Dự án Luật XLVPHC quy định ủy quyền XPVPHC trên cơ sở kế thừa Điều 41 Pháp lệnh hiện hành. Theo Điều 41, người có thẩm quyền xử phạt theo quy định pháp luật có thể ủy quyền cho cấp phó thực hiện thẩm quyền XPVPHC. Việc ủy quyền phải được thực hiện bằng văn bản. Cấp phó được ủy quyền phải chịu trách nhiệm về quyết định xử phạt của mình trước cấp trưởng và trước pháp luật. Trên cơ sở Điều 41, Điều 57 Dự án Luật có sự chỉnh sửa, bổ sung một số nội dung như: việc ủy quyền bằng văn bản có thể thực hiện thường xuyên hoặc theo vụ việc, trong đó phải xác định rõ phạm vi, nội dung, thời hạn ủy quyền.

Như vậy, Luật XLVPHC vẫn quy định những người có thẩm quyền XLVPHC là cấp trưởng của cơ quan có thẩm quyền xử phạt nhưng có thể ủy quyền cho cấp phó theo vụ việc hoặc ủy quyền thường xuyên. Đồng thời, quy định này đã làm rõ các nội dung liên quan đến ủy quyền xử phạt như: phạm vi, nội dung và thời hạn ủy quyền cũng như trách nhiệm của cấp phó khi được ủy quyền xử phạt. Quy định này về cơ bản giải quyết được bất cập hiện nay về thẩm quyền XLVPHC đồng thời đáp ứng được nguyên tắc trong việc phân công, tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước.

### 2. Quy định việc thay đổi thẩm quyền xử phạt tiền

Điều 56 Dự án Luật XLVPHC quy định thẩm quyền điều chỉnh mức phạt tiền tương ứng với sự điều chỉnh mức tiền phạt tối đa tại Điều 24 Dự án Luật và thay đổi tên gọi của chức danh có thẩm quyền XPVPHC. Đây là một quy định hoàn toàn mới của Dự án Luật XLVPHC so với Pháp lệnh hiện hành. Điều 56 được quy định cụ thể như sau:

- Căn cứ mức xử phạt tiền tối đa được điều chỉnh theo quy định tại khoản 20 Điều 24 của Luật này, Chính phủ điều chỉnh mức phạt tiền tương ứng đối với các chức danh có thẩm quyền xử phạt.

- Trường hợp các chức danh có thẩm quyền xử phạt quy định tại Luật này có sự thay đổi về tên gọi thì các chức danh đó có thẩm quyền xử phạt.

Mục đích lớn nhất của Điều 56 Dự án Luật là bảo đảm tính ổn định của Luật khi được ban hành, kể cả trong trường hợp thực tế cuộc sống có biến động lớn về giá cả và có sự thay đổi về tên gọi hoặc bổ sung các chức danh có thẩm quyền xử phạt trong tổ chức bộ máy nhà nước. Khi có sự biến động về giá cả, Quốc hội ban hành Nghị quyết xác định tỷ lệ biến động (theo %), trên cơ sở đó, Chính phủ điều chỉnh mức xử phạt tiền tối đa tương ứng trong các lĩnh vực được quy định tại Điều 24, còn các chức danh được mặc nhiên thay đổi về tên gọi khi đã được văn bản quy phạm pháp luật khác quy định cụ thể.

### **III. Tham khảo pháp luật quốc tế liên quan đến thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính**

Quy định về thẩm quyền XPVPHC trong Dự án Luật XLVPHC chủ yếu kế thừa các quy định của Pháp lệnh hiện hành và cập nhật hệ thống tổ chức cơ quan nhà nước cũng như các chức danh/cơ quan có thẩm quyền xử phạt để quy định hệ thống người có thẩm quyền xử phạt. Tuy nhiên, để bảo đảm sự tương thích với pháp luật quốc tế, Dự án Luật cũng có tham khảo những chế định tương ứng của pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia có điều kiện, hoàn cảnh và hệ thống pháp luật tương tự Việt Nam.

Bộ luật XLVPHC của Cộng hòa Liên bang Nga và Luật XLVPHC của Cộng hòa nhân dân Trung Quốc năm 1996 được lựa chọn nghiên cứu. Đây là hai văn bản của hai quốc gia quy định cụ thể về XPVPHC nói chung và thẩm quyền xử phạt nói riêng.

#### **1. Bộ luật Xử lý vi phạm hành chính của Cộng hòa Liên bang Nga**

Bộ luật được Duma quốc gia thông qua ngày 20/12/2001 và được Hội đồng Liên bang phê chuẩn ngày 26/12/2001. Bộ luật được chia thành 26 chương, 530 điều. Bộ luật quy định cụ thể từ nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục đến chế tài xử phạt trong các lĩnh vực. Thẩm quyền XPVPHC được quy định tại Chương XXIII, bao gồm các chức danh/cơ quan sau:

- Thẩm phán (các thẩm phán hòa giải ngoài tòa án) tại Điều 23.1.

- Các ủy ban chuyên trách về người chưa thành niên và bảo vệ quyền của người chưa thành niên.

- Các cơ quan hành pháp liên bang, các tổ chức, bộ phận cấu thành và cơ quan theo lãnh thổ của các cơ quan hành pháp liên bang cũng như các cơ quan nhà nước khác có thẩm quyền xử lý các vụ VPHC đó căn cứ vào chức năng và nhiệm vụ được quy định cho các cơ quan đó bởi các đạo luật liên bang hoặc các văn bản quy phạm pháp luật của Tổng thống Liên bang Nga hoặc Chính phủ liên bang Nga.

Đối với từng hành vi VPHC, Bộ luật quy định rõ thẩm quyền xử phạt của mỗi chức danh gắn với từng hành vi VPHC.

Những người đứng đầu các cơ quan công quyền có quyền xử lý các vụ VPHC bao gồm: (i) những người đứng đầu các cơ quan hành pháp liên bang tương ứng và các tổ chức của các cơ quan đó, cấp phó của những người này; (ii) những người đứng đầu các bộ phận cấu thành và cơ quan theo lãnh thổ của các cơ quan hành pháp liên bang tương ứng và cấp phó của họ; (iii) những người có chức vụ khác thực thi các chức năng kiểm tra hoặc giám sát phù hợp với các đạo luật liên bang hoặc các văn bản quy phạm pháp luật của Tổng thống Liên bang Nga hoặc Chính phủ Liên bang Nga.

Như vậy, số lượng các cơ quan/người có thẩm quyền xử phạt trong Bộ luật XLVPHC của Cộng hòa liên bang Nga rất lớn. Bộ luật này cũng quy định cấp phó có thẩm quyền xử phạt. Đối chiếu các quy định về thẩm quyền xử phạt của dự án Luật XLVPHC Việt Nam với Bộ luật XLVPHC của Cộng hòa Liên bang Nga cho thấy, hệ thống các cơ quan có thẩm quyền xử phạt của Việt Nam khá tương đồng với Liên bang Nga cả về số lượng cũng như các chức danh có thẩm quyền xử phạt. Tuy nhiên, theo quy định pháp luật Việt Nam thì cấp phó không phải là chức danh có thẩm quyền xử phạt đương nhiên như pháp luật Nga, mà chỉ được tiến hành xử phạt khi được cấp trưởng ủy quyền.

#### **2. Luật Xử lý vi phạm hành chính của Trung Quốc**

Luật XLVPHC của Trung Quốc được thông qua ngày 17/8/1996, có hiệu lực từ ngày 01/10/1996, có 8 chương và 64 điều. Các cơ quan tiến hành XPVPHC được quy định tại Chương III. Điều 15 của Luật quy định rõ “XPVPHC do các cơ quan quản lý về pháp luật”. Theo đó, các cơ quan/chức danh có thẩm quyền bao gồm: Hội đồng Nhà nước hoặc UBND cấp tỉnh, thành phố, vùng tự trị được Hội đồng Nhà nước ủy quyền có thể chỉ định một cơ quan hành chính thực hiện quyền xử

phạt hành chính của các cơ quan hành chính có liên quan. Trường hợp hạn chế quyền tự do của công dân chỉ do cơ quan công an thực hiện.

Bên cạnh đó, Trung Quốc còn cho phép các cơ quan hành chính trong phạm vi quyền hạn luật định có thể ủy quyền cho các tổ chức có đủ điều kiện thực hiện việc XPVPHC. Cơ quan hành chính được ủy quyền phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình trong việc thực hiện XPVPHC và hậu quả do các hành vi đó gây ra. Trong phạm vi được ủy quyền, các tổ chức được ủy quyền phải thực hiện việc xử phạt hành chính nhân danh cơ quan ủy quyền và không được ủy quyền lại cho bất cứ tổ chức, cá nhân nào khác thực hiện việc xử phạt hành chính. Theo đó, cơ quan được ủy quyền phải bảo đảm đủ các điều kiện sau: (i) là cơ quan được thành lập theo quy định của pháp luật, đang quản lý điều hành các hoạt động công cộng; (ii) có đội ngũ cán bộ có trình độ hiểu biết pháp luật, các quy định và hoạt động trong lĩnh vực liên quan; (iii) có khả năng tổ chức và tiến hành việc thanh tra, kiểm tra chuyên môn tương ứng hoặc xác định về hành vi vi phạm pháp luật khi cần thiết.

Việc xử phạt hành chính thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính có thẩm quyền tại địa phương hoặc do UBND cấp trên nơi xảy ra vi phạm xử lý, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Khi có tranh chấp về thẩm quyền xử phạt hành chính, vụ việc sẽ được chuyển lên cho cơ quan hành chính cấp trên xem xét, quyết định.

### 3. Kết luận

So sánh, đối chiếu quy định về XPVPHC của Liên bang Nga và Trung Quốc thấy rằng, việc XPVPHC trong Dự án Luật của Việt Nam và hai quốc gia nêu trên đều chủ yếu do các chức danh thuộc cơ quan hành chính nhà nước đảm nhiệm. Các chức danh này đều được quy định tên gọi và thẩm quyền xử phạt cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, pháp luật của Trung Quốc có nét khác biệt về thẩm quyền xử phạt so với pháp luật Việt Nam. Đó là, các chức danh/cơ quan có thẩm quyền xử phạt của Trung Quốc, trong phạm vi quyền hạn

của mình, có thể ủy quyền cho các tổ chức có đủ điều kiện luật định để tiến hành XPVPHC theo quy định. Các cơ quan hành chính không được giao cho các cá nhân, tổ chức khác không đủ điều kiện để tiến hành việc XPVPHC. Các tổ chức được giao quyền thực hiện việc xử phạt theo phạm vi được giao dưới danh nghĩa của cơ quan hành chính giao quyền và không được ủy quyền cho cá nhân, tổ chức khác để thực hiện việc XPVPHC và phải chịu trách nhiệm về kết quả của việc xử phạt do tổ chức được giao quyền tiến hành. Còn theo quy định của Dự án Luật XLVPHC Việt Nam, chỉ cấp trưởng mới có thẩm quyền xử phạt và có thể ủy quyền xử phạt bằng văn bản theo vụ việc hoặc thường xuyên cho cấp phó của mình.

Có thể thấy, thẩm quyền XPVPHC là một trong những quy định quan trọng có ảnh hưởng trực tiếp đến thực thi pháp luật về XLVPHC. Thực thi thẩm quyền XLVPHC công minh, đúng pháp luật, kịp thời không những bảo đảm trật tự quản lý hành chính nhà nước mà còn bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tránh oan sai, khiếu nại, khiếu kiện.

Theo quy định của Pháp lệnh hiện hành và Dự án Luật XLVPHC, số lượng các chức danh có thẩm quyền XPVPHC rất lớn, theo hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước từ trung ương tới địa phương; đều được quy định trong các văn bản có hiệu lực pháp luật cao nhất là luật và pháp lệnh. Đây là một điểm đặc thù của pháp luật hành chính Việt Nam nhằm bảo đảm trật tự quản lý hành chính, đồng thời nhằm tránh việc mở rộng thẩm quyền tùy tiện. Về cơ bản, quy định về thẩm quyền xử phạt của Dự án Luật XLVPHC được xây dựng trên cơ sở kế thừa Pháp lệnh XLVPHC hiện hành cũng như thực tiễn thi hành Pháp lệnh trong những năm vừa qua. Do vậy, về cơ bản, quy định này đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong lĩnh vực XPVPHC. Mặc dù vậy, các quy định này, đặc biệt là những chức danh mới được bổ sung cũng như một số quy định khác có liên quan đến thẩm quyền xử phạt cũng cần phải có thời gian kiểm chứng về tính phù hợp cũng như hiệu quả thực tế sau khi được ban hành. ■



# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CÁC BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ BẢO ĐẢM VIỆC XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ TRƯƠNG THỊ PHƯƠNG LAN\*

Các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính (VPHC) và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) là những biện pháp được áp dụng trước khi có quyết định XLVPHC (trừ biện pháp “truy tìm đối tượng phải chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh trong trường hợp bỏ trốn” được áp dụng sau khi đã có quyết định xử lý hành chính) nhằm hạn chế tối đa những hành vi vi phạm pháp luật, ngăn chặn hậu quả thiệt hại do VPHC gây ra hoặc để bảo đảm việc XLVPHC được triệt để. Các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC hiện được quy định tại Pháp lệnh XLVPHC. Thực tiễn cho thấy, các quy định này có nhiều hạn chế, bất cập cần sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện, nhất là khi chúng ta đang tiến hành xây dựng Luật XLVPHC.

## 1. Thực tiễn áp dụng biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính

### 1.1. Biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính

Theo Khoản 2 Điều 44 của Pháp lệnh XLVPHC, “mọi trường hợp tạm giữ đều phải có quyết định bằng văn bản...”. Điều này trên thực tế rất khó thực hiện khi việc tạm giữ được các ngành đặc thù như kiểm lâm, bộ đội biên phòng áp dụng.

Bên cạnh đó, Pháp lệnh XLVPHC quy định thời hạn tạm giữ người theo thủ tục hành chính không quá 12 giờ là chưa thật hợp lý vì khoảng thời gian như vậy thường không đủ để xác minh các yếu tố nhân thân, lai lịch của người vi phạm

cũng như kết luận hành vi vi phạm. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, ranh giới giữa VPHC và tội phạm hình sự có nhiều điểm rất gần nhau mà những vụ việc này lại xảy ra ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên, biên giới, hải đảo... nơi mà điều kiện giao thông không thuận lợi hoặc một số vụ việc có yếu tố nước ngoài. Trong những tình huống như vậy, nhiều trường hợp, để đảm bảo thời gian tạm giữ, người có thẩm quyền đã phải cố tình bắt người buổi sáng nhưng đến buổi chiều mới lập biên bản vi phạm hoặc buộc phải thả người vi phạm ra ngay cả khi người vi phạm chưa có tiền nộp phạt.

Để bảo đảm quyền tự do thân thể của công dân, Pháp lệnh không chế chặt chẽ thời hạn tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Thời

(\*) ThS. Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.

hạn tạm giữ được tính từ “thời điểm bắt đầu giữ người vi phạm”. Vì vậy, cần phải làm rõ nội dung quy định này, đó là thời điểm cơ quan chức năng phát hiện, đình chỉ, giữ và dẫn giải người vi phạm về trụ sở cơ quan, hay là tính từ thời điểm khi đưa người vi phạm về đến trụ sở cơ quan và bắt đầu ra quyết định tạm giữ?

### **1.2. Biện pháp tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính**

Một số khó khăn, tồn tại hiện nay trong thực hiện biện pháp này là:

Thủ tục tạm giữ phương tiện VPHC theo Điều 46 Pháp lệnh chưa được đơn giản hóa nên trên thực tế, người có thẩm quyền không kịp thời tiến hành xử lý các trường hợp sai phạm. Ví dụ: để tạm giữ phương tiện thì người có thẩm quyền phải ghi ba loại giấy tờ: biên bản vi phạm, biên bản tạm giữ và quyết định tạm giữ phương tiện... Đã vậy, cơ sở vật chất, kho, bãi sử dụng cho việc tạm giữ tang vật, phương tiện còn khó khăn, chưa đáp ứng được yêu cầu (chủ yếu để ngoài trời, diện tích chật hẹp...), nên dễ làm suy giảm chất lượng của tang vật, phương tiện bị tạm giữ, vi phạm quy định của Pháp lệnh.

Trong thực tế xảy ra nhiều trường hợp đã hết thời hạn tạm giữ tang vật, nhưng người vi phạm chưa thi hành quyết định xử phạt, hoặc đối với một số vụ việc vi phạm trong lĩnh vực kinh tế, thương mại có tính chất phức tạp, hồ sơ trình UBND cấp có thẩm quyền tới 03 tháng vẫn chưa trả lại, dẫn đến tình trạng vi phạm thời hạn tạm giữ tang vật, phương tiện. Lại có những trường hợp người vi phạm sử dụng phương tiện cũ, giá trị thấp (xe ô tô thanh lý giá rẻ để vận chuyển trái phép hàng hóa khác), khi bị bắt giữ, thì bỏ luôn, không đến nhận lại và trốn tránh không thi hành quyết định xử phạt.

### **1.3. Biện pháp khám người theo thủ tục hành chính**

Theo quy định, chỉ những người có thẩm quyền mới được khám người. Tuy nhiên, một số người đang thực thi công vụ mới là người thực hiện các hoạt động tuần tra, kiểm soát trực tiếp nhưng họ lại không có thẩm quyền khám người (trong nhiều trường hợp bao gồm cả khám

phương tiện, tang vật bị nghi ngờ VPHC), và nếu trình lên người có thẩm quyền sẽ không kịp thời xử lý vi phạm (ví dụ: công chức hải quan có nhiệm vụ chống buôn lậu và kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh).

### **1.4. Biện pháp khám phương tiện vận tải, đồ vật theo thủ tục hành chính**

Khó khăn, vướng mắc trong thực tế khi áp dụng biện pháp này thường là sự vắng mặt của chủ phương tiện vận tải, đồ vật (người chủ phương tiện thường giao cho người điều khiển phương tiện chịu trách nhiệm vận chuyển hàng hoá, hoặc trường hợp người chủ khi bị phát hiện vi phạm đã không nhận mình là chủ đồ vật) nên việc lập biên bản theo quy định gặp khó khăn về người làm chứng. Một trở ngại khác là việc giao biên bản cho chủ phương tiện vận tải, đồ vật hoặc người điều khiển phương tiện vận tải trong nhiều trường hợp rất khó khăn vì họ cố tình vắng mặt hoặc không nhận.

### **1.5. Biện pháp khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính**

Trong điều kiện thực tế hiện nay, nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh đồng thời cũng là nơi ở của gia đình chủ kinh doanh hoặc chủ kinh doanh thuê nhà của người khác để làm nơi kinh doanh. Khi có VPHC xảy ra tại những địa điểm này thì nơi cất giấu tang vật, phương tiện VPHC cũng chính là nơi ở. Theo quy định của pháp luật XLVPHC hiện hành, thì việc khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện VPHC là nơi ở chỉ được thực hiện sau khi có sự đồng ý bằng văn bản của Chủ tịch UBND huyện. Quy định này không khả thi và gây khó khăn cho việc khám xét, vì để có được sự đồng ý bằng văn bản của Chủ tịch UBND cấp huyện thì phải mất từ 01 đến 02 ngày, thậm chí còn lâu hơn nếu Chủ tịch UBND đi công tác xa. Trong thời gian chờ văn bản đồng ý của Chủ tịch UBND cấp huyện, đối tượng có đủ thời gian để tẩu tán tang vật, phương tiện vi phạm. Đặc biệt, đối với một số ngành đặc thù, do điều kiện, địa bàn công tác ở nơi xa xôi, hẻo lánh, rừng núi, biên giới hải đảo, điều kiện giao thông không thuận lợi (kiểm lâm, biên phòng, hải quan...) thì quy định này càng không thuận

lợi, thậm chí còn có phần gây khó khăn cho hoạt động của các cơ quan đó.

## **1.6. Biện pháp bảo lãnh hành chính**

Pháp lệnh XLVPHC và Nghị định số 128/2008/NĐ-CP ngày 16/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh XLVPHC năm 2008 chưa có quy định riêng cụ thể về thủ tục bảo lãnh và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân nhận bảo lãnh, của gia đình, người giám hộ nhận bảo lãnh người chưa thành niên (NCTN). Điều này thể hiện tính chưa toàn diện, chưa có sự chú trọng thích đáng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của NCTN thông qua các quy định áp dụng biện pháp ngăn chặn này đối với NCTN.

## **1.7. Biện pháp quản lý người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất**

Thực tế, số trường hợp áp dụng biện pháp quản lý người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất là không nhiều do thời gian qua, theo quy định của PLXLVPHC, thì chỉ Bộ trưởng Công an mới có quyền quyết định áp dụng hình thức phạt này nên thủ tục phức tạp, kéo dài, mất thời gian. Do vậy, cơ quan, người có thẩm quyền chỉ áp dụng hình thức xử phạt này trong trường hợp thật cần thiết. Bên cạnh đó, cơ sở pháp lý để triển khai áp dụng biện pháp quản lý người nước ngoài vi phạm pháp luật Việt Nam trong thời gian làm thủ tục trục xuất cũng mới chỉ được nêu rất ngắn gọn trong một số điều của Nghị định số 97/2006/NĐ-CP ngày 15/9/2006 của Chính phủ quy định việc áp dụng hình thức xử phạt trục xuất theo thủ tục hành chính, nên việc thực thi biện pháp này trong thực tiễn cũng rất hạn chế.

## **1.8. Biện pháp truy tìm đối tượng đã có quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh trong trường hợp bỏ trốn**

Biện pháp này áp dụng chung cho các đối tượng trên, chưa có quy định riêng đối với NCTN. Biện pháp này mang tính cưỡng chế cao, thủ tục áp dụng và thực tế thi hành có

nhiều diễn biến phức tạp phát sinh; trong khi đó, đối tượng NCTN lại có những đặc điểm tâm sinh lý rất riêng. Nếu như không có những quy định cụ thể và hướng dẫn chi tiết áp dụng biện pháp truy tìm đối tượng bỏ trốn đối với NCTN thì việc áp dụng sẽ không có sự thống nhất và không có sự đối xử khác biệt như đối với người đã thành niên; do vậy dễ dẫn đến những hậu quả đáng tiếc.

## **2. Những bất cập của pháp luật hiện hành về các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính**

Các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC chiếm một vị trí quan trọng trong các văn bản quy phạm pháp luật nói chung và trong thực thi pháp luật về XLVPHC nói riêng. Bởi lẽ, các biện pháp này không chỉ liên quan trực tiếp đến các quyền con người mà còn liên quan đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Vì vậy, nó đòi hỏi phải dựa trên cơ sở pháp lý vững chắc, đầy đủ và việc thực thi phải theo một quy trình minh bạch, nghiêm túc và chính xác.

Về cơ bản, các quy định về các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC hiện hành tương đối đầy đủ, bảo đảm chặt chẽ về nội dung, trình tự, thủ tục, đối tượng áp dụng. Tuy nhiên, qua rà soát, đánh giá, các quy định này bộc lộ một số hạn chế, bất cập sau:

- Chưa bảo đảm tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật XLVPHC. Có biện pháp không được chính thức quy định trong Pháp lệnh XLVPHC hiện hành mà phải được bổ sung bằng Nghị định của Chính phủ sau khi có sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội, bởi nếu không quy định bổ sung thì không có cơ sở pháp lý để đấu tranh phòng, chống VPHC hiệu quả. Ví dụ: biện pháp đưa người nghiện ma túy, người bán dâm không có nơi cư trú nhất định vào lưu trú tạm thời tại cơ sở chữa bệnh đang được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 43/2005/NĐ-CP ngày 05/4/2004 của Chính phủ.

- Một số quy định pháp luật về các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC

còn chưa cụ thể, rõ ràng dẫn đến việc hiểu và thực hiện chưa thống nhất ở các địa phương. Ví dụ: quy định về xác định thời điểm để bắt đầu tính thời hạn tạm giữ theo thủ tục hành chính đối với người vi phạm. Một số biện pháp chưa được áp dụng nhiều trong thực tiễn do tâm lý e ngại phiền phức hoặc phát sinh khiếu kiện mặc dù có đủ điều kiện và căn cứ áp dụng. Ví dụ: biện pháp bảo lãnh hành chính, biện pháp khám người theo thủ tục hành chính.

- Pháp lệnh XLVPHC cũng chưa có các quy định riêng khi áp dụng biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC đối với NCTN. Một số biện pháp mặc dù có đề cập đến nhưng chỉ mang tính chất đơn lẻ trong một số giai đoạn nhất định của thủ tục áp dụng. Ví dụ: quy định về việc bắt buộc phải báo cho cha, mẹ hoặc người giám hộ của NCTN khi quyết định tạm giữ họ vào ban đêm hoặc giữ trên sáu giờ; quy định về việc trường hợp đối tượng bị áp dụng biện pháp bảo lãnh hành chính là NCTN thì giao cho gia đình người đó chịu trách nhiệm bảo lãnh... Bên cạnh đó, quy định cần thiết phải rõ ràng, cụ thể hơn hoặc quy định riêng để áp dụng thống nhất đối với NCTN nhưng pháp luật hiện hành chưa ghi nhận. Ví dụ: việc đưa người nghiện ma túy, người bán dâm không có nơi cư trú nhất định vào lưu trú tạm thời tại cơ sở chữa bệnh. Mặc dù, Khoản 3 Điều 20 Nghị định số 43/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/4/2005 đã tách riêng đối tượng là NCTN để quản lý nhưng chưa quy định cụ thể việc quản lý như thế nào? Thực trạng pháp luật đã thể hiện sự quan tâm chưa đúng mức, toàn diện đến việc bảo đảm quyền của NCTN đã được ghi nhận trong Hiến pháp 1992; Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004 và Công ước Quốc tế về quyền trẻ em năm 1989.

### **3. Hoàn thiện pháp luật về các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính**

Để hoàn thiện pháp luật về XLVPHC nói chung, pháp luật về các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC nói riêng theo hướng pháp điển hoá, hệ thống hoá nhằm xây

dựng Luật XLVPHC có chất lượng cao, bảo đảm tính khả thi, nâng cao hiệu quả của việc XLVPHC, tăng cường tác dụng răn đe, giáo dục người vi phạm, Dự thảo Luật đã kết cấu các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC thành một phần gồm hai chương tương đối độc lập, rõ ràng, minh bạch với những nội dung mới như sau:

#### **3.1. Đa dạng các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính**

Về cơ bản, các biện pháp ngăn chặn VPHC và bảo đảm XLVPHC vẫn giữ theo Pháp lệnh XLVPHC hiện hành. Tuy nhiên, Luật có bổ sung quy định Áp giải người vi phạm. Biện pháp này được áp dụng nhằm cưỡng chế đưa người vi phạm về trụ sở cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi người vi phạm không tự nguyện chấp hành yêu cầu của người có thẩm quyền trong các trường hợp:

- a) Đưa đối tượng bỏ trốn trở lại cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng, cơ sở chữa bệnh;
- b) Tiến hành tạm giữ người theo thủ tục hành chính.

Đây là một điểm mới của Luật XLVPHC. Quy định này xuất phát từ thực tế thi hành xử lý hành chính thời gian qua, nhiều đối tượng vi phạm có hành vi chống đối quyết liệt người có thẩm quyền thực thi công vụ hoặc bỏ trốn khỏi địa phương để tránh việc bị áp dụng các hình thức XLHC. Nhiều trường hợp người vi phạm không chấp hành, người có thẩm quyền không có biện pháp xử lý thích hợp theo quy định pháp luật để có thể hoàn thành công vụ của mình. Do đó, việc quy định biện pháp cưỡng chế áp dụng người vi phạm để ghi nhận công khai thẩm quyền của người giao áp dụng biện pháp xử lý hành chính, tạo điều kiện cho họ xử lý các trường hợp đặc biệt trên thực tế một cách hợp pháp.

Liên quan đến biện pháp áp giải, Luật chỉ ghi nhận việc áp dụng biện pháp áp giải đối với người vi phạm, không áp dụng đối với phương tiện; tuy nhiên, vấn đề này hiện cũng còn nhiều ý kiến khác nhau. Bên cạnh đó, xung quanh thuật ngữ áp giải và dẫn giải, một số ý kiến đề



ngiht cân nhắc nên sử dụng thuật ngữ dẫn giải thay cho áp giải. Dự thảo Luật theo hướng dùng thuật ngữ “áp giải” với tính chất là biện pháp dẫn giải có vũ trang được áp dụng để buộc đối tượng đi đến một địa điểm đã định theo lệnh của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc trong trường hợp khác do pháp luật quy định. Áp giải thường được áp dụng đối với người có lệnh gọi của nhà chức trách nhưng họ không tự nguyện đến hoặc có cơ sở để nghi ngờ họ sẽ trốn chạy. Áp giải một người phải có quyết định bằng văn bản của cơ quan có thẩm quyền. Trong trường hợp người bị áp giải chống đối bằng vũ lực thì người áp giải có quyền sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ theo quy định của pháp luật.

### **3.2. Vấn đề huỷ bỏ hoặc thay thế biện pháp ngăn chặn**

Đây cũng là một nội dung mới phù hợp với chuẩn mực và yêu cầu của luật pháp quốc tế đã được thể hiện trong Luật XLVPHC. Theo đó, trong trường hợp việc áp dụng biện pháp ngăn chặn và bảo đảm XLVPHC không còn phù hợp với mục đích và điều kiện áp dụng biện pháp đó theo quy định của Luật thì quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn đã ban hành phải được huỷ bỏ.

Người có thẩm quyền ban hành quyết định áp dụng biện pháp ngăn chặn và bảo đảm XLVPHC quyết định huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn khi thấy không còn cần thiết hoặc có thể thay thế bằng một biện pháp ngăn chặn khác.

### **3.3. Biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính**

Dự thảo luật đã quy định kéo dài thời hạn tạm giữ người theo thủ tục hành chính lên không được quá 72 giờ đối với người vi phạm quy chế biên giới hoặc VPHC ở vùng rừng núi xa xôi, hẻo lánh, hải đảo hoặc trong trường hợp cần phải điều tra, xác minh đối với vụ việc phức tạp. Quy định tăng thời hạn tạm giữ người theo thủ tục hành chính là hết sức cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi cho người có thẩm quyền tiến hành xác minh những tình tiết quan trọng để làm căn cứ cho quyết định XLVPHC.

Về thẩm quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính, Luật đã bổ sung thêm một số chức

danh nhằm bảo đảm tính hiệu quả trong hoạt động quản lý. Ví dụ: bổ sung chức danh Chủ tịch UBND phường, Trưởng phòng Cảnh sát thi hành án hình sự và hỗ trợ tư pháp, Trưởng phòng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường, người chỉ huy tàu hỏa khi tàu hỏa rời nhà ga.

Bên cạnh đó, luật cũng quy định trách nhiệm của cơ quan có chức năng phòng, chống vi phạm pháp luật thường xuyên phải tạm giữ người VPHC phải bố trí, thiết kế, xây dựng nhà tạm giữ hành chính hoặc buồng tạm giữ hành chính riêng, trong đó có nơi tạm giữ riêng cho NCTN, phụ nữ, người nước ngoài và phải có cán bộ chuyên trách quản lý, bảo vệ. Nghiêm cấm việc giữ người VPHC trong các phòng tạm giữ, phòng tạm giam hình sự hoặc những nơi không bảo đảm vệ sinh, an toàn cho người bị tạm giữ. Quy định này đã thể hiện rất rõ quan điểm của Đảng và Nhà nước ta trong việc bảo vệ quyền của NCTN, phụ nữ, người nước ngoài đã được ghi nhận tại Hiến pháp 1992; Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 2004; Công ước Quốc tế về quyền trẻ em năm 1989; Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị...

### **3.4. Biện pháp tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, giấy phép, chứng chỉ hành nghề**

Đối với biện pháp này, để phù hợp với tình hình thực tiễn, nội dung mới được bổ sung quan trọng nhất là quy định về việc tạm giữ giấy phép, chứng chỉ hành nghề bên cạnh tang vật, phương tiện VPHC, như: “cá nhân, tổ chức VPHC thuộc trường hợp bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề thì có thể bị tạm giữ giấy phép, chứng chỉ hành nghề để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt. Việc tạm giữ giấy phép, chứng chỉ hành nghề không ảnh hưởng quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề của cá nhân, tổ chức đó”.

Để khắc phục tình trạng nhiều trường hợp đối tượng VPHC có đủ thời gian và điều kiện cất giấu, tẩu tán tang vật, phương tiện VPHC, Luật đã sửa đổi quy định về thẩm quyền tạm

giữ tang vật, phương tiện VPHC cũng như cách thức xử lý đối với từng trường hợp cụ thể theo hướng mở rộng thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện VPHC, giấy phép, chứng chỉ hành nghề. Theo đó, người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC (Chương II Phần thứ hai của Luật) thì có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để VPHC. Trong trường hợp có căn cứ để cho rằng, nếu không tạm giữ ngay thì tang vật, phương tiện VPHC có thể bị tẩu tán, tiêu hủy thì chiến sỹ cảnh sát nhân dân, bộ đội biên phòng, kiểm lâm viên, nhân viên Hải quan, kiểm soát viên thị trường hoặc thanh tra viên chuyên ngành phải lập biên bản và tạm giữ ngay tang vật, phương tiện VPHC. Trong thời hạn 24 giờ, kể từ khi lập biên bản, người lập biên bản phải báo cáo thủ trưởng của mình là một trong những người có thẩm quyền tạm giữ tang vật, phương tiện VPHC được quy định tại đoạn 1 khoản này để xem xét ra quyết định tạm giữ; trong trường hợp không ra quyết định tạm giữ thì phải trả lại ngay tang vật, phương tiện đã bị tạm giữ. Đối với trường hợp tang vật là hàng hóa dễ hư hỏng thì người ra quyết định tạm giữ phải báo cáo ngay thủ trưởng trực tiếp để quyết định việc xử lý.

### **3.5. Biện pháp bảo lãnh hành chính**

Nhằm khắc phục tình trạng quy định khung như Pháp lệnh XLVPHC, Luật đã ghi nhận khá chi tiết về điều kiện, thời hạn, thủ tục áp dụng biện pháp bảo lãnh hành chính; trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền như UBND cấp xã, gia đình và tổ chức xã hội được giao bảo lãnh (trong đó có một số quy định về NCTN).

### **3.6. Biện pháp đưa người nghiện ma túy, người bán dâm không có nơi cư trú nhất định vào lưu trú tạm thời tại cơ sở chữa bệnh**

Đây là một biện pháp chưa có trong Pháp lệnh XLVPHC mà được ghi nhận trong Nghị định số 43/2005/NĐ-CP ngày 05/4/2004 của Chính phủ quy định việc đưa người nghiện ma túy, người bán dâm không có nơi cư trú nhất định vào lưu trú tạm thời tại cơ sở chữa bệnh.

Điều cần lưu ý là mặc dù NCTN nghiện

ma túy không bị áp dụng biện pháp hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh nhưng tại Điều 9 Luật Phòng, chống ma túy năm 2000 quy định những đối tượng này đã được cai nghiện tại cộng đồng hoặc đã được giáo dục nhiều lần tại xã, phường, thị trấn mà vẫn còn nghiện thì bị đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc dành riêng cho họ và việc cai nghiện này không bị coi là đã bị XLVPHC. Trường hợp họ bỏ trốn thì vẫn phải áp dụng biện pháp truy tìm đối với họ. Đối với NCTN từ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi mà tự nguyện hoặc được gia đình làm đơn xin cai nghiện thì cũng được nhận vào cơ sở cai nghiện bắt buộc dành riêng cho họ.

Như vậy, đối với các đối tượng không có nơi cư trú nhất định mà thuộc diện áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục thì chưa có cơ sở pháp lý để thực hiện. Và đương nhiên cũng chưa có quy định về việc truy tìm họ trong thời gian làm thủ tục hồ sơ ra quyết định áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục đối với họ mà họ bỏ trốn, kể cả đối tượng là NCTN. Trước thực trạng đó, Bộ Công an đã có Công văn số 405/BCA-C11 ngày 07/3/2008 báo cáo Thủ tướng Chính phủ đề nghị Chính phủ ban hành Nghị định quy định cụ thể thời gian, thủ tục, thẩm quyền áp dụng lưu giữ tạm thời đối với các đối tượng đã có quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng. Văn phòng Chính phủ đã nhất trí “giao Bộ Công an chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan xây dựng Dự thảo Nghị định quy định cụ thể thời gian, thủ tục, thẩm quyền áp dụng lưu giữ tạm thời đối với đối tượng đã có quyết định đưa vào cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng, báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội trước khi trình Chính phủ”.

Luật Xử phạt hành chính về an ninh trật tự của Trung Quốc (sửa đổi năm 2005 và có hiệu lực từ 01/3/2006) cũng cho phép cảnh sát áp dụng hình thức xử phạt giam hành chính có thời hạn. Bộ luật xử phạt VPHC của Cộng hòa Liên bang Nga năm 2001 cũng quy định giam

(Xem tiếp trang 35)

# THỦ TỤC XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG DỰ ÁN LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ TRƯƠNG KHÁNH HOÀN\*

**T**hủ tục xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) được quy định lần đầu tại Pháp lệnh Xử phạt VPHC năm 1989. Qua mỗi lần sửa đổi, bổ sung hoặc được thay thế bởi Pháp lệnh mới (trong những năm 1995, 2002, 2008) thủ tục xử phạt VPHC được quy định ngày càng cụ thể hơn, hoàn thiện hơn, tính khả thi được nâng cao hơn.

Hiện nay các quy định về thủ tục xử phạt VPHC được quy định chủ yếu tại Chương VI Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2002 (Pháp lệnh năm 2002) được sửa đổi, bổ sung năm 2008. Để cụ thể hóa một số quy định của pháp luật hiện hành, Chính phủ ban hành Nghị định số 128/2008/NĐ-CP ngày 16/12/2008 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh. Theo quy định của pháp luật hiện hành, thủ tục xử phạt bao gồm các nội dung chủ yếu sau: đình chỉ hành vi vi phạm; lập biên bản vi phạm (trừ trường hợp xử phạt theo thủ tục đơn giản, tức là thủ tục không phải lập biên bản); ban hành quyết định xử phạt; thi hành quyết định xử phạt; tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt trong trường hợp đối tượng bị xử phạt không tự nguyện thi hành quyết định xử phạt.

## 1. Thực trạng thi hành các quy định về thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong pháp luật hiện hành

### 1.1. Về thủ tục đơn giản

Cũng như Pháp lệnh xử phạt VPHC năm 1989, Pháp lệnh XLVPHC năm 1995, Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2008 vẫn duy trì hai loại thủ tục xử phạt: thủ tục đơn giản và thủ tục có lập biên bản; nhưng mức tiền được xử phạt theo thủ tục đơn giản đã được nâng lên từ 20.000 đồng (Pháp lệnh XLVPHC năm 1995) lên 200.000 đồng. Việc nâng mức tiền phạt theo thủ tục đơn giản là cần thiết để khắc phục tình trạng vụ việc vi phạm phải dồn lên cấp trên để giải quyết. Tuy nhiên, mức tiền được xử phạt theo thủ tục đơn giản là 200.000 đồng cũng cần được cân nhắc, điều chỉnh vì mức 200.000 đồng vẫn còn thấp, nhiều vụ vi phạm chưa thể xử phạt theo thủ tục này vì quá nhẹ. Hơn nữa, xu hướng chung là các nghị định quy định xử phạt đều nâng mức phạt tiền, do đó, mức 200.000 đồng thực sự không có ý nghĩa.

Theo quy định tại Điều 54 Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 (đã được sửa đổi, bổ sung) và Điều 21 Nghị định số 128/2008/NĐ-CP, thủ tục đơn giản là trường hợp xử phạt mà người

(\*) *Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.*

có thẩm quyền xử phạt không lập biên bản mà ra quyết định xử phạt tại chỗ. Những trường hợp được tiến hành xử phạt theo thủ tục đơn giản bao gồm: hành vi vi phạm hành chính (HVVPHC) mà mức phạt quy định là cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 10.000 đồng đến 200.000 đồng; nhiều HVVPHC do một người thực hiện mà hình thức và mức phạt quy định đối với mỗi hành vi đều là phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 10.000 đồng đến 200.000 đồng. Thông thường, thủ tục đơn giản được áp dụng đối với vi phạm nhỏ, rõ ràng, không có tình tiết phức tạp cần phải xác minh thêm như vượt đèn đỏ, đi vào đường ngược chiều... Đối với những trường hợp này, người có thẩm quyền xử phạt có thể ra quyết định xử phạt ngay, cá nhân, tổ chức bị xử phạt có thể nộp phạt tại chỗ, vụ việc được giải quyết nhanh chóng, trật tự quản lý cũng được nhanh chóng khôi phục. Điều đó không chỉ tạo điều kiện cho cơ quan nhà nước và người thi hành công vụ mà còn cho cả cá nhân, tổ chức vi phạm.

### **1.2. Thủ tục xử phạt có lập biên bản**

- Thẩm quyền lập biên bản VPHC: Khoản 1 Điều 55 Pháp lệnh năm 2002 quy định, người có thẩm quyền xử phạt đang thi hành công vụ khi phát hiện vi phạm phải kịp thời lập biên bản. Nhưng trên thực tế, có những người khi thi hành công vụ lại không có thẩm quyền xử phạt VPHC (như kiểm hoá viên...) nên đã gây khó khăn cho việc thực hiện nhiệm vụ. Để khắc phục vướng mắc này của Pháp lệnh năm 2002, Điều 55 đã được sửa đổi, bổ sung như sau: người có thẩm quyền đang thi hành công vụ có trách nhiệm lập biên bản đối với vi phạm mà mình phát hiện. Trong trường hợp VPHC không thuộc thẩm quyền xử phạt của người lập biên bản thì phải chuyển tới ngay người có thẩm quyền xử phạt để tiến hành xử phạt. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2008 bổ sung trường hợp người vi phạm cố tình trốn tránh hoặc vì lý do khách quan mà không có mặt tại địa điểm xảy ra vi phạm thì biên bản được lập xong phải có chữ ký của đại diện chính quyền cơ sở nơi xảy ra vi phạm hoặc của hai người làm chứng.

- Về việc xác minh thu thập chứng cứ: hiện

nay, việc xử phạt VPHC không chỉ được thực hiện trong lĩnh vực giao thông, lĩnh vực trật tự, an toàn xã hội mà còn cả trong các lĩnh vực quản lý nhà nước như lĩnh vực hải quan, thuế, bảo vệ môi trường... Do đó, việc xác minh, thu thập chứng cứ, đặc biệt là việc giám định giữ vai trò quan trọng trong việc xác định lỗi cũng như xác định tính chất, mức độ vi phạm (chẳng hạn như để xác định có hành vi trốn thuế, khai sai hay không; trong một số trường hợp cán bộ hải quan cần đến phương tiện phân tích, đánh giá hàng hóa theo các tiêu chuẩn phân loại hàng hóa, hoặc để xác định có hay không chất hàn the trong thực phẩm (bánh cuốn, giò chả...). Như vậy, để xác minh sự thật của vụ vi phạm, từ đó xác định lỗi của người vi phạm, phương tiện kỹ thuật cũng như việc phân tích, giám định hàng hóa giữ vai trò rất quan trọng vì không thể dùng mắt thường để khẳng định thực phẩm được bày bán có bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm hay không (có hay không có hàn the và các loại vi khuẩn gây bệnh). Tuy vậy, các nội dung này hiện nay chưa được Pháp lệnh XLVPHC quy định, do đó vấn đề giám định trong quá trình xem xét, quyết định xử phạt cũng cần được nghiên cứu quy định trong Dự thảo Luật XLVPHC để bảo đảm việc xử phạt được khách quan, chính xác.

- Việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt: việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC cũng là một vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật về xử phạt VPHC. Mặc dù các biện pháp cưỡng chế cũng như thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế đã được quy định cụ thể tại Điều 66 và Điều 67 Pháp lệnh XLVPHC năm 2002, nhưng việc cưỡng chế vẫn gặp những khó khăn nhất định, do chưa có sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các biện pháp cưỡng chế, như biện pháp khấu trừ tiền từ tài khoản tại ngân hàng. Theo ý kiến của nhiều Bộ, ngành, địa phương thì việc trừ tiền tại ngân hàng gặp khó khăn, do “các ngân hàng vì mục đích kinh doanh, để bảo vệ khách hàng nên thường không muốn phối hợp, thực hiện việc cưỡng chế nộp tiền phạt qua ngân hàng”. Để khắc phục tình trạng này, Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 đã được bổ sung



Điều 62a quy định trách nhiệm của tổ chức tín dụng trong việc thi hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC. Theo đó, nếu ngân hàng, tổ chức tín dụng không trích chuyển số tiền theo quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC thì sẽ bị phạt số tiền tương ứng với số tiền không trích chuyển vào ngân sách nhà nước, nhưng tối đa không quá 500 triệu đồng.

Mặt khác, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC là công việc khó khăn, phức tạp, trong khi đó trình tự, thủ tục cưỡng chế chưa được ban hành cũng là vấn đề gây khó khăn, lúng túng cho cơ quan có thẩm quyền xử phạt.

Khó khăn khác trong việc thực hiện các biện pháp cưỡng chế là cơ quan có thẩm quyền xử phạt không có lực lượng chuyên trách để thi hành các quyết định xử phạt VPHC, vì theo quy định tại Điều 67 Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và Nghị định số 37/2005/NĐ-CP thì những người có thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế và có nhiệm vụ tổ chức việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm của mình và của cấp dưới, các cơ quan chức năng của UBND có trách nhiệm thi hành quyết định cưỡng chế của Chủ tịch UBND cùng cấp theo sự phân công của Chủ tịch, lực lượng cảnh sát nhân dân chỉ có trách nhiệm bảo đảm trật tự, an toàn trong quá trình thi hành quyết định cưỡng chế của Chủ tịch UBND cùng cấp hoặc quyết định cưỡng chế của cơ quan khác của Nhà nước khi được các cơ quan đó yêu cầu. Tại Hội nghị đánh giá thi hành pháp luật XLVPHC ở các tỉnh phía Nam (tại thành phố Hồ Chí Minh ngày 08/04/2005), đại biểu thành phố Hồ Chí Minh cho rằng: quy định này khó khả thi vì cơ quan xử phạt, cơ quan chuyên môn thuộc UBND không đủ lực lượng để tổ chức cưỡng chế.

**1.3. Pháp lệnh hiện hành còn thiếu một số quy định để việc xử phạt được tiến hành khách quan, chính xác và đảm bảo quyền tự do, dân chủ, quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức vi phạm.** Đó là các quy định về xác minh, thu thập chứng cứ phục vụ xử phạt VPHC. Các quy định này cần có một số nội dung như: những tình tiết phải được xác minh; chẳng hạn như sự

tồn tại của sự kiện VPHC (trên thực tế có việc vi phạm hay không; tình tiết này đặc biệt quan trọng, trong trường hợp vụ việc vi phạm không phải do người có thẩm quyền phát hiện, mà do báo tin hoặc do tố cáo hành vi vi phạm của nhân dân) lỗi của người vi phạm, các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ, các tình huống loại trừ trách nhiệm hành chính... chứng cứ gồm: biên bản vi phạm, giải trình của đối tượng vi phạm, lời khai của nhân chứng, kết luận giám định (chẳng hạn như để xử phạt vụ vi phạm sản xuất hàng giả thì cần phải có kết luận giám định xem hàng đó chất lượng thế nào, có phải là hàng giả, hàng kém chất lượng hay không...). Những nội dung này chưa được Pháp lệnh hiện hành quy định, mặc dù Điều 56 Pháp lệnh quy định trường hợp phải xác minh thì thời hạn ban hành quyết định xử phạt có thể kéo dài hơn 10 ngày. Về quyền được trình bày của đối tượng vi phạm, nội dung này cũng rất quan trọng trong trường hợp người có thẩm quyền quyết định tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc phạt tiền với số lượng lớn (có thể từ 10 triệu đồng trở lên). Việc pháp luật tạo điều kiện cho đối tượng vi phạm được trình bày là vừa thể hiện tính dân chủ trong xử phạt VPHC, vừa là cơ hội để người có thẩm quyền xử phạt cân nhắc lại các sự kiện cũng như các tình tiết của vụ việc trước khi ban hành quyết định xử phạt. Các nội dung vừa nêu là rất quan trọng để việc xử lý vi phạm được khách quan, chính xác, đảm bảo quyền lợi hợp pháp của đối tượng vi phạm, qua đó giảm thiểu việc khiếu nại và khởi kiện ra Tòa án. Nếu theo quan niệm chung, phổ biến hiện nay là VPHC, xét về bản chất, là vi phạm nhỏ về hình sự thì việc bổ sung một số nội dung vừa nêu trên trong Dự án Luật XLVPHC càng trở nên quan trọng và cấp thiết, vì để giải quyết một vụ án hình sự, chúng ta đã có hẳn Bộ luật Tố tụng hình sự, trong khi đó, để giải quyết vụ VPHC, pháp luật hiện hành mới có một số quy định cơ bản nhưng còn tương đối đơn giản, còn thiếu một số quy định quan trọng như quy định về xác minh vụ việc, về giám định, về chứng cứ... vì thiếu các quy định này, việc xử lý vụ việc trong một số trường hợp sẽ không được

khách quan, chính xác, để phát sinh khiếu nại, khiếu kiện...

### **2. Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính**

Dự thảo Luật XLVPHC đã được nghiên cứu, soạn thảo trên cơ sở tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về xử phạt VPHC, do đó, nhiều vấn đề bức xúc phát sinh trong thực tế thi hành pháp luật về xử phạt VPHC đã được nghiên cứu xử lý, đặc biệt là các quy định về thủ tục xử phạt. Điều đó được thể hiện ở một số khía cạnh sau đây:

#### **2.1. Trước hết về kết cấu, bố cục**

Hiện nay trong Dự thảo Luật XLVPHC, thủ tục xử phạt VPHC được quy định tại Chương III. Để bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng của pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thi hành, Chương III được chia thành 4 mục như sau: Mục 1 quy định về thủ tục xử phạt; Mục 2 quy định về thi hành quyết định xử phạt trong trường hợp không lập biên bản; Mục 3 quy định về thi hành quyết định xử phạt trong trường hợp xử phạt có lập biên bản; Mục 4 quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt. Mục 1 không được chia thành mục nhỏ, nhưng tên điều luật đã thể hiện rõ thủ tục xử phạt không lập biên bản (hay còn được gọi là thủ tục đơn giản) và thủ tục xử phạt có lập biên bản. Việc chia thủ tục xử phạt thành hai loại như vậy là phù hợp với thực tế, vì VPHC thường đa dạng nhưng có thể khái quát thành vi phạm đơn giản (như hành vi vượt đèn đỏ, đi vào đường ngược chiều...) và vi phạm phức tạp (như hành vi làm hàng giả, kinh doanh thực phẩm không bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm, trốn thuế chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự...). Đối với vi phạm đơn giản thì thủ tục xử phạt cũng cần đơn giản để không làm mất thời gian, công sức của người có thẩm quyền xử phạt, vụ vi phạm được giải quyết nhanh chóng.

#### **2.2. Nội dung các điều luật về thủ tục xử phạt vi phạm hành chính**

Dự thảo Luật XLVPHC đã đáp ứng được về cơ bản những yêu cầu của cuộc đấu tranh phòng, chống các HVVPHC trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, đã nâng tầm các

quy định về thủ tục xử phạt VPHC trên cơ sở bảo đảm tính công khai, khách quan, dân chủ, chính xác trong quá trình xem xét, ra quyết định xử phạt; cụ thể như sau:

- Mức tiền phạt theo thủ tục không lập biên bản (thủ tục đơn giản) đã được nâng lên đến 01 triệu đồng (từ mức hiện nay là 200 nghìn đồng). Đây là mức tiền phạt tối đa được dự thảo Luật XLVPHC quy định cho một số chức danh như nhân viên hải quan, nhân viên thuế, chiến sĩ biên phòng, nhân viên kiểm lâm... áp dụng. Mặc dù vậy, có thể có rất nhiều hành vi sẽ không thuộc thẩm quyền xử phạt của một số chức danh vừa nêu và đương nhiên, sẽ không thuộc trường hợp xử phạt đơn giản vì trên thực tế, các hành vi vi phạm này thường được các nghị định quy định mức phạt khá cao (từ 01 triệu đến 03 triệu; 05 triệu đến 10 triệu đồng, thậm chí còn hàng trăm triệu đồng), do vậy, đa số các hành vi vi phạm sẽ thuộc thẩm quyền của các cấp cao hơn, theo thủ tục có lập biên bản. Trước thực tế đó, nên chăng, Dự thảo quy định mức phạt tiền cao hơn nữa để vụ việc được giải quyết nhanh gọn hơn.

- Dự thảo đã nghiên cứu bổ sung nhiều quy định mới nhằm bảo đảm tính chính xác, khách quan, tính dân chủ và bảo đảm quyền công dân trong quá trình xem xét ra quyết định xử phạt. Đó là các quy định về xác minh tình tiết của vụ VPHC (trách nhiệm xác minh, các tình tiết cần xác minh, việc trưng cầu giám định trong quá trình xác minh...); quy định về căn cứ xác định khung tiền phạt, xác định thẩm quyền xử phạt; quy định về quyền giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm trong những trường hợp nhất định như bị đình chỉ hoạt động có thời hạn, bị tước quyền sử dụng giấy phép hoặc bị áp dụng mức phạt tiền từ 50 triệu đồng trở lên (những hình thức phạt này ảnh hưởng sâu sắc đến quyền cũng như hoạt động của cá nhân, tổ chức vi phạm, do đó người có thẩm quyền xử phạt cần cân nhắc ý kiến của cá nhân, tổ chức vi phạm trước khi ra quyết định xử phạt để việc xử phạt được khách quan, chính xác, hạn chế khiếu nại, khiếu kiện của đối tượng bị xử phạt). Thời hạn ban hành quyết định xử phạt cũng được nghiên cứu quy định phù hợp hơn theo hướng kéo dài thời gian đối với trường

hợp vụ việc phức tạp, cần phải xác minh (Dự thảo Luật không duy trì quy định về việc gia hạn, thẩm quyền gia hạn thời hạn ra quyết định xử phạt theo tinh thần cải cách thủ tục hành chính). Dự thảo Luật cũng quy định cụ thể việc ra quyết định xử phạt trong trường hợp nhiều người cùng thực hiện HVVPHC và trong trường hợp nhiều người thực hiện nhiều HVVPHC khác nhau trong cùng một vụ vi phạm.

- Dự thảo cần quy định cụ thể việc thi hành quyết định xử phạt đối với thủ tục xử phạt không lập biên bản và đối với thủ tục xử phạt có lập biên bản; quy định cụ thể việc thi hành quyết định xử phạt đối với một số hình thức xử phạt đặc biệt như thủ tục thi hành hình thức phạt tiền, thủ tục thi hành hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, thủ tục thi hành hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện VPHC... Các quy định cụ thể về thủ tục này có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc thi hành quyết định xử phạt VPHC.

- Dự thảo cũng bổ sung thêm quy định về miễn, giảm mức tiền phạt và thời hạn buộc lao động phục vụ cộng đồng. Buộc lao động phục vụ cộng đồng là hình thức xử phạt mới, còn hình thức phạt tiền đã được quy định từ lâu trong pháp luật xử phạt VPHC (như Nghị định số 143 năm 1977 về phạt vi cảnh, Pháp lệnh xử phạt VPHC năm 1989...). Việc thi hành quyết định phạt tiền cũng gặp những khó khăn nhất định khi đối tượng bị phạt tiền quá nghèo, không có tiền để nộp phạt, do đó cơ quan cũng như người cơ thẩm quyền xử phạt đã ban hành quyết định xử phạt đã lúng túng không biết giải quyết tình trạng này như thế nào. Một số địa phương cũng như cơ quan có thẩm quyền xử phạt đề nghị cần quy định miễn, giảm tiền phạt trong một số trường hợp vừa nêu, do đó, việc Dự thảo Luật XLVPHC quy định miễn, giảm tiền phạt là cần thiết; tất nhiên việc miễn, giảm tiền phạt và thời gian buộc lao động phục vụ cộng đồng phải bảo đảm chặt chẽ về thủ tục (như phải có đơn đề nghị, được cơ quan có thẩm quyền xác nhận).

Thủ tục xử phạt VPHC được quy định trong Dự thảo Luật XLVPHC đã được nghiên cứu quy

định cụ thể, bảo đảm tính khách quan, chính xác, tính dân chủ trong quá trình cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt. Thủ tục xử phạt VPHC được quy định trong Dự thảo Luật XLVPHC đã được nghiên cứu xây dựng trên cơ sở đúc kết những kinh nghiệm thực tế của cả quá trình thực thi pháp luật về xử phạt VPHC, được bắt đầu từ năm 1989 khi Pháp lệnh Xử phạt VPHC lần đầu được ban hành và được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện vào các năm 1995, 2002 và năm 2008. Thủ tục xử phạt VPHC không những được nghiên cứu quy định theo nguyên tắc kế thừa mà còn được nghiên cứu quy định trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc pháp luật xử phạt VPHC của một số nước như Luật Xử phạt VPHC của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Bộ luật Xử phạt VPHC của Cộng hòa Liên bang Nga (năm 2001)...

Tuy nhiên, theo chúng tôi, thủ tục xử phạt VPHC được quy định trong Dự thảo Luật XLVPHC vẫn cần được nghiên cứu cụ thể để hoàn thiện thêm. ■

## HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CÁC BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN ...

*(Tiếp theo trang 30)*

giữ hành chính là một trong tám hình thức xử phạt... Đối với vấn đề này, khi vận dụng vào pháp luật Việt Nam, theo chúng tôi, cần có sự tính toán thêm để làm sao bảo đảm được tính đồng bộ về mặt pháp lý trong việc quy định về biện pháp “lưu giữ tạm thời” nói chung đối với đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh, trường giáo dưỡng; đồng thời cũng cần tính toán về hiệu lực pháp lý của các quy định này theo hướng cân nhắc ban hành Nghị định của Chính phủ hay đưa vào Dự thảo Luật XLVPHC đang trong quá trình hoàn thiện. ■

# BIỆN PHÁP GIÁO DỤC TẠI XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN TRONG DỰ ÁN LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ ĐẶNG THANH SƠN\*

**T**rong quá trình hình thành và phát triển pháp luật xử lý vi phạm hành chính, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (Pháp lệnh XLVPHC) ra đời ngày 6/7/1995 là một dấu mốc quan trọng. Lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp Việt Nam, các biện pháp xử lý hành chính<sup>1</sup> (XLHC) đặc biệt vốn được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau, có hiệu lực thấp từ giai đoạn trước năm 1975 đã được quy định trong Pháp lệnh XLVPHC năm 1995. Bên cạnh đó, Pháp lệnh còn quy định thêm một biện pháp XLHC mới là giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đây là một biện pháp XLHC có tính cưỡng chế ít nghiêm khắc nhất so với các biện pháp XLHC khác, áp dụng chủ yếu đối với đối tượng có hành vi vi phạm nhỏ, tính chất đơn giản, rõ ràng, không nghiêm trọng, với tinh thần không cách ly họ khỏi cộng đồng mà ngược lại, dùng sức mạnh của cộng đồng dân cư trực tiếp tham gia giáo dục, cảm hóa người vi phạm để họ sớm hối lỗi, sửa chữa sai lầm, trở thành công dân tốt trong xã hội<sup>2</sup>. Qua 8 năm áp dụng, một số quy định về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đã được sửa đổi, bổ sung trong Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 nhưng về cơ bản, vẫn giữ đúng tinh thần

của Pháp lệnh năm 1995. Tuy nhiên, Pháp lệnh XLVPHC hiện hành đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, đòi hỏi phải khẩn trương nghiên cứu, điều chỉnh nhằm đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn phát triển mới. Vì vậy, việc xây dựng Luật XLVPHC là một đòi hỏi khách quan và cấp thiết. Hiện nay, Dự án Luật đang được chỉnh lý trên cơ sở nghiên cứu tiếp thu các ý kiến góp ý. Dự kiến, Dự án Luật này sẽ được trình Quốc hội cho ý kiến trong kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII với nhiều quy định mới và nhiều sửa đổi, bổ sung lớn theo quan điểm mới phù hợp với chủ trương, đường lối của Đại hội Đảng lần thứ XI.

## 1. Những khó khăn, bất cập chủ yếu trong thực tiễn áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được quy định tại Điều 23 và Chương VII Mục 1 từ Điều 70 đến Điều 74 của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 (sửa đổi, bổ sung năm 2008) và tại Nghị định số 163/2003/NĐ-CP ngày 19/12/2003 quy định chế độ áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; Thông tư số 22/2004/TT-BCA (V19) của Bộ Công an.

(\*) **ThS. Giám đốc Trung tâm lý lịch tư pháp quốc gia.**

(1) Các biện pháp này bao gồm: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính.

(2) Cùng với các quy định tại Pháp lệnh năm 1995, biện pháp này còn được quy định tại Nghị định số 19/CP ngày 06/4/1996 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.



Thực tiễn thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn trong thời gian qua đã bộc lộ một số khó khăn, bất cập:

(i) Theo Báo cáo Tổng kết thi hành Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh, từ năm 2002 đến năm 2009 đã áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn với 158.450 đối tượng<sup>3</sup>, bao gồm cả người đã thành niên và người chưa thành niên. Cần lưu ý rằng, mặc dù có một số quy định đặc thù trong trường hợp áp dụng biện pháp này đối với người chưa thành niên như có sự tham gia của Ủy ban Dân số, gia đình, trẻ em (hiện nay cơ quan này đã bị giải thể) hoặc Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, nhưng về cơ bản, pháp luật hiện hành vẫn quy định một trình tự, thủ tục chung cho việc áp dụng biện pháp này đối với cả người chưa thành niên và người thành niên.

(ii) Pháp luật hiện hành chỉ quy định chung chung về việc quản lý, giáo dục đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn mà không có hướng dẫn cụ thể, chi tiết về nội dung này.

(iii) Qua khảo sát, đánh giá tại một số địa phương trong toàn quốc cho thấy, tình trạng buông lỏng quản lý, giám sát đối tượng xảy ra khá phổ biến. Phần lớn các xã, phường mới chỉ thực hiện động tác mở sổ theo dõi, phân công người giám sát theo đúng thủ tục, còn việc giám sát trên thực tế ra sao, hiệu quả đến đâu thì hầu hết các cơ sở đều không nắm được.

(iv) Nhiều thủ tục thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được quy định trong Nghị định 163/2003/NĐ-CP không được triển khai hoặc chỉ đơn thuần được triển khai một cách hình thức trên thực tế.

(v) Cán bộ cơ sở, điển hình là đội ngũ công an và tư pháp đều quá tải công việc tại địa phương. Ví dụ, cán bộ tư pháp cơ sở hiện nay đảm nhận khoảng 22 đầu việc, trong khi đó họ lại không được tập huấn nghiệp vụ, cộng với yếu tố thường xuyên thay đổi theo nhiệm kỳ

của Ủy ban nhân dân cùng với các yếu tố khác, đã ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả công tác thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

(vi) Chưa có cơ chế nào được xác định rõ ràng trong việc phối hợp giữa gia đình, người giám sát, cộng đồng và chính quyền sở tại khi thực hiện biện pháp này.

(vii) Việc thi hành biện pháp này đạt hiệu quả không cao, mặc dù mục đích là giáo dục, cảm hoá đối tượng ngay tại cộng đồng. Khảo sát thực tế cho thấy, địa phương nào làm tốt thì mới chỉ quản lý đối tượng thông qua các nghiệp vụ hành chính (định kỳ báo cáo, giám sát, phòng ngừa vi phạm, tái phạm...) còn các biện pháp giáo dục, giúp đỡ thực sự đối tượng (tạo công ăn việc làm, đào tạo nghề, hỗ trợ tài chính, phát triển kinh tế...) thì hầu như chưa được quan tâm đúng mức; vai trò của các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư cơ sở, doanh nghiệp địa phương còn khá mờ nhạt, nếu như không nói là hầu như đứng ngoài cuộc.

(viii) Thủ tục áp dụng và thi hành biện pháp này còn rườm rà, vi phạm các quyền tự do dân chủ của công dân (thủ tục khi đương sự vắng mặt đi khỏi nơi cư trú qua đêm phải xin phép, định kỳ họp kiểm điểm trước tổ dân phố...). Thủ tục áp dụng biện pháp này chưa công khai, minh bạch; thực hiện mang tính hình thức; quyền phát biểu ý kiến, quyền tham gia vào quá trình ra quyết định của đương sự và người đại diện hợp pháp hầu như bị hạn chế.

(ix) Hầu hết các địa phương chưa có chính sách giải quyết việc làm cụ thể, rõ ràng cho đối tượng đã, đang bị áp dụng biện pháp này, nên trong quá trình chấp hành cũng như sau khi thi hành xong họ vẫn không có công ăn, việc làm ổn định. Cộng đồng dân cư nhiều nơi còn xa lánh đối tượng; nhiều công ty, doanh nghiệp không sẵn sàng nhận những đối tượng này vào làm việc. Đây là một trong những nhân tố quan trọng trực tiếp làm hạn chế vai trò, tác dụng xã hội của biện pháp này.

(3) Báo cáo số 35/PL HSHC ngày 18/01/2010 tổng kết tình hình thực hiện 08 năm Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

### 2. Quan điểm xây dựng Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính thể hiện qua các quy định sửa đổi, bổ sung về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Thứ nhất, thể chế hóa các chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Dự án Luật XLVPHC được xây dựng trên cơ sở bảo đảm thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, cải cách tư pháp, đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng, chống vi phạm hành chính phù hợp với Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Dự án Luật XLVPHC kế thừa các quy định của Pháp lệnh XLVPHC về áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và sửa đổi về trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp này theo hướng công khai, minh bạch, khách quan và tôn trọng sự thật; bảo đảm tôn trọng quyền con người, quyền công dân.

Thứ hai, bảo đảm tính kế thừa, bổ sung những quy định mới. Trên cơ sở tổng kết, đánh giá về những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn những năm qua, Dự án Luật XLVPHC đã kế thừa, phát triển các quy định của Pháp lệnh còn phù hợp, sửa đổi nhiều quy định bất cập, bổ sung nhiều nội dung mới.

Thứ ba, bảo đảm tính công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng. Trình tự, thủ tục trong áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn nói riêng cũng như trong biện pháp XLHC nói chung được xây dựng trên tinh thần triệt để tuân thủ nguyên tắc bảo đảm tính công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng.

Thứ tư, bảo đảm tính khả thi. Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và dự án Luật XLVPHC phải được xây dựng trên cơ sở bảo đảm phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội và đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, cải cách

bộ máy nhà nước; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm lập pháp các nước. Đây cũng là điểm đáng lưu ý trong nội dung các quy định của Dự án Luật về biện pháp này vì đó chính là nhân tố cơ bản tạo nên “sức sống” thật sự, tạo nên ý nghĩa xã hội đối với đối tượng vi phạm.

### 3. So sánh biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn giữa dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính với các quy định hiện hành

(i) Giữ các quy định hiện hành về thẩm quyền áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn và thời hạn áp dụng biện pháp này từ 03 tháng đến 06 tháng.

(ii) Sửa đổi quy định về đối tượng áp dụng biện pháp này theo hướng bỏ đối tượng áp dụng là người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 14 tuổi trở lên có nơi cư trú nhất định. Bên cạnh đó, Dự án Luật quy định cụ thể hóa hành vi của các đối tượng nam trên 60, nữ trên 55 tuổi.

(iii) Trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được sửa đổi, bổ sung theo hướng công khai, minh bạch.

Về trình tự lập hồ sơ đề nghị xem xét, áp dụng: Dự án Luật XLVPHC quy định Trưởng Công an cấp xã nơi người đó cư trú tự mình hoặc theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã hoặc đại diện cơ quan, tổ chức, đơn vị dân cư ở cơ sở lập hồ sơ. Trường hợp vi phạm do Công an cấp huyện hoặc Công an cấp tỉnh phát hiện thì cơ quan đó tiến hành xác minh, thu thập tài liệu và lập hồ sơ đề nghị áp dụng gửi Chủ tịch UBND cấp xã xem xét, quyết định.

Ngoài ra, nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch, Dự án Luật XLVPHC quy định có sự tham gia của người bị xem xét áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người giám hộ, luật sư, trợ giúp viên pháp lý hoặc người đại diện hợp pháp khác của họ. Sau khi hoàn thành việc lập hồ sơ đề nghị, cơ quan đã lập hồ sơ phải gửi cho Chủ tịch UBND cấp xã xem xét, quyết định, đồng thời thông báo cho người bị

áp dụng, cha mẹ hoặc người đại diện của họ về việc lập hồ sơ. Những người này được quyền đọc hồ sơ và ghi chép các nội dung cần thiết trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được thông báo.

Về xem xét, ra quyết định áp dụng: Dự án Luật XLVPHC quy định trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Chủ tịch UBND cấp xã giao công chức tư pháp - hộ tịch kiểm tra hồ sơ và tổ chức cuộc họp tư vấn. Chủ tịch UBND cấp xã chủ trì cuộc họp tư vấn với sự tham gia của Trưởng Công an cấp xã, công chức tư pháp - hộ tịch, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và một số tổ chức xã hội cùng cấp có liên quan, đại diện dân cư ở cơ sở, gia đình của người bị đề nghị giáo dục.

Cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm tổ chức việc thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; phân công người trực tiếp giúp đỡ người được giáo dục; lập hồ sơ theo dõi và định kỳ báo cáo Chủ tịch UBND cấp xã về việc thực hiện quyết định giáo dục tại cấp xã của người được giáo dục; giúp đỡ, động viên người được giáo dục trong cuộc sống, giúp đỡ họ tìm kiếm việc làm hoặc đề xuất với UBND cấp xã tạo điều kiện, tìm kiếm việc làm cho người được giáo dục.

Người được phân công giúp đỡ phải có kế hoạch quản lý, giáo dục, giúp đỡ người được giáo dục và được hưởng khoản kinh phí hỗ trợ cho việc quản lý, giáo dục, giúp đỡ theo quy định của Bộ Tài chính. Người được giáo dục phải cam kết bằng văn bản về việc chấp hành quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Gia đình có người được giáo dục có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ với cơ quan, tổ chức được giao quản lý, giáo dục. Người được giáo dục có tiến bộ rõ rệt thì theo đề nghị của cơ quan, tổ chức được giao trách nhiệm quản lý và ý kiến bằng văn bản của các cơ quan, tổ chức có liên quan, Chủ tịch UBND cấp xã quyết định miễn chấp hành phần thời gian còn lại của quyết định. Quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hết thời hiệu thi hành sau 6 tháng, kể từ ngày ra quyết định; nếu trốn tránh thì thời hiệu được tính lại

kể từ thời điểm hành vi trốn tránh chấm dứt. Khi đã chấp hành xong quyết định thì Chủ tịch UBND cấp xã cấp giấy chứng nhận cho người đó.

Trong quá trình xây dựng Dự án Luật, một số ý kiến cho rằng, cần tư pháp hóa đối với biện pháp này để thể hiện tinh thần cải cách tư pháp triệt để hơn. Theo đó, các cơ quan hành chính chỉ tiến hành lập hồ sơ đối tượng vi phạm theo một trình tự, thủ tục rõ ràng, chặt chẽ và minh bạch, sau đó chuyển cơ quan Tòa án cấp huyện xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp này với trình tự, thủ tục tố tụng do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định. Việc giao cho Tòa án thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp này theo thủ tục tư pháp là hoàn toàn phù hợp với chủ trương lớn của Đảng về cải cách tư pháp, cải cách bộ máy nhà nước trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, đây là một vấn đề lớn mà việc thực thi cần phải có lộ trình thích hợp sao cho có đủ thời gian để chuẩn bị các điều kiện cần thiết. Chính vì vậy, trong giai đoạn hiện nay, Dự án Luật vẫn nên tiếp tục kế thừa các quy định của Pháp lệnh XLVPHC về trình tự, thủ tục xem xét, áp dụng các biện pháp XLHC. Tuy nhiên, cần phát triển, bổ sung thêm một số nội dung mới theo hướng bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch, công bằng, chính xác và hiệu quả, bảo đảm cho người bị xem xét, áp dụng biện pháp XLHC có cơ hội tự mình hoặc nhờ luật sư, người đại diện hợp pháp giải thích, biện hộ cho vụ việc của mình.

Có thể thấy, những sửa đổi trong dự án Luật XLVPHC đã thể hiện rất rõ quan điểm chỉ đạo chung trong xây dựng Dự án Luật, đặc biệt là tính công khai, minh bạch trong trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Bên cạnh đó, những sửa đổi theo hướng thu hẹp diện đối tượng áp dụng và cụ thể hóa thêm về hành vi của các đối tượng áp dụng còn lại cũng là nhân tố làm tăng thêm tính công khai, minh bạch của Dự án Luật nói chung, biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn nói riêng; thể hiện tinh thần cải cách tư pháp theo hướng triệt để hơn. ■

# BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH TRONG DỰ THẢO LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ ĐÀO THỊ THU AN\*

**B**iện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh (CSCB) là một trong bốn biện pháp xử lý hành chính (XLHC) được quy định tại Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính hiện hành (Pháp lệnh XLVPHC), áp dụng đối với người nghiện ma túy (NNMT) và người bán dâm (NBD) với mục đích là bắt buộc cai nghiện, chữa bệnh, lao động, học văn hóa, học nghề dưới sự quản lý của các CSCB.

Biện pháp đưa vào CSCB nói riêng và các biện pháp XLHC nói chung là những biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân, do người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương quyết định. Thực tiễn áp dụng biện pháp này trong thời gian qua đã bộc lộ một số điểm hạn chế, bất cập cần được sửa đổi, bổ sung, như quy trình xem xét áp dụng biện pháp này chưa thật sự đảm bảo minh bạch; là những biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân nhưng quá trình xem xét áp dụng lại không có sự tham gia của người bị áp dụng cũng như luật sư, người bảo vệ quyền và lợi ích của họ. Trong bối cảnh định hướng của Đảng và Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt nhấn mạnh đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; quan điểm về tệ nạn xã hội và các biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội đã

có những thay đổi nhất định; cũng như yêu cầu thực hiện các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên... quy định về các biện pháp XLHC nói chung và quy định về biện pháp đưa vào CSCB nói riêng tại Dự thảo Luật XLVPHC được sửa đổi theo hướng bảo đảm tính công khai, minh bạch và bảo đảm dân chủ, công bằng.

Về cơ bản, quy định về biện pháp đưa vào CSCB được xây dựng theo hướng kế thừa các quy định của Pháp lệnh XLVPHC hiện hành. Mục đích của biện pháp này vẫn được quy định như Pháp lệnh hiện hành là đưa người vi phạm vào cơ sở để chữa bệnh, lao động, học văn hóa, học nghề dưới sự quản lý của cơ sở. Thời hạn áp dụng biện pháp này được quy định là từ một năm đến hai năm. Về hình thức, cơ cấu các điều luật được thể hiện giống như Pháp lệnh XLVPHC. Về nội dung, có hai điểm sửa đổi lớn là (1) hạn chế đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB chỉ bao gồm NNMT và (2) sửa đổi trình tự, thủ tục áp dụng theo hướng công khai, minh bạch hơn nhằm bảo đảm quyền và lợi ích của công dân.

## **1. Hạn chế đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh**

### **1.1. Người bán dâm không phải đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh**

(\*) *ThS. Vụ Pháp luật Hình sự-Hành chính, Bộ Tư pháp.*



Một trong những điểm thay đổi lớn trong Dự thảo Luật XLVPHC so với Pháp lệnh hiện hành là biện pháp đưa vào CSCB chỉ áp dụng đối với NNMT và không áp dụng đối với NBD.

Việc quy định biện pháp đưa vào CSCB tại Pháp lệnh XLVPHC mang tính lịch sử. Các biện pháp này được áp dụng đối với đối tượng tệ nạn xã hội là NBD, người nghiện xì ke, ma túy trong thời gian chiến tranh và sau khi đất nước thống nhất, đã có những hạn chế nhất định về phân biệt các vấn đề xã hội với hành vi vi phạm pháp luật (VPPL). NNMT, NBD bị coi là “sản phẩm của chế độ cũ”, không phù hợp với các chuẩn mực xã hội về con người mới xã hội chủ nghĩa, cần bị trừng phạt. Gái bán dâm được đưa vào các cơ sở với tên gọi như “Trường phục hồi nhân phẩm” hoặc “Trung tâm phục hồi nhân phẩm”; NNMT được đưa vào các trung tâm cai nghiện ma túy. Trước năm 1995, không có quy định của pháp luật về việc áp dụng biện pháp này. Từ năm 1995, biện pháp này được quy định chính thức tại Pháp lệnh XLVPHC trong nhóm các biện pháp xử lý hành chính khác với tên gọi là “đưa vào CSCB”. Tại Pháp lệnh hiện hành, đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB bao gồm: (i) NNMT từ đủ 18 tuổi trở lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định; (ii) NBD có tính chất thường xuyên từ đủ 16 tuổi trở lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định<sup>1</sup>.

Quy định của Pháp lệnh được áp dụng đối với NBD vì phạm có tính chất thường xuyên cho thấy, thực chất việc áp dụng biện pháp này là xử lý về nhân thân chứ không phải là bắt buộc chữa bệnh đối với người mại dâm có bệnh xã hội, bệnh lây truyền qua đường tình dục. Nói cách khác là đưa họ vào CSCB vì hành vi vi phạm của họ chứ không phải là

để chữa bệnh (khác với NNMT là đưa họ vào CSCB để cai nghiện ma túy). Pháp lệnh quy định mục đích của việc áp dụng biện pháp này đối với NBD là cách ly họ khỏi cộng đồng, buộc họ lao động, học văn hóa, chữa bệnh, học nghề, song về bản chất vẫn là hạn chế quyền tự do của công dân vì hành vi VPPL của họ. Quy định NBD bị hạn chế quyền tự do vì hành vi bán dâm được đánh giá là quá nghiêm khắc, bởi hành vi vi phạm của họ không nghiêm trọng, không gây nguy hiểm cho xã hội đến mức phải bị hạn chế tự do.

Mặt khác, đối tượng bị áp dụng biện pháp này bao gồm NBD từ đủ 16 tuổi trở lên, tức là người chưa thành niên từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi. Đối với đối tượng này, Công ước quốc tế về quyền trẻ em và các nghị định thư liên quan<sup>2</sup> không coi là đối tượng VPPL, mà coi là nhóm đối tượng bị tổn thương, cần có sự bảo vệ của xã hội và được đối xử như nạn nhân, không bị áp dụng bất cứ hình thức xử phạt nào. Trong thực tế, nhiều NBD là nạn nhân của các vụ buôn bán người, bóc lột tình dục, lại bị đối xử như đối tượng VPPL. Khi xử lý các vụ án liên quan đến buôn bán người, tổ chức mại dâm, NBD bị đưa vào các CSCB bắt buộc. Như vậy, khi quy định áp dụng biện pháp này đối với người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi, pháp luật Việt Nam chưa thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ của các công ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia.

Vì những lý do này, Dự thảo Luật XLVPHC đã không quy định NBD là đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB.

### **1.2. Người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên là đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh**

Đối với đối tượng bị áp dụng biện pháp này là NNMT, Điều 126 Dự thảo Luật XLVPHC quy định giống như Pháp lệnh hiện hành. NNMT bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB là: người từ đủ 18 tuổi trở lên; đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã phường thị trấn mà

(1) Điều 26 Pháp lệnh XLVPHC.

(2) Nghị định thư không bắt buộc về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hóa khiêu dâm trẻ em bổ sung cho Công ước về quyền trẻ em.

vẫn còn nghiện ma túy; chưa bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn nhưng không có nơi cư trú ổn định.

Dự thảo Luật quy định rõ ràng biện pháp này không áp dụng trong các trường hợp: người không có năng lực trách nhiệm hành chính; phụ nữ trên 55 tuổi, nam giới trên 60 tuổi; phụ nữ đang có thai có chứng nhận của bệnh viện; phụ nữ đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi có đơn đề nghị và được Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã nơi người đó cư trú xác nhận.

Pháp lệnh hiện hành không quy định các trường hợp không áp dụng biện pháp này<sup>3</sup>, trong trường hợp khi đã ra quyết định đưa vào CSCB mà đối tượng bị áp dụng bị ốm nặng hoặc là phụ nữ có thai hoặc phụ nữ đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi, thì được hoãn chấp hành quyết định cho đến khi điều kiện hoãn không còn. Đối với đối tượng là phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng, thời gian hoãn tương đối dài, tối đa có thể lên tới 45 tháng (từ khi có thai cho đến lúc nuôi con đủ 36 tháng). Việc ra một quyết định hành chính trong khi biết rõ quyết định đó sẽ được hoãn thi hành vì đối tượng thuộc điều kiện được hoãn thi hành thực sự là một quy định bất hợp lý. Với mục đích nhân đạo bảo đảm quyền của phụ nữ và trẻ em, khắc phục điểm hạn chế của Pháp lệnh hiện hành, Dự thảo Luật quy định rõ biện pháp này không áp dụng trong trường hợp phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi có đơn đề nghị và được UBND cấp xã nơi người đó cư trú xác nhận. Nếu sau thời gian sinh đẻ và nuôi con đến 36 tháng, nếu đối tượng vẫn có hành vi VPPL, cơ quan có thẩm quyền sẽ xem xét để áp dụng biện pháp này.

Để thống nhất với quy định về đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB không bao gồm phụ nữ có thai, Dự thảo Luật quy định trong trường hợp Chủ tịch UBND cấp huyện đã ra quyết định đưa vào CSCB, nhưng người phải chấp hành quyết định là phụ nữ chưa được đưa đi CSCB mà phát hiện là có thai,

thì được miễn chấp hành quyết định (điểm b khoản 2 Điều 132); trường hợp người đang chấp hành quyết định tại CSCB có thai cũng được miễn chấp hành phần thời gian còn lại (khoản 2 Điều 133).

## **2. Trình tự, thủ tục áp dụng được sửa đổi công khai, minh bạch hơn nhằm bảo đảm quyền công dân**

### **2.1. Trình tự lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh**

Về cơ bản, Dự thảo Luật vẫn quy định các bước lập hồ sơ, xem xét ra quyết định đưa vào CSCB giống như Pháp lệnh hiện hành, cụ thể là Chủ tịch UBND cấp xã nơi NNMT cư trú lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Đối với NNMT không có nơi cư trú ổn định thì Chủ tịch UBND cấp xã nơi người đó có hành vi VPPL chịu trách nhiệm lập hồ sơ. So với quy định của Pháp lệnh hiện hành, hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB được quy định chi tiết hơn, bao gồm bản tóm tắt lý lịch; tài liệu chứng minh tình trạng nghiện ma túy hiện tại của người đó; tài liệu chứng minh người đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn về hành vi nghiện ma túy; bản tường trình của người vi phạm hoặc của người đại diện hợp pháp của họ. Dự thảo Luật quy định, cơ quan Công an cấp xã có trách nhiệm giúp Chủ tịch UBND cùng cấp trong việc thu thập các tài liệu và lập hồ sơ. Trong trường hợp NNMT vi phạm do cơ quan Công an cấp huyện hoặc Công an cấp tỉnh trực tiếp phát hiện, điều tra, thụ lý trong các vụ VPPL, nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự mà thuộc đối tượng đưa vào CSCB, thì cơ quan Công an đang thụ lý vụ việc tiến hành xác minh, thu thập tài liệu và lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với người đó. Dự thảo Luật không quy định hồ sơ phải có ý kiến về NNMT của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội cùng cấp có liên quan, vì trong thực tế, ý kiến của các cơ quan này chỉ được thu thập mang

(3) Điều 26 Pháp lệnh chỉ quy định không đưa vào CSCB NBD dưới 16 tuổi hoặc trên 55 tuổi.

tính hình thức, chỉ để hồ sơ đủ các loại giấy tờ theo quy định của pháp luật.

Điều sửa đổi quan trọng trong giai đoạn lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch là: Dự thảo Luật quy định cơ quan đã lập hồ sơ phải thông báo cho người bị đề nghị áp dụng hoặc người đại diện của họ về việc lập hồ sơ. Những người này được quyền đọc hồ sơ và ghi chép các nội dung cần thiết trước khi hồ sơ được gửi cho Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cấp huyện. Quy định này nhằm bảo đảm người bị lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp XLHC biết về việc lập hồ sơ, tránh tình trạng chỉ đến lúc nhận được quyết định áp dụng biện pháp này người bị áp dụng mới biết; đồng thời người bị đề nghị áp dụng có thời gian để nghiên cứu, ghi chép các nội dung cần thiết để chuẩn bị ý kiến trình bày tại phiên họp của Hội đồng tư vấn trong giai đoạn tiếp theo.

Hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB được chuyển cho Phòng Lao động-Thương binh và Xã hội cấp huyện. Phòng Lao động-Thương binh và Xã hội có trách nhiệm nghiên cứu hồ sơ, làm thủ tục trình Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định thành lập Hội đồng tư vấn.

## **2.2. Trình tự, thủ tục xét duyệt hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh**

Để bảo đảm quyền lợi của người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, Dự thảo Luật quy định trình tự, thủ tục xét duyệt hồ sơ công khai hơn, minh bạch hơn, cụ thể:

- Bên cạnh việc duy trì các quy định của Pháp lệnh về Hội đồng tư vấn là hội đồng giúp cho Chủ tịch UBND cấp huyện xem xét việc áp dụng biện pháp đưa vào CSCB với thành phần gồm thành viên thường trực là Trưởng phòng Lao động-Thương binh và Xã hội cấp huyện và các thành viên là Trưởng phòng Tư pháp, Trưởng Công an, Dự thảo Luật quy định thêm thành phần của Hội đồng tư vấn bao gồm đại diện của Hội Luật gia cùng cấp.

- Thực tiễn hoạt động của các Hội đồng tư vấn trong những năm qua cho thấy, nhiều Hội

đồng tư vấn chỉ được thành lập và hoạt động mang tính hình thức, thành viên của Hội đồng tư vấn không thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình, tại cuộc họp chỉ nêu ý kiến đồng ý; các cuộc họp của Hội đồng tư vấn đa số được tổ chức đơn giản, họp với thời gian ngắn và chỉ hỏi ý kiến thành viên là đồng ý hay không đồng ý đưa người vi phạm vào CSCB; cá biệt có nhiều nơi không tổ chức cuộc họp của Hội đồng tư vấn, cơ quan là thành viên thường trực mang hồ sơ đến các thành viên của Hội đồng tư vấn xin ý kiến, chữ ký cho đầy đủ hồ sơ. Để khắc phục vấn đề này, bảo đảm Hội đồng tư vấn làm việc thực sự có trách nhiệm và hiệu quả hơn, Dự thảo Luật quy định cuộc họp Hội đồng tư vấn chỉ được tiến hành khi có mặt ít nhất 2/3 số thành viên Hội đồng; các thành viên Hội đồng có trách nhiệm xem xét, phát biểu về hành vi vi phạm, đối tượng, điều kiện và trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào CSCB cũng như các vấn đề khác có liên quan. Dự thảo Luật cũng quy định chặt chẽ hơn về biên bản của cuộc họp Hội đồng tư vấn, biên bản phải ghi diễn biến của cuộc họp, các ý kiến đã phát biểu và ý kiến đề xuất của Hội đồng tư vấn. Chủ tịch Hội đồng và thư ký phải cùng ký vào biên bản cuộc họp Hội đồng. Trên cơ sở biên bản cuộc họp và hồ sơ đề nghị, Chủ tịch UBND cấp huyện xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với NNMT.

- Dự thảo Luật quy định sự tham gia của người bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, người giám hộ, luật sư, trợ giúp viên pháp lý hoặc người đại diện hợp pháp khác của họ (nếu có). Khoản 3 Điều 128 Dự thảo Luật quy định những người này phải được được mời tham gia cuộc họp của Hội đồng tư vấn; họ có quyền phát biểu ý kiến liên quan đến việc áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Quy định này là một điểm mới rất quan trọng nhằm khắc phục những hạn chế của Pháp lệnh hiện hành, đó là việc ban hành quyết định được thực hiện đơn phương, “khép kín” trong nội bộ cơ quan hành chính; người bị áp dụng biện pháp này không có quyền tham gia và phát biểu ý kiến, không được tranh tụng, không có luật sư tham

gia để bảo vệ quyền lợi cho họ. Bằng việc ghi nhận quyền được mời tham gia phiên họp của Hội đồng tư vấn, Dự thảo Luật XLVPHC tạo cơ chế để người bị đề nghị áp dụng biện pháp này có cơ hội bảo vệ quyền và lợi ích của bản thân mình.

Ngoài điểm sửa đổi cơ bản nêu trên, để bảo đảm người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB được tham gia vào quá trình xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, các quy định khác về việc ban hành quyết định, thi hành quyết định đưa vào CSCB, quy định về hoãn, miễn chấp hành quyết định; quy định về giảm thời hạn chấp hành quyết định... được giữ nguyên như Pháp lệnh hiện hành. Dự thảo Luật bổ sung một điều về quản lý người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSCB là không có cơ quan, tổ chức nào quản lý người được hoãn, miễn chấp hành quyết định đưa vào CSCB. Theo quy định này, người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSCB có trách nhiệm trình diện với chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi họ cư trú hoặc làm việc; khi đi khỏi nơi cư trú phải có sự đồng ý của các cơ quan, tổ chức nói trên. Trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSCB mà đối tượng có hành vi VPPL về an ninh và trật tự, an toàn xã hội hoặc có căn cứ cho rằng người đó bỏ trốn thì Chủ tịch UBND cấp huyện đã ra quyết định hoãn hoặc tạm đình chỉ hủy bỏ quyết định đó và ra quyết định buộc chấp hành quyết định đưa vào CSCB. Quyết định buộc chấp hành quyết định đưa vào CSCB được gửi cho Phòng Lao động - Thương binh và xã hội. Ngay sau khi nhận được quyết định buộc chấp hành quyết định đưa vào CSCB, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với cơ quan Công an tổ chức đưa đối tượng vào CSCB.

Dự thảo Luật cũng quy định, khi hết hạn chấp hành biện pháp đưa vào CSCB, người không xác định được nơi cư trú mà ốm yếu không còn khả năng lao động được đưa về Trung tâm bảo trợ xã hội tại địa phương nơi CSCB đóng trụ sở.

### 3. Một số vấn đề được xem xét, cân nhắc trong quá trình xây dựng Luật liên quan đến biện pháp đưa vào CSCB

Trong quá trình xây dựng Luật, một trong những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau liên quan đến biện pháp đưa vào CSCB là việc có quy định biện pháp đưa vào CSCB (cơ sở cai nghiện bắt buộc) đối với NNMT tại Dự thảo Luật XLVPHC hay chuyển biện pháp này sang áp dụng thống nhất theo Luật Phòng, chống ma túy.

Một số ý kiến cho rằng không nên quy định tại Dự thảo Luật biện pháp đưa vào CSCB đối với NNMT để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và bảo đảm sự tương thích với các công ước về kiểm soát ma túy mà Việt Nam là thành viên, đồng thời cũng để bảo đảm sự thống nhất với việc Chính phủ đã thừa nhận rằng, nghiện ma túy là một tình trạng bệnh lý và do đó, không nên áp dụng chế tài đối với NNMT khi sửa đổi Bộ luật Hình sự năm 2009, cụ thể:

- Hiện nay, cả Pháp lệnh XLVPHC và Luật Phòng, chống ma túy đều quy định biện pháp đưa vào CSCB hoặc đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với NNMT. Quy định tại hai văn bản dẫn đến tình trạng trùng lặp và không thống nhất trong chế tài áp dụng đối với NNMT.

- Luật Phòng, chống ma túy quy định biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là một trong các biện pháp cai nghiện, Pháp lệnh XLVPHC quy định là một hình thức chế tài áp dụng đối với người có hành vi VPPL, song về bản chất, chế tài đối với NNMT quy định trong pháp luật về XLVPHC và pháp luật phòng, chống ma túy là giống nhau. Thực chất biện pháp cai nghiện bắt buộc quy định tại Luật Phòng, chống ma túy và biện pháp đưa vào CSCB quy định tại Pháp lệnh XLVPHC chỉ là một biện pháp: (i) Luật Phòng, chống ma túy quy định NNMT tự nguyện làm đơn xin cai nghiện thì được nhận vào cơ sở cai nghiện bắt buộc và không bị coi là XLVPHC. Như vậy, Luật gián tiếp quy định biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là biện pháp XLHC; (ii)



Luật Phòng, chống ma túy quy định tổ chức và hoạt động của cơ sở cai nghiện bắt buộc, chế độ cai nghiện bắt buộc, thủ tục đưa NNMT vào cơ sở cai nghiện bắt buộc được thực hiện theo quy định của pháp luật về XLVPHC; (iii) cùng áp dụng đối với NNMT từ đủ 18 tuổi trở lên đã được giáo dục tại xã, phường, thị trấn mà vẫn còn nghiện hoặc không có nơi cư trú nhất định; (iv) thẩm quyền quyết định đều là Chủ tịch UBND cấp huyện; (v) đều có thời hạn áp dụng từ một năm đến hai năm.

Mặc dù Luật Phòng, chống ma túy coi việc đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là một biện pháp XLHC, song Luật này lại không khẳng định biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc và biện pháp đưa vào CSCB là một. Trong khi đó, Nghị định số 135/2004/NĐ-CP quy định CSCB và cơ sở cai nghiện bắt buộc là một cơ sở<sup>4</sup>. Như vậy, việc đưa NNMT vào một cơ sở để cai nghiện với cùng trình tự, thủ tục, song lại có thể được quyết định theo Luật Phòng, chống ma túy hoặc theo Pháp lệnh XLVPHC. Bên cạnh sự trùng lặp, còn có sự không thống nhất: Luật Phòng, chống ma túy không quy định hai biện pháp này là một, mặc dù chế độ áp dụng đối với NNMT được đưa vào Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động xã hội theo Luật Phòng, chống ma túy hay Pháp lệnh XLVPHC được quy định chung tại một văn bản<sup>5</sup>. Bên cạnh đó, điều kiện để áp dụng biện pháp này đối với NNMT tại hai văn bản cũng có sự khác nhau: Luật Phòng, chống ma túy quy định trước khi đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, NNMT đã được cai nghiện tại gia đình, cộng đồng hoặc “đã được giáo dục nhiều lần tại xã, phường, thị trấn” trong khi Pháp lệnh XLVPHC chỉ quy định NNMT “đã được giáo dục tại xã, phường, thị trấn”. Như vậy, điều kiện áp dụng biện pháp này tại

Luật Phòng, chống ma túy rộng hơn (đã được cai nghiện tại gia đình và cộng đồng) và số lần áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn trước khi áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là nhiều hơn.

Theo các Công ước quốc tế của Liên hiệp quốc về kiểm soát ma túy, các quốc gia thành viên có thể áp dụng biện pháp điều trị, giáo dục, chăm sóc sau điều trị, phục hồi và tái hòa nhập cộng đồng thay cho việc thi hành án hoặc hình phạt, hoặc coi đó là biện pháp bổ sung vào hình phạt đối với người lạm dụng chất ma túy thực hiện hành vi sản xuất, điều chế, chiết xuất, mua, bán..., là những hành vi Công ước 1961 yêu cầu các quốc gia thành viên coi là tội phạm<sup>6</sup>. Công ước thống nhất về các chất ma túy năm 1961 cũng không yêu cầu áp dụng hình phạt hà khắc đối với người sử dụng ma túy, kể cả đối với người nghiện, các quốc gia thành viên vẫn có thể quyết định áp dụng các hình phạt như phạt tiền, cảnh cáo đối với hành vi tàng trữ ma túy để sử dụng. Quy định này của các công ước cho thấy, ngay cả đối với NNMT thực hiện các tội phạm về ma túy, vẫn có thể quy định các biện pháp điều trị cai nghiện và những biện pháp tương tự là biện pháp thay thế hoặc biện pháp bổ sung cho việc trừng phạt họ. Trong khi đó, tại Việt Nam, với quan niệm XLHC là một chế tài nhẹ hơn chế tài hình sự, NNMT bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB như là một hình thức trừng phạt của Nhà nước đối với hành vi nghiện ma túy của họ. Mặc dù với mục đích đưa NNMT vào các CSCB nhằm cai nghiện, giáo dục họ thông qua lao động, học nghề, song vì nằm trong hệ thống chế tài của pháp luật XLVPHC, vô hình trung, biện pháp này mang tính trừng phạt

*(Xem tiếp trang 50)*

(4) Nghị định số 135/2004/NĐ-CP ngày 10/6/2004 quy định chế độ áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, tổ chức hoạt động của CSCB theo Pháp lệnh XLVPHC và chế độ áp dụng đối với người chưa thành niên, người tự nguyện vào CSCB quy định “Cơ sở cai nghiện bắt buộc theo Luật Phòng, chống ma túy và CSCB theo Pháp lệnh XLVPHC được gọi chung trong Nghị định này là Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động xã hội”.

(5) Nghị định số 135/2004/NĐ-CP ngày 10/6/2004.

(6) Theo Công ước thống nhất về các chất ma túy năm 1961, Điều 36 (1) (b), khi người lạm dụng ma túy thực hiện những tội quy định tại Điều 36 (1) (a), có thể áp dụng đối với họ biện pháp điều trị, giáo dục, chăm sóc sau điều trị, phục hồi và tái hòa nhập cộng đồng thay cho việc thi hành án hoặc hình phạt, hoặc coi đó là biện pháp bổ sung vào hình phạt.

# BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ GIÁO DỤC TRONG DỰ THẢO LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ NGUYỄN NGỌC ANH\*

**T**heo quy định tại khoản 1 Điều 1 Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2002, các biện pháp XLVPHC bao gồm hai nhóm là các hình thức xử phạt hành chính và các biện pháp xử lý hành chính (XLHC) khác.

Đưa vào cơ sở giáo dục (CSGD) thuộc nhóm các biện pháp XLHC khác. Đây là nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính do pháp luật quy định áp dụng đối với cá nhân thực hiện hành vi vi phạm pháp luật (VPPL) trong lĩnh vực trật tự, an toàn xã hội, nhưng tính chất, mức độ vi phạm chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Mục đích của việc áp dụng các biện pháp này là nhằm quản lý, ngăn ngừa không để đối tượng có điều kiện tiếp tục VPPL, đồng thời, giáo dục để hướng họ đến cuộc sống lương thiện hoặc phục hồi sức khỏe cho họ. Các biện pháp XLHC khác đều có chung tính chất là hạn chế quyền tự do của người vi phạm thông qua sự giám sát, quản lý chặt chẽ, thường xuyên của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cần lưu ý là, chủ thể bị áp dụng các biện pháp XLHC khác chỉ có thể là công dân Việt Nam (các tổ chức hoặc cá nhân nước ngoài không phải là đối tượng có thể bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính này).

## 1. Thực trạng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục theo quy định hiện hành

Hiện nay, việc áp dụng biện pháp đưa vào CSGD được thực hiện theo Pháp lệnh XLVPHC năm 2002; Nghị định số 76/2003/NĐ-CP ngày 27/6/2003 quy định và hướng dẫn cụ thể việc áp dụng biện pháp đưa vào CSGD; Nghị định số 125/2008/NĐ-CP ngày 11/12/2008 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 76/2003/NĐ-CP; Nghị định số 118/2010/NĐ-CP ngày 29/12/2010 sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định về việc áp dụng biện pháp đưa vào CSGD, trường giáo dưỡng; Thông tư số 23/2009/TT-BCA(V19) ngày 22/4/2009 của Bộ Công an hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 76/2003/NĐ-CP và Nghị định số 125/2008/NĐ-CP ngày 11/12/2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 76/2003/NĐ-CP.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, biện pháp đưa vào CSGD do Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh quyết định áp dụng đối với người có hành vi VPPL theo quy định của pháp luật để lao động, học văn hoá, học nghề, sinh hoạt dưới sự quản lý của CSGD. Thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào CSGD là từ sáu tháng đến hai năm. Đối tượng bị áp

(\*) *Thiếu tướng, GS, TS. Vụ trưởng Vụ Pháp chế Bộ Công an.*

dụng biện pháp đưa vào CSGD là người thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của tổ chức trong nước hoặc nước ngoài, tài sản, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của công dân, của người nước ngoài, vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định. Không đưa vào CSGD người chưa đủ 18 tuổi, nữ trên 55 tuổi, nam trên 60 tuổi.

Theo Báo cáo số 62/UBPL12 ngày 18/9/2007 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về thực hiện một số biện pháp XLHC của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, tính đến hết năm 2006, cả nước có 10 CSGD do Bộ Công an quản lý. Từ năm 2002 đến hết năm 2006, cơ quan Công an đã giúp Chủ tịch UBND cấp xã lập 28.922 hồ sơ đưa người vào CSGD để trình UBND cấp huyện xem xét và trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Hội đồng tư vấn ở cấp tỉnh xét duyệt được 25.799 hồ sơ đưa vào CSGD, đã tổ chức thi hành được 20.741 đối tượng đưa vào CSGD. Số người chưa thi hành quyết định đưa vào CSGD là 5.058 người vì các lý do như bỏ trốn, được miễn, được hoãn, chết. Từ năm 2002 đến hết năm 2006, đã cho ra khỏi CSGD 19.799 trại viên, trong đó giảm thời hạn chấp hành cho 14.787 trại viên, tạm đình chỉ đưa về gia đình điều trị, chăm sóc cho 226 trại viên bị bệnh hiểm nghèo (chủ yếu là nhiễm HIV/AIDS giai đoạn cuối). Qua công tác quản lý, giáo dục ở CSGD cho thấy, trại viên tuy là đối tượng bị XLHC nhưng phần lớn trong số đó là đối tượng có nhiều tiền án, tiền sự, côn đồ, lưu manh chuyên nghiệp đã từng tham gia các băng, ổ, nhóm tội phạm nguy hiểm. Riêng số đối tượng có từ 1 đến 6 tiền án chiếm 35,20% và luôn tìm mọi cách trốn khỏi CSGD, chống phá quyết liệt. Số người đưa vào CSGD nhiễm ma túy, mắc các bệnh hiểm nghèo như viêm gan B, C, nhiễm HIV/AIDS chiếm hơn 50%, do đó gây nhiều khó khăn cho công tác quản lý, giáo dục, thực hiện chế độ, chính sách đối với họ và đối với cán bộ, chiến sĩ làm nhiệm

vụ quản lý, giáo dục.

Qua sơ kết 01 năm triển khai thi hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 cho thấy, trong hai năm 2008 và 2009, Công an các địa phương trên toàn quốc đã lập hồ sơ đề nghị áp dụng các biện pháp đưa vào CSGD đối với hàng nghìn đối tượng. Phần lớn các đối tượng sau khi chấp hành xong đều có sự tiến bộ, tái hoà nhập cộng đồng, có cuộc sống ổn định. Trong năm 2008 và 2009, Công an TP. Hà Nội đã lập 930 hồ sơ đưa người vào CSGD; Công an thành phố Đà Nẵng đã lập 209 hồ sơ đưa người vào CSGD; Công an tỉnh Đồng Nai đã lập 461 hồ sơ đưa vào CSGD. Trong năm 2009, Công an tỉnh Trà Vinh đã lập 82 hồ sơ đưa vào CSGD; Công an tỉnh Bắc Kạn đã lập 26 hồ sơ đưa vào CSGD. 6 tháng đầu năm 2009, Công an TP. Hồ Chí Minh đã lập 1.454 hồ sơ đưa vào trường giáo dưỡng, CSGD, cơ sở chữa bệnh.

Việc tiếp nhận đối tượng vào CSGD nhìn chung thực hiện đúng quy định của pháp luật như đối chiếu danh chỉ bản, phiếu xét nghiệm việc sử dụng ma túy, bản tóm tắt lý lịch và hành vi VPPL của người bị áp dụng biện pháp đưa vào CSGD, quyết định đưa vào CSGD của Chủ tịch UBND cấp tỉnh... Trong điều kiện còn nhiều khó khăn, nhưng được sự quan tâm của Nhà nước và sự nỗ lực của cán bộ, chiến sĩ làm nhiệm vụ tại CSGD, nên nơi ăn, ở, sinh hoạt, học tập, vui chơi, giải trí ngày càng được cải thiện. Các CSGD đã phối hợp với phòng giáo dục huyện nơi đặt CSGD tổ chức dạy văn hóa xóa mù chữ cho hơn một nghìn trại viên, đã quan tâm tổ chức dạy nghề cho hàng nghìn trại viên (như may mặc, nề, mộc, gò, hàn, dệt chiếu...). Việc quản lý, giáo dục trại viên có nề nếp, giữ vững trật tự, kỷ cương, xây dựng môi trường giáo dục lành mạnh cho trại viên yên tâm phấn đấu học tập, rèn luyện tiến bộ. Chẳng hạn, về công tác giáo dục, tất cả các trại viên khi vào CSGD đều phải học nội quy CSGD, 4 tiêu chuẩn xếp loại thi đua, các văn bản pháp luật có liên quan, định kỳ thứ bảy hàng tuần tổ chức giáo dục cộng đồng, giáo dục chính trị, pháp luật cho các trại viên, phát động phong

trào thi đua nhân dịp các sự kiện lớn của đất nước... Ngoài ra, việc giáo dục còn thông qua hình thức nghe đài phát thanh, xem truyền hình và đọc sách báo theo quy định. Tuy nhiên, công tác giáo dục tại CSGD cũng còn những hạn chế, như: chưa có đầy đủ chương trình, nội dung giáo dục đặc thù dành riêng cho trại viên, việc dạy nghề, nhất là các nghề đòi hỏi phải được đào tạo cơ bản nhưng chưa có cán bộ chuyên môn và cơ sở vật chất phù hợp để dạy và học nên công tác dạy nghề đối với trại viên chủ yếu là thông qua lao động giản đơn (mộc, nề, chăn nuôi, trồng trọt, sơ chế gỗ, bóc tách hạt điều, gia công hàng gia dụng...); việc tổ chức giáo dục nhân cách cho trại viên hiệu quả chưa cao; hoạt động của các CSGD tập trung chủ yếu vào công tác quản lý trại viên và lao động.

Về biên chế và tổ chức bộ máy, nhìn chung được bố trí đầy đủ, chủ yếu là cán bộ, chiến sĩ lực lượng Công an nhân dân, được đào tạo, có nghiệp vụ chuyên môn về công tác quản lý, giáo dục đối với trại viên. Nhiều cán bộ đã có thời gian công tác lâu năm, nhiệt tình với công việc. Do đó, hiệu quả của công tác quản lý, giáo dục trại viên bảo đảm được yêu cầu đặt ra.

Cơ sở vật chất của các CSGD tuy có những khó khăn, như ở xa khu dân cư và trung tâm đô thị, giao thông không thuận tiện nhưng nơi ăn ở, sinh hoạt, học tập, vui chơi, giải trí, khu lao động, sản xuất của trại viên, khu nhà làm việc, nhà ở của cán bộ, chiến sĩ đều được xây dựng khang trang, có quy hoạch, tạo ra môi trường giáo dục lành mạnh, hỗ trợ đắc lực cho việc quản lý, giáo dục trại viên có nề nếp và chặt chẽ.

Qua thực tiễn áp dụng pháp luật về biện pháp đưa vào CSGD có thể đưa ra đánh giá chung như sau: biện pháp đưa vào CSGD là hình thức cưỡng chế áp dụng đối với người có hành vi VPPL nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự nhằm quản lý, giáo dục trong một thời gian nhất định và buộc họ phải sinh hoạt, lao động, học tập theo sự quản lý,

giáo dục chung của các cơ quan chức năng. Do tính chất nghiêm khắc của biện pháp này liên quan đến việc hạn chế quyền tự do, dân chủ của công dân nên cấp ủy, chính quyền các cấp đều quan tâm chỉ đạo sát sao, có nhiều biện pháp tích cực trong việc lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thực hiện. Các cơ quan chức năng đều thận trọng và có trách nhiệm từ khâu lập hồ sơ, bảo đảm đúng đối tượng, đúng pháp luật. Hội đồng tư vấn làm việc theo cơ chế tập thể để tham mưu giúp Chủ tịch UBND cấp tỉnh ra quyết định. Chủ tịch UBND cấp tỉnh trước khi ban hành quyết định đưa người vào CSGD đều thận trọng khi xem xét kiến nghị của Hội đồng tư vấn, cân nhắc từng trường hợp và chỉ ra quyết định khi có đủ căn cứ theo quy định của pháp luật. Kết quả thực hiện biện pháp này đã góp phần ngăn chặn tội phạm và VPPL, giữ được môi trường xã hội lành mạnh, giảm khó khăn và đem lại cuộc sống bình yên cho hàng nghìn gia đình có con em hư, góp phần không nhỏ trong việc đảm bảo an ninh, trật tự tại mỗi địa phương. Tuy nhiên, đối với việc giáo dục, cải tạo từng con người, do đây là những đối tượng lưu manh, trộm cắp, lười lao động, trình độ học vấn thấp, thời gian giáo dục bắt buộc không dài, khi trở về cộng đồng lại không có công ăn, việc làm nên khả năng giáo dục, cải tạo đối với họ chưa cao.

## 2. Những điểm mới về biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính

Dự thảo Luật XLVPHC (gọi tắt là Dự thảo Luật) xây dựng trên cơ sở kế thừa các quy định của Pháp lệnh XLVPHC là giao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSGD.

So với quy định của pháp luật hiện hành, các quy định của Dự thảo Luật cơ bản kế thừa các quy định của pháp luật hiện hành còn phát huy tác dụng tốt, đồng thời, có bổ sung các quy định mới để bảo đảm tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người bị áp dụng biện pháp đưa vào CSGD, bảo đảm yêu cầu cải cách hành



chính và hội nhập quốc tế. Điểm mới đáng chú ý trong các quy định trong Dự thảo Luật so với Pháp lệnh XLVPHC hiện hành là:

Thứ nhất, Dự thảo Luật XLVPHC bổ sung các trường hợp không áp dụng biện pháp đưa vào CSGD, đó là trường hợp không có năng lực trách nhiệm hành chính, phụ nữ đang có thai có chứng nhận của bệnh viện và phụ nữ đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi có đơn đề nghị và được UBND cấp xã nơi người đó cư trú xác nhận. Quy định này thể hiện tính nhân đạo của pháp luật xử lý VPHC và phù hợp với thực tiễn hiện nay, tạo điều kiện cho phụ nữ đang có thai và phụ nữ đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi thực hiện tốt thiên chức làm mẹ của mình.

Thứ hai, Dự thảo Luật đã cho phép sự có mặt của người bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSGD: luật sư, trợ giúp viên pháp lý hoặc người đại diện hợp pháp khác của họ, đại diện của cơ quan, tổ chức nơi người vi phạm hoặc học tập (nếu có) trong cuộc họp của Hội đồng tư vấn. Người bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSGD và những người được mời tham gia cuộc họp của Hội đồng tư vấn có quyền phát biểu ý kiến liên quan đến việc áp dụng biện pháp đưa vào CSGD. Điều này giúp cho người bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSGD có cơ hội bày tỏ ý kiến của mình, đồng thời bảo đảm việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSGD đúng đối tượng và trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.

Thứ ba, Dự thảo Luật bổ sung quy định về quản lý người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSGD. Điều này giúp cho việc quản lý, giám sát chặt chẽ người bị áp dụng biện pháp đưa vào CSGD trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSGD. Theo đó, người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSGD có trách nhiệm trình diện với chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi họ cư trú hoặc làm việc; khi đi khỏi nơi cư trú phải có



*Học viên cai nghiện ma túy được giáo dục lao động, học nghề để tái hòa nhập cộng đồng*

sự đồng ý của các cơ quan, tổ chức nói trên. Trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào CSGD mà đối tượng có hành vi VPPL về an ninh, trật tự, an toàn xã hội hoặc có căn cứ cho rằng người đó bỏ trốn, thì thủ trưởng cơ quan quản lý các CSGD đã ra quyết định hoãn hoặc tạm đình chỉ hủy bỏ quyết định đó và ra quyết định buộc chấp hành quyết định đưa vào CSGD.

Bên cạnh đó, trong quá trình soạn thảo, một số ý kiến cho rằng, cần tư pháp hóa việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSGD, tức là chuyển cho Tòa án xem xét, quyết định theo trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp. Nếu chuyển giao cho Tòa án xem xét thì nội dung của biện pháp này sẽ có điểm khác cơ bản so với pháp luật hiện hành về chuyển hồ sơ đề nghị áp dụng các biện pháp đưa vào CSGD và thẩm quyền áp dụng. Tuy nhiên, chúng tôi thấy rằng, việc trao thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSGD cho Tòa án nhân dân cấp huyện sẽ bộc lộ vướng mắc, bất cập sau:

- Về tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật: Quy định nêu trên không phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002, Luật Tố tụng hành chính. Điều 32 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002 quy định “Tòa án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có thẩm quyền sơ thẩm những vụ án theo quy định của pháp luật tố tụng”. Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính chưa quy định về thẩm quyền quyết định áp

dụng biện pháp đưa vào CSGD cho Tòa án nhân dân cấp huyện.

- Về tính khả thi: nếu giao cho Tòa án quyết định việc áp dụng biện pháp đưa vào CSGD thì trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp này sẽ phức tạp hơn hiện nay, do đó, thời gian tiến hành áp dụng biện pháp này sẽ phải lâu hơn, không bảo đảm tính kịp thời trong quá trình xử lý VPHC. Qua tổng kết việc thực hiện biện pháp đưa vào CSGD cho thấy, chỉ từ năm 2002 đến năm 2006, cơ quan Công an đã giúp Chủ tịch UBND cấp xã lập 28.922 hồ sơ đưa người vào CSGD. Với số lượng hồ sơ đưa người vào CSGD lớn như vậy mà giao cho Tòa án giải quyết trong điều kiện hiện nay của Tòa án các cấp thì sẽ dẫn đến sự quá tải, ảnh hưởng đến chất lượng xét xử.

Từ sự phân tích nêu trên, việc xây dựng các quy định về biện pháp đưa vào CSGD trong Dự thảo Luật - trên cơ sở kế thừa các quy định hiện hành của Pháp lệnh XLVPHC - có nhiều ưu điểm, đó là:

- Phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành: Các quy định này bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với quy định của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Nhà nước ta.

- Phù hợp với thực tiễn áp dụng và thi hành biện pháp đưa vào CSGD hiện nay: Qua tổng kết thi hành biện pháp đưa vào CSGD cho thấy, việc giao cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSGD vừa bảo đảm sự nhanh gọn, tiện lợi, vừa bảo đảm đúng trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Việc tiến hành lập hồ sơ, xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSGD được tiến hành chặt chẽ và thận trọng, dựa trên quy định của pháp luật.

- Bảo đảm tính khả thi: các quy định có tính khả thi cao vì đã được thực tế kiểm nghiệm và có thể triển khai thi hành ngay sau khi Luật XLVPHC có hiệu lực pháp luật do có tính đồng bộ, thống nhất với các văn bản pháp luật khác có liên quan. ■

## BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH...

*(Tiếp theo trang 45)*

chứ không mang tính nhân đạo, không phải là biện pháp mang tính xã hội là giúp cho những người nghiện thoát khỏi tình trạng lệ thuộc vào chất ma túy.

Vì các lý do trên đây, không nên quy định biện pháp đưa vào CSCB đối với NNMT tại Luật XLVPHC với tư cách là một chế tài trừng phạt đối với NNMT, chỉ nên áp dụng biện pháp cai nghiện bắt buộc theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy đối với họ. Việc không quy định biện pháp xử lý đối với NNMT tại Dự thảo Luật XLVPHC sẽ tránh được tình trạng một vấn đề được quy định tại hai hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, gây khó

khăn cho quá trình thực thi, thậm chí làm ảnh hưởng đến việc triển khai hoạt động cai nghiện (ví dụ như biện pháp cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng loại trừ NNMT đang bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn).

Bên cạnh các ý kiến cho rằng, nên chuyển biện pháp đưa vào CSCB đối với NNMT sang áp dụng thống nhất theo Luật Phòng, chống ma túy, nhiều ý kiến cho rằng, hiện nay việc áp dụng biện pháp XLHC mang tính cưỡng chế, răn đe cao như vậy nhưng số lượng NNMT vẫn rất lớn; cuộc đấu tranh chống tệ nạn ma túy diễn ra quyết liệt như vậy nhưng vẫn diễn biến gay go, phức tạp, vì thế, trước mắt, vẫn nên duy trì biện pháp đưa vào CSCB với NNMT.

Trên cơ sở cân nhắc tình hình thực tiễn về trật tự an toàn xã hội, yêu cầu của công tác phòng, chống tệ nạn ma túy trong giai đoạn hiện nay, Dự thảo Luật nên vẫn giữ lại quy định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với NNMT. ■

# BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG TRONG DỰ ÁN LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ VŨ THỊ THANH THỦY\*

“Đưa vào trường giáo dưỡng” là một trong những biện pháp xử lý hành chính (XLHC) khác được quy định tại Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) năm 2002. Biện pháp này do Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện áp dụng đối với người chưa thành niên (NCTN) từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

Đưa vào trường giáo dưỡng (TGD) là biện pháp XLHC có lịch sử tồn tại khá lâu. Mặc dù, Pháp lệnh XLVPHC năm 1995 là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất lần đầu tiên quy định biện pháp này, nhưng thực tiễn lịch sử đấu tranh giữ gìn, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội mấy chục năm qua, Việt Nam đã từng sử dụng một số biện pháp xử lý người vi phạm pháp luật có nội dung, mục đích giống biện pháp đưa vào TGD<sup>1</sup>. Tính đến thời điểm hiện nay, Pháp lệnh XLVPHC đã qua một số lần sửa đổi, bổ sung (năm 2002, 2008), các quy định về áp dụng biện pháp đưa vào TGD vẫn được kế thừa và dần được sửa đổi, bổ sung phù hợp với từng thời kỳ.

Sự tồn tại và phát triển của các quy định về áp dụng biện pháp đưa vào TGD qua các giai

đoạn đã khẳng định vai trò, tầm quan trọng của chế tài pháp lý này trong đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật nói chung và phòng, chống vi phạm hành chính nói riêng. Đây là chế tài pháp lý vừa mang tính cưỡng chế vừa thể hiện tính nhân đạo của Nhà nước ta. Mục đích áp dụng biện pháp này xuất phát từ lợi ích của NCTN có hành vi vi phạm pháp luật, cách ly các em khỏi môi trường xã hội trong một thời gian nhất định để quản lý, giáo dục và tạo dựng môi trường mới, giúp các em sửa chữa những sai phạm của mình và có điều kiện học văn hóa, giáo dục pháp luật, hướng nghiệp, dạy nghề, sinh hoạt lành mạnh.

Mặc dù vậy, đưa vào TGD vẫn là một biện pháp tước tự do. Trong khi đó, theo Công ước của Liên hợp quốc về Quyền trẻ em (CƯQTE), tước tự do là loại chế tài nghiêm khắc nhất có thể áp dụng đối với NCTN vi phạm pháp luật, do đó chỉ được phép áp dụng sau cùng, đối với NCTN thực hiện các vi phạm pháp luật nghiêm trọng mang tính bạo lực hoặc tái phạm nhiều lần. Qua hơn 20 năm thực hiện CƯQTE, trong bối cảnh tình hình kinh tế, xã hội của Việt Nam có nhiều thay đổi vượt bậc, Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình ở mức thấp,

(\*) **Vụ Pháp luật Hình sự-Hành chính, Bộ Tư pháp.**

(1) Biện pháp đưa vào TGD có “tiên thân” là biện pháp đưa thanh, thiếu niên hư vào giáo dục tập trung tại các Trường Kim Đồng từ năm 1964. Đến năm 1967, các trường Kim Đồng được tổ chức lại và đổi tên là Trường Công, nông để giáo dục, dạy nghề, hướng nghiệp đối với thanh thiếu niên hư từ 9 đến 17 tuổi, đi lang thang, trộm cắp nhiều lần, có lối sống sa đọa, truy lạc đã được gia đình, đoàn thể, nhà trường, chính quyền tận tình giúp đỡ nhiều lần, vẫn không chịu sửa chữa (theo Quyết định số 217-TTg/CN của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/12/1967).

đã đến lúc phải nhìn nhận lại để từng bước hạn chế phạm vi áp dụng biện pháp đưa vào TGD, thay thế bằng các biện pháp xử lý tại cộng đồng.

Bên cạnh đó, thực tiễn áp dụng biện pháp này trong thời gian qua có những khó khăn, vướng mắc nhất định Vì những lý do đó, Dự án Luật XLVPHC có nhiều đề xuất để cải cách việc áp dụng chế tài đưa vào TGD theo hướng ngày càng phù hợp hơn với các chuẩn mực quốc tế; tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn; tăng cường hiệu quả đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật của NCTN.

### 1. Đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng

Theo quy định tại Điều 105 Dự án Luật XLVPHC thì đưa vào TGD là biện pháp XLHC áp dụng đối với NCTN vi phạm pháp luật thuộc các trường hợp sau:

1. Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm đặc biệt nghiêm trọng quy định tại Bộ luật Hình sự (BLHS).

2. Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng do vô ý quy định tại BLHS.

3. Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú ổn định.

4. Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ,

đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này mà không có nơi cư trú ổn định.

Như vậy, về cơ bản, đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào TGD quy định tại Dự án Luật XLVPHC có sự kế thừa các quy định của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002<sup>2</sup> nhưng cũng có những sửa đổi, bổ sung cụ thể như sau:

- Đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi, nhằm mục đích hạn chế tối đa việc áp dụng chế tài hành chính nói chung và việc tách họ ra khỏi môi trường gia đình, xã hội, Dự án Luật chỉ quy định áp dụng biện pháp đưa vào TGD khi họ thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm đặc biệt nghiêm trọng quy định tại BLHS. Đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng, Dự án Luật không quy định áp dụng biện pháp XLHC đối với hành vi do lỗi vô ý, chỉ quy định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với hành vi do lỗi cố ý. Dự án Luật không quy định áp dụng biện pháp XLHC đối với đối tượng là người dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định<sup>3</sup>.

- Dự án Luật điều chỉnh lại đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào TGD trên cơ sở tham khảo quy định tại Điều 8 và Điều 12 của BLHS về phân loại tội phạm và tuổi chịu trách nhiệm hình sự theo hướng cụ thể, chính xác hơn và

(2) "Điều 24. Đưa vào TGD

“... ”

2. Đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào TGD bao gồm:

a) Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng quy định tại BLHS;

b) Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định;

c) Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.”

(3) Điểm b khoản 2 Điều 24 Pháp lệnh XLVPHC: Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này.



loại trừ những trường hợp phạm tội của NCTN theo quy định phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Đồng thời, việc điều chỉnh lại đối tượng áp dụng biện pháp này theo hướng hạn chế áp dụng đối với người dưới 14 tuổi cũng dựa trên các nghiên cứu của Việt Nam và thế giới về chính sách xử lý đối với NCTN vi phạm pháp luật. Các nghiên cứu chỉ ra rằng, những trẻ em có hành vi vi phạm pháp luật từ khi còn nhỏ tuổi thường là dấu hiệu cho thấy môi trường gia đình hoặc xã hội mà các em đang sống có vấn đề. Do



đó, biện pháp tốt nhất là hướng tới giải quyết những vấn đề đó thay vì trừng phạt bản thân đứa trẻ. Theo quy định của luật pháp quốc tế, những NCTN được miễn trách nhiệm hình sự do chưa đủ tuổi chịu trách nhiệm hình sự cần được hưởng các biện pháp bảo vệ đặc biệt chứ không phải bị xử lý trong một hệ thống hoặc quy trình xử lý khác.

- Đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi, Dự án Luật chỉ quy định áp dụng biện pháp đưa vào TGD khi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng do vô ý quy định tại BLHS; thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú ổn định.

- Bên cạnh đó, Dự án Luật XLVPHC bổ sung quy định loại trừ, theo đó, biện pháp đưa vào TGD không áp dụng đối với NCTN là nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi. Quy định này thể hiện chính sách nhân đạo của Nhà nước để bảo vệ lợi ích tốt nhất của trẻ em là con của đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào TGD, đồng thời bảo đảm tính khả thi và tính hiệu quả của việc áp dụng biện pháp đối với NCTN vi phạm pháp luật.

## **2. Thẩm quyền áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dục**

Một trong những vấn đề được đưa ra bàn thảo và tranh luận nhiều nhất trong quá trình xây dựng dự án Luật XLVPHC là việc quy định thủ tục “tư pháp” triệt để hay “bán tư pháp” khi áp dụng các biện pháp XLHC, trong đó có biện pháp đưa vào TGD.

Theo phương án “tư pháp” triệt để, thẩm quyền áp dụng biện pháp XLHC đưa vào TGD được giao cho Tòa án nhân dân quyết định theo trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp, xét xử tại tòa. Các ý kiến theo phương án này cho rằng, xét về bản chất thì các biện pháp XLHC là những biện pháp cưỡng chế nhà nước hạn chế quyền tự do dân chủ của công dân; do vậy, cần được xem xét quyết định theo một trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp chặt chẽ, bảo đảm khách quan, chính xác theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp. Tuy nhiên, việc chuyển giao theo phương án này cũng đặt ra nhiều vấn đề về lý luận và tổ chức thực hiện (thủ tục tố tụng, nhân lực, tổ chức bộ máy, cơ sở pháp lý) cần được nghiên cứu thấu đáo trên cơ sở có lộ trình thích hợp để chuẩn bị các điều kiện cần thiết mới có thể thực hiện được.

Theo phương án “bán tư pháp”, thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp

XLHC đưa vào TGD tiếp tục được giao cho Chủ tịch UBND cấp huyện nhưng có sửa đổi, bổ sung về trình tự, thủ tục nhằm tạo cơ hội cho đối tượng bị xử lý và đại diện hợp pháp của họ được giải thích, biện hộ cho hành vi của mình, góp phần bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch, công bằng, chính xác và hiệu quả của việc áp dụng các biện pháp XLHC. Theo phương án này, các bước của quy trình và hệ thống các cơ quan tham gia xem xét, quyết định áp dụng đưa vào TGD cơ bản không bị xáo trộn song vẫn có những cải cách, đổi mới cần thiết, hữu hiệu để nâng cao hiệu quả của việc áp dụng biện pháp đưa vào TGD. Như vậy, nếu xét về tính khả thi, hiệu quả của các phương án, “bán tự pháp” là giải pháp mang tính khả thi cao hơn và vẫn đáp ứng được các yêu cầu đặt ra trong việc cải cách thể chế, cải cách bộ máy nhà nước và thực tiễn quản lý nhà nước trong điều kiện kinh tế, xã hội cụ thể và trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay. Chính vì vậy, thẩm quyền áp dụng biện pháp XLHC đưa vào TGD tại khoản 3 Điều 104 Dự thảo Luật XLVPHC được thể hiện theo phương án này.

### **3. Trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng**

Về cơ bản, trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp XLHC đưa vào TGD không thay đổi so với quy định của pháp luật hiện hành, vẫn bao gồm các bước: Chủ tịch UBND cấp xã lập hồ sơ gửi Chủ tịch UBND cấp huyện. Cơ quan Công an có trách nhiệm giúp Chủ tịch UBND cùng cấp trong việc thu thập tài liệu, lập hồ sơ. Sau khi thẩm tra, hoàn thiện hồ sơ, cơ quan Công an gửi hồ sơ đến các thành viên của Hội đồng tư vấn. Tuy nhiên, theo Pháp lệnh XLVPHC hiện hành thì việc lập hồ sơ chỉ được quy định tại một điều, trong đó trình tự, thủ tục tương đối rườm rà, phức tạp, các trường hợp áp dụng quy định không rõ ràng, gây khó khăn cho quá trình thực thi. Để quy định này được rõ ràng và thuận lợi hơn trong quá trình thực thi, việc lập hồ sơ đối với biện pháp đưa vào TGD trong Dự án Luật được chia thành các trường hợp sau:

(i) Lập hồ sơ đối với NCTN vi phạm có nơi cư trú ổn định thì Chủ tịch UBND cấp xã nơi người đó cư trú lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào TGD.

(ii) Lập hồ sơ đối với NCTN vi phạm không có nơi cư trú ổn định thì Chủ tịch UBND cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm pháp luật lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào TGD.

(iii) Trong trường hợp đối tượng do cơ quan Công an cấp huyện, cấp tỉnh trực tiếp phát hiện, điều tra, thụ lý thì cơ quan Công an đang thụ lý phải xác minh, thu thập tài liệu, lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào TGD.

Để bảo đảm quyền được tham gia vào quá trình xem xét, áp dụng biện pháp đưa vào TGD của đối tượng bị đề nghị áp dụng hoặc người đại diện của họ, Dự án Luật bổ sung quy định sau khi hoàn thành việc lập hồ sơ, cơ quan đã lập hồ sơ phải thông báo cho đối tượng bị đề nghị áp dụng hoặc người đại diện của họ về việc lập hồ sơ. Những người này được quyền đọc hồ sơ và ghi chép các nội dung cần thiết trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được thông báo. Sau khi người bị áp dụng hoặc người đại diện của họ đọc xong thì hồ sơ được gửi cho Trưởng Công an cấp huyện.

### **4. Thủ tục xét duyệt hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng**

Trình tự, thủ tục xét duyệt hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp XLHC khác đưa vào TGD được quy định tại Điều 75 và Điều 76 của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002. So với Pháp lệnh XLVPHC năm 1995, Pháp lệnh năm 2002 đã sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về thủ tục xét duyệt hồ sơ đưa vào TGD theo hướng rõ ràng, chặt chẽ hơn, thời gian xét duyệt cũng được rút ngắn hơn nhằm bảo đảm nguyên tắc XLVPHC được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành các quy định của Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 đến nay đã bộc lộ nhiều điểm hạn chế, bất cập. Cụ thể là:

(i) Theo quy định tại Điều 94 Pháp lệnh XLVPHC năm 2002, Hội đồng tư vấn (HĐTV) có chức năng tham mưu, tư vấn cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Tuy nhiên, trên thực

tế hội đồng này lại có vai trò rất lớn, có thể nói là quan trọng bậc nhất đối với việc có áp dụng biện pháp XLHC đối với đối tượng vi phạm hay không. Trong khi đó, theo quy định hiện nay, cách thức nghiên cứu, xét duyệt hồ sơ đề nghị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào TGD của HĐTV được tiến hành theo nguyên tắc “án tại hồ sơ”. Thời gian làm việc ngắn trong khi số lượng đối tượng nhiều, nội dung làm việc và kết luận của HĐTV chỉ đơn thuần căn cứ vào hồ sơ, tài liệu do các cấp hành chính thu thập, xác minh, không có thông tin đa chiều, không được nghe nội dung bào chữa, biện hộ từ phía đối tượng, không có được các thông tin đa dạng ngoài hồ sơ nên khả năng đưa ra kết luận phiến diện, thiếu căn cứ khách quan, thiếu công bằng và không phù hợp với thực quyền của HĐTV là rất lớn.

Đây cũng chính là một trong các điểm hạn chế của thủ tục hành chính nói chung và thủ tục áp dụng biện pháp XLHC khác nói riêng, trong đó có biện pháp đưa vào TGD. Nếu đối chiếu với quy định của pháp luật quốc tế liên quan thì các quy định về áp dụng biện pháp XLHC khác của chúng ta hiện nay chưa bảo đảm được sự tương thích, phù hợp với chuẩn mực pháp luật quốc tế. Cụ thể, theo quy định tại khoản 3 Điều 14 Công ước quốc tế về Các quyền dân sự, chính trị mà Việt Nam là thành viên thì “trong quá trình xét xử mỗi người đều có quyền đòi hỏi một cách hoàn toàn bình đẳng những đảm bảo tối thiểu như được thông báo về bản chất và lý do buộc tội, có đủ thời gian phù hợp để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn; được có mặt trong khi xét xử, được tự bào chữa, nhờ sự giúp đỡ về pháp lý do mình lựa chọn hoặc nói lên tiếng nói của mình đối với người có thẩm quyền trước khi ra phán quyết liên quan đến quyền tự do của mình...”.

(ii) Thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật XLHC hiện nay về tổ chức, thành phần, phương thức làm việc của HĐTV cũng đang tồn tại một số điểm hạn chế, bất cập như: việc lập hồ sơ đề nghị đưa vào TGD do cơ quan Công an thực hiện; đến khi hồ sơ được xem xét tại HĐTV thì lãnh đạo cơ quan Công an lại là Chủ tịch HĐTV (khoản 1 Điều 85 Pháp lệnh XLVPHC). Như vậy, việc lập hồ sơ và xem xét quyết định của HĐTV liệu có đảm bảo tính khách quan và chính xác hay không khi cơ quan Công an dường như “độc diễn” trong quá trình này; không có sự kiểm tra, kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân như những năm trước đây để đảm bảo tính khách quan, trung thực của vụ việc.

Hơn nữa, pháp luật quy định Chủ tịch UBND ra quyết định thành lập HĐTV về việc áp dụng biện pháp XLHC nhưng lại không có chức danh này trong HĐTV để tham gia trực tiếp vào quá trình xem xét ra quyết định. Việc chủ trì cuộc họp của HĐTV để xem xét có quyết định hay không quyết định áp dụng biện pháp đối với đối tượng do thường trực HĐTV chủ động thực hiện<sup>4</sup>. Sau khi HĐTV họp xong có văn bản đề nghị thì Chủ tịch UBND xem xét, quyết định áp dụng biện pháp trên cơ sở hồ sơ, giấy tờ được HĐTV trình lên mà thiếu sự xem xét công bằng và công khai với sự tham gia của chính bản thân Chủ tịch UBND - người có thẩm quyền ra quyết định hạn chế quyền tự do của đối tượng vi phạm.

(iii) Các quy định về vai trò, nhiệm vụ của các thành viên HĐTV chưa rõ ràng, mới chỉ quy định cơ quan này tổ chức họp mà chưa quy định cụ thể ai chủ trì, điều hành phiên họp; diễn biến về cuộc họp có được ghi nhận lại bằng biên bản hay không; nhiệm vụ của các thành viên trong cuộc họp xem xét hồ sơ như thế nào. Điều này dẫn đến trên thực tế, nhiều cuộc họp HĐTV

(4) Điều 10 Nghị định số 142/2003/NĐ-CP quy định HĐTV về việc đưa vào TGD gồm Trưởng Công an, Trưởng phòng tư pháp, Chủ nhiệm Ủy ban dân số - Gia đình và Trẻ em cấp huyện (nay chức năng bảo vệ trẻ em thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội), Thường trực HĐTV là Trưởng cơ quan Công an cấp huyện.

Điều 10 Nghị định số 76/2003/NĐ-CP quy định HĐTV về việc đưa vào cơ sở giáo dục gồm Giám đốc Công an, Giám đốc Sở Tư pháp, Giám đốc Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Chủ tịch ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp tỉnh, trong đó Giám đốc Công an là Thường trực HĐTV.

Điều 11 Nghị định số 135/2004/NĐ-CP quy định HĐTV gồm: Thủ trưởng cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội là Thường trực Hội đồng, Thủ trưởng các cơ quan: Tư pháp, Công an và Chủ nhiệm ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em cấp huyện (nay chức năng bảo vệ trẻ em thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội) tham gia HĐTV.

không được tổ chức. Để hoàn thiện hồ sơ, cơ quan thường trực phải lấy ý kiến nhận xét của từng thành viên HĐTV. Thực tế này cho thấy, các quy định liên quan đến thẩm quyền tham gia quá trình xem xét hồ sơ áp dụng biện pháp đưa vào TGD còn mang tính hình thức.

Những bất cập, hạn chế nêu trên về thủ tục xét duyệt hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào TGD theo quy định của pháp luật XLVPHC hiện nay đã làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả thực thi pháp luật. Điều này đặt ra những yêu cầu phải cải cách, đổi mới trình tự, thủ tục áp dụng theo hướng mở rộng dân chủ, khách quan, công bằng, minh bạch hơn nhằm bảo đảm quyền con người, pháp chế xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Vì vậy, dự án Luật XLVPHC lần này tiếp tục kế thừa các quy định tại Điều 75, Điều 76 Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 về lập hồ sơ và HĐTV đưa vào TGD còn phù hợp với thực tiễn, đồng thời bổ sung một số điểm mới sau:

Thứ nhất, Dự án Luật quy định rõ hơn các bước của trình tự, thủ tục xét duyệt và thời gian thực hiện của từng cơ quan, tổ chức liên quan để tổ chức thực hiện thống nhất, chặt chẽ, minh bạch hơn.

Thứ hai, quy định cụ thể thành phần và phân định rõ vai trò của các thành viên HĐTV. Chủ tịch HĐTV đồng thời là Phó Chủ tịch UBND cấp huyện; thành viên thường trực là Trưởng Công an cấp huyện và các thành viên là Trưởng phòng Tư pháp, Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cấp huyện, đại diện Hội Luật gia cùng cấp và đại diện tổ chức xã hội có liên quan. Việc bổ sung quy định về sự tham gia của tổ chức chính trị xã hội (Hội Luật gia cùng cấp) và tổ chức xã hội trong thành phần HĐTV nhằm bảo vệ lợi ích tốt nhất cho NCTN vi phạm pháp luật bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào TGD.

Thứ ba, bổ sung quy định người bị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào TGD và cha mẹ hoặc người giám hộ hợp pháp của người đó, luật sư bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người đó (nếu có) phải được mời tham gia cuộc họp của HĐTV và có quyền phát biểu ý kiến của mình

về việc bị áp dụng biện pháp đưa vào TGD. Ý kiến của họ phải được ghi vào biên bản họp. Thành viên HĐTV có trách nhiệm xem xét những ý kiến đó. Ý kiến của mỗi thành viên HĐTV phải được thể hiện trong biên bản họp. Sự tham gia của bản thân người bị đề nghị áp dụng biện pháp này, cha mẹ hoặc người giám hộ hợp pháp, luật sư bảo vệ quyền lợi hợp pháp của họ là một điểm sửa đổi lớn, nhằm bảo đảm tốt hơn quyền của NCTN bị đề nghị áp dụng biện pháp này.

### 5. Các quy định về thi hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng

Các nội dung về quyết định đưa vào TGD, thi hành quyết định, thời hiệu thi hành quyết định, việc hoãn hoặc miễn chấp hành, giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại được giữ nguyên như quy định của Pháp lệnh hiện hành. Ngoài ra, Dự án Luật bổ sung quy định về việc quản lý người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào TGD (Điều 112). Theo đó, người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định đưa vào TGD có trách nhiệm trình diện với chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi họ cư trú hoặc làm việc; khi đi khỏi nơi cư trú phải có sự đồng ý của các cơ quan, tổ chức nói trên. Trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành nếu đối tượng tiếp tục vi phạm pháp luật hoặc bỏ trốn sẽ bị buộc chấp hành quyết định đưa vào TGD. Đối với đối tượng không xác định được nơi cư trú sau khi hết hạn chấp hành biện pháp đưa vào TGD mà chưa đủ 18 tuổi hoặc ốm đau không còn khả năng lao động, thì TGD ra quyết định đưa về Trung tâm Bảo trợ xã hội tại địa phương nơi TGD đóng trụ sở (khoản 2 Điều 113). Việc bổ sung các quy định nêu trên nhằm quản lý chặt chẽ NCTN được hoãn, tạm đình chỉ hoặc hết hạn chấp hành quyết định đưa vào TGD, đồng thời cũng là để chính quyền, cộng đồng có sự quan tâm, hỗ trợ, giúp đỡ NCTN hòa nhập cộng đồng, không tiếp tục vi phạm pháp luật. ■



# HÌNH THỨC XỬ PHẠT VÀ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN TRONG DỰ THẢO LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

■ NGUYỄN VĂN HOÀN\*

**D**ự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính<sup>1</sup> (gọi tắt là Dự thảo Luật) đã dành riêng một phần (phần thứ năm) với 02 chương, 09 điều để quy định về những nét đặc thù trong việc xử lý hành chính (XLHC) đối với người chưa thành niên (NCTN) vi phạm hành chính (VPHC), trong đó, chủ yếu tập trung quy định về các vấn đề liên quan đến nguyên tắc xử lý, các hình thức xử phạt và biện pháp XLHC áp dụng đối với NCTN vi phạm cũng như các biện pháp thay thế xử lý VPHC đối với NCTN. Ngoài ra, Dự thảo Luật cũng có một số điều khoản nằm rải rác trong các chương, mục khác quy định liên quan đến NCTN, ví dụ: các điều 22, 27, 96, 104 quy định về các hình thức xử phạt và các biện pháp XLHC; các điều 97 - 102, 105 - 113 quy định về trình tự, thủ tục áp dụng và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng. Còn những vấn đề khác thì được áp dụng theo quy định chung như đối với người đã thành niên vi phạm. Tinh thần này hoàn toàn phù hợp với các định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật được xác định trong Nghị quyết số 48-NQ/

TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, trong đó có việc “hoàn thiện pháp luật về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em”.

Như chúng ta đã biết, NCTN có những đặc điểm riêng về sự phát triển tâm sinh lý. Việc họ vi phạm pháp luật (VPPL) thường do nhiều yếu tố khác tác động, thậm chí bản thân họ chưa nhận thức được hết sự nguy hiểm, tính trầm trọng cũng như hậu quả của hành vi mình thực hiện, do vậy, việc XLHC đối với các em phải có những nét đặc thù, khác với người đã thành niên vi phạm. Hơn nữa, do các em còn trẻ, tương lai còn dài nên việc xử lý cũng cần phải tính đến việc tạo cho các em cơ hội sửa chữa sai lầm, làm lại cuộc đời. Chính vì vậy mà Công ước Quyền trẻ em và các chuẩn mực quốc tế khác đã ghi nhận một số nguyên tắc cơ bản trong việc xử lý NCTN VPPL, như: vì lợi ích tốt nhất của NCTN; việc xử lý chủ yếu nhằm giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa lỗi lầm, phát triển lành mạnh; biện pháp giam giữ chỉ được áp dụng cuối cùng khi không còn biện pháp thích hợp nào khác và trong thời hạn ngắn nhất có thể... Những

(\*) Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.  
(1) Dự thảo 5.

nguyên tắc này đã được Dự thảo Luật ghi nhận và cụ thể hóa tại Điều 155<sup>2</sup>.

Tinh thần nhân đạo, vì lợi ích tốt nhất của NCTN không chỉ được thể hiện trong các nguyên tắc xử lý VPHC mà còn thể hiện ngay trong hệ thống các chế tài xử lý áp dụng đối với NCTN vi phạm, bao gồm các hình thức xử phạt và các biện pháp XLHC.

### 1. Các hình thức xử phạt hành chính

Theo quy định tại Điều 21 của Dự thảo Luật, có 07 hình thức xử phạt VPHC áp dụng chung đối với các đối tượng VPHC. Đó là: 1) cảnh cáo; 2) phạt tiền; 3) tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn; 4) tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC; 5) buộc lao động phục vụ cộng đồng; 6) trục xuất; 7) buộc học tập các quy định pháp luật liên quan đến vi phạm. Tuy nhiên, đối với NCTN mà VPHC thì Dự thảo Luật (khoản 1 Điều 156) xác định chỉ áp dụng 04 trong số các hình thức xử phạt nêu trên. Đó là: cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC và buộc lao động phục vụ cộng đồng.

**1.1. Cảnh cáo** là sự khiển trách công khai của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức hoặc của một cá nhân đối với người VPPL hoặc có hành vi, việc làm sai trái. Theo các điều 21, 22 của Dự thảo Luật, cảnh cáo là một hình thức xử phạt chính nhẹ nhất được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPHC nhỏ, lần đầu, có tính tiết giảm nhẹ và theo quy định có thể áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hoặc đối với VPHC do NCTN từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Cảnh cáo được quyết định bằng văn bản. Quy định này được cụ thể hóa tại khoản 3 Điều 155 và khoản 2 Điều 156 của Dự thảo Luật, theo đó, người từ đủ 14 đến dưới 16 tuổi VPHC chỉ bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, còn đối với NCTN từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi VPHC thì ưu tiên áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Đây là quy định mới so với Pháp lệnh Xử lý VPHC hiện hành, nhằm bảo đảm nguyên tắc vì lợi ích tốt

nhất cho NCTN vi phạm.

**1.2. Phạt tiền** là một hình thức xử lý vi phạm do cơ quan hoặc người có thẩm quyền quyết định áp dụng đối với cá nhân, tổ chức VPPL nhằm tước bỏ một khoản tiền nhất định của cá nhân, tổ chức vi phạm đó để sung công quỹ nhà nước. Theo Điều 21 của Dự thảo Luật, phạt tiền là một hình thức phạt chính và được coi là hình thức phạt chủ yếu trong xử phạt VPHC. Hình thức phạt tiền được áp dụng phổ biến hơn với đa số VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Do phạt tiền tác động trực tiếp đến lợi ích vật chất, kinh tế của cá nhân, tổ chức vi phạm, gây cho họ hậu quả bất lợi về tài sản nên hình thức xử phạt này có hiệu quả rất lớn trong việc đấu tranh phòng, chống VPHC. Tuy nhiên, theo khoản 3 Điều 155 và Điều 156 của Dự thảo Luật thì việc áp dụng hình thức phạt tiền đối với NCTN vi phạm có những điểm đặc thù, thể hiện ở chỗ:

- Phạt tiền không áp dụng đối với NCTN vi phạm ở độ tuổi từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi (tức là trẻ em vi phạm).

- Mức phạt tiền áp dụng đối với NCTN vi phạm không quá một phần hai mức tiền phạt áp dụng đối với người thành niên.

- Trường hợp NCTN không có tiền nộp phạt thì cha mẹ hoặc người giám hộ phải thực hiện thay.

**1.3. Tịch thu tang vật VPHC**, phương tiện được sử dụng để VPHC là hình thức xử phạt VPHC được Pháp lệnh Xử lý VPHC quy định và Dự thảo Luật tiếp tục kế thừa có sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

Theo quy định tại Điều 26 của Dự thảo Luật, tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC là việc chuyển sang sở hữu nhà nước vật, tiền, hàng hoá, phương tiện có liên quan trực tiếp đến VPHC.

Theo quy định của Pháp lệnh Xử lý VPHC hiện hành thì tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC được áp dụng là hình thức phạt bổ sung cho hình thức phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng biện pháp này cho thấy, quy định trên là quá cứng nhắc, không đáp ứng được yêu cầu

(2) Xem Điều 155, Dự thảo 5 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

thực tiễn. Vì vậy, để khắc phục bất cập này, Dự thảo Luật đã quy định tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC có thể được áp dụng là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung.

Nhìn chung, việc áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC đối với NCTN VPHC không có gì khác biệt so với người đã thành niên vi phạm.

**1.4. Buộc lao động phục vụ cộng đồng** là một hình thức xử phạt VPHC mới được Dự thảo Luật bổ sung bên cạnh hai hình thức xử phạt chính mà Pháp lệnh Xử lý VPHC đã quy định là cảnh cáo và phạt tiền. Việc bổ sung thêm hình thức xử phạt này nhằm đa dạng hóa các hình thức xử phạt VPHC, đồng thời, tạo cơ hội cho người vi phạm thông qua lao động phục vụ cộng đồng để giác ngộ và sửa chữa lỗi lầm của mình.

Theo quy định tại Điều 21 và Điều 27 của Dự thảo Luật, buộc lao động phục vụ cộng đồng là hình thức xử phạt áp dụng đối với cá nhân VPHC tại nơi cư trú nhằm buộc họ thực hiện các công việc phục vụ lợi ích chung tại địa phương nơi người vi phạm cư trú. Thời gian buộc lao động phục vụ cộng đồng tối đa đến 24 giờ và người bị xử phạt không được trả công đối với công việc thực hiện. Hình thức xử phạt này có thể được áp dụng là hình thức xử phạt chính độc lập hoặc là hình thức xử phạt bổ sung cho hình thức xử phạt chính khác. Điều đáng lưu ý là hình thức xử phạt này chỉ được áp dụng khi có đủ 02 điều kiện sau đây: một là, VPHC thuộc lĩnh vực an ninh và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, an toàn giao thông; hai là, hành vi vi phạm được thực hiện tại xã, phường, thị trấn nơi người vi phạm cư trú. Như vậy có thể thấy, phạm vi áp dụng hình thức xử phạt “Buộc lao động phục vụ cộng đồng” là khá hẹp. Hình thức xử phạt này không áp dụng khi hành vi VPHC không thuộc một trong các lĩnh vực nêu trên hoặc tuy hành vi thuộc các lĩnh vực nêu trên nhưng xảy ra ngoài nơi cư trú của người vi phạm.

Do hình thức xử phạt này có liên quan đến quyền và nghĩa vụ lao động, cho nên, quy định

về đối tượng áp dụng hình thức xử phạt này được cân nhắc rất kỹ trên cơ sở đối chiếu với các quy định có liên quan của Bộ luật Lao động về độ tuổi của người lao động. Căn cứ vào kết quả so sánh, đối chiếu này, khoản 3 Điều 27 và điểm d khoản 1 Điều 156 của Dự thảo Luật đã xác định hình thức xử phạt buộc lao động phục vụ cộng đồng chỉ áp dụng đối với NCTN từ đủ 16 tuổi trở lên. NCTN VPHC từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi không áp dụng hình thức xử phạt này. Thêm vào đó, xuất phát từ đặc điểm lứa tuổi và khả năng tâm sinh lý của các em, Dự thảo Luật cũng xác định rõ việc lao động phục vụ cộng đồng phải phù hợp với độ tuổi và mức độ phát triển của NCTN và không được làm ảnh hưởng đến sức khỏe thể chất, tinh thần hoặc làm ảnh hưởng tới thời gian học tập của các em và thời gian mà NCTN vi phạm thực hiện công việc lao động phục vụ cộng đồng được xác định là “không quá một phần hai thời gian lao động áp dụng đối với người thành niên”.

Điều đáng lưu ý, Dự thảo Luật (khoản 4 Điều 27) nghiêm cấm buộc đối tượng bị áp dụng hình thức xử phạt này phải làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm đến tính mạng, sức khỏe, ảnh hưởng đến danh dự, nhân phẩm của người đó.

Việc áp dụng các hình thức xử phạt cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC, buộc lao động phục vụ cộng đồng đối với NCTN vi phạm được thực hiện theo thẩm quyền và thủ tục chung quy định tại Chương II và Chương III thuộc phần thứ hai của Dự thảo Luật như đối với người đã thành niên vi phạm.

## 2. Các biện pháp xử lý hành chính

Điều 157 của Dự thảo Luật quy định 02 biện pháp XLHC áp dụng đối với NCTN vi phạm. Đó là: biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng.

### 2.1. Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

2.1.1. Theo quy định tại các điều 95, 96 và 98 của Dự thảo Luật thì giáo dục tại xã, phường, thị trấn là biện pháp XLHC do Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn quyết

định áp dụng để giáo dục, quản lý tại nơi cư trú đối với 05 đối tượng sau đây với thời hạn từ 03 tháng đến 06 tháng trong trường hợp nhận thấy không cần thiết phải cách ly họ khỏi cộng đồng:

- Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng do cố ý quy định tại Bộ luật Hình sự (BLHS).

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại BLHS.

- Người từ đủ 14 tuổi trở lên nhiều lần có hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng.

- Người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên có nơi cư trú ổn định.

- Người trên 55 tuổi đối với nữ và trên 60 tuổi đối với nam thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của cơ quan, tổ chức; tài sản, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của công dân hoặc người nước ngoài; vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

Nhìn vào đối tượng áp dụng của biện pháp này chúng ta dễ dàng nhận thấy, nói chung, giáo dục tại xã, phường, thị trấn là biện pháp XLHC chủ yếu áp dụng đối với NCTN vi phạm. Tuy nhiên, cũng không loại trừ khả năng áp dụng biện pháp này đối với người đã thành niên vi phạm hành chính.

So với quy định tại Điều 23 của Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 thì đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đã có sự điều chỉnh cơ bản theo hướng cụ thể hóa một bước đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo độ tuổi trên cơ sở tham khảo quy định tại Điều 8 và Điều 12 của BLHS về phân loại tội phạm và tuổi chịu trách nhiệm hình sự, đồng thời, điều chỉnh nâng độ tuổi của đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường thị trấn do nhiều lần có hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng từ đủ 12 tuổi (theo Pháp lệnh Xử lý VPHC) lên đủ 14 tuổi.

2.1.2. Việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với NCTN vi phạm

được thực hiện theo quy định tại các điều từ Điều 97 đến Điều 99 của Dự thảo Luật như đối với người đã thành niên vi phạm. Riêng hồ sơ đề nghị xem xét áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với NCTN thì ngoài các yêu cầu chung còn phải có thêm nhận xét của nhà trường nơi NCTN đang học tập, ý kiến của cha mẹ hoặc người giám hộ.

2.1.3. Nhìn chung, việc thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn áp dụng đối với NCTN vi phạm được thực hiện theo quy định tại các điều từ Điều 99 đến Điều 102 của Dự thảo Luật như đối với người đã thành niên vi phạm.

Thực tiễn thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với NCTN trong thời gian vừa qua cho thấy, việc áp dụng biện pháp này đối với NCTN chưa thực sự hiệu quả vì NCTN bị áp dụng không nhận được những hỗ trợ toàn diện và có chất lượng do Pháp lệnh Xử lý VPHC chưa quy định rõ về cách thức thi hành quyết định áp dụng biện pháp này, nội dung giáo dục, giúp đỡ NCTN trong quá trình thi hành quyết định... nên hầu hết các địa phương chưa có cách thức và biện pháp thi hành phù hợp. Hiện nay, việc giám sát, giáo dục NCTN chấp hành quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn chủ yếu do lực lượng Công an tại địa phương thực hiện. Để góp phần khắc phục tình trạng này, Dự thảo Luật (Điều 99) đã quy định rõ, sau khi nhận được quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, cơ quan, tổ chức được giao giáo dục, quản lý người vi phạm có trách nhiệm:

- Tổ chức việc thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn;

- Phân công người trực tiếp giúp đỡ người được giáo dục;

- Lập hồ sơ theo dõi và định kỳ báo cáo Chủ tịch UBND cấp xã về việc thực hiện quyết định giáo dục tại cấp xã của người được giáo dục.

- Giúp đỡ, động viên người được giáo dục trong cuộc sống, giúp đỡ họ tìm kiếm việc làm hoặc đề xuất với UBND cấp xã tạo điều kiện, tìm kiếm việc làm cho họ.

Dự thảo Luật giao nhiệm vụ cho người



được phân công giúp đỡ phải có kế hoạch quản lý, giáo dục, giúp đỡ người được giáo dục và được hưởng khoản kinh phí hỗ trợ cho việc quản lý, giáo dục, giúp đỡ theo quy định của Bộ Tài chính.

Bên cạnh đó, Dự thảo Luật cũng quy định người được giáo dục phải cam kết bằng văn bản về việc chấp hành quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đồng thời giao trách nhiệm cho gia đình của người đó phải phối hợp chặt chẽ với cơ quan, tổ chức được giao quản lý, giáo dục trong việc quản lý, giáo dục người vi phạm là con em của mình.

Việc miễn chấp hành phần thời gian còn lại của quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với NCTN được thực hiện theo quy định tại Điều 101 của Dự thảo Luật.

### **2.2. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng**

2.2.1. Theo quy định tại các điều 103, 104 và 107 của Dự thảo Luật thì đưa vào trường giáo dưỡng là biện pháp XLHC chỉ áp dụng đối với NCTN vi phạm hành chính với thời hạn từ 12 tháng đến 24 tháng nhằm mục đích giúp họ học văn hóa, học nghề, lao động, sinh hoạt dưới sự quản lý, giáo dục của nhà trường. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng do Chủ tịch UBND huyện, quận, thị xã thuộc tỉnh quyết định áp dụng đối với 04 đối tượng sau đây:

- Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm đặc biệt nghiêm trọng quy định tại BLHS.

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng do vô ý quy định tại BLHS.

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

- Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này mà không có nơi cư trú nhất định.

Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng không áp dụng đối với người không có năng lực trách nhiệm hành chính; phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi.

Dự thảo Luật đã kế thừa các quy định hiện hành của Pháp lệnh Xử lý VPHC về biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng áp dụng đối với NCTN VPHC, đồng thời có bổ sung mới so với quy định tại Điều 24 của Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002 thể hiện ở 04 điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đã có sự điều chỉnh cơ bản theo hướng cụ thể, chính xác hơn và loại trừ những trường hợp phạm tội của NCTN trên cơ sở tham khảo quy định tại Điều 8 và Điều 12 của BLHS về phân loại tội phạm và tuổi chịu trách nhiệm hình sự.

Thứ hai, Dự thảo Luật đã thu hẹp phạm vi áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, theo đó, Dự thảo Luật đã bỏ việc áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với hai đối tượng: người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm rất nghiêm trọng quy định tại BLHS; người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng do vô ý quy định tại BLHS mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

Thứ ba, Dự thảo Luật đã điều chỉnh nâng độ tuổi của đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng do thực hiện hành vi có dấu hiệu của một tội phạm nghiêm trọng do cố ý mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định từ đủ 12 tuổi (theo Pháp lệnh Xử lý VPHC) lên đủ 14 tuổi.

Thứ tư, Dự thảo Luật đưa ra quy định loại trừ, theo đó, biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng không áp dụng đối với NCTN là nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi. Quy định này là nhằm bảo vệ lợi ích của trẻ là con của người vi phạm.

2.2.2. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng

biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với NCTN vi phạm được thực hiện theo quy định tại các điều từ Điều 105 đến Điều 107 của Dự thảo Luật.

2.2.3. Việc thi hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được thực hiện theo quy định tại các điều từ Điều 108 đến Điều 113 của Dự thảo Luật, trong đó cần lưu ý hai điểm sau đây:

Một là, người bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được hoãn chấp hành biện pháp này khi người đó đang ốm nặng, đang có thai hoặc đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi; được tạm đình chỉ chấp hành khi đang chấp hành biện pháp này mà bị ốm nặng và được đưa về gia đình điều trị.

Người được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng có trách nhiệm trình diện với chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi họ cư trú hoặc làm việc; khi đi khỏi nơi cư trú phải có sự đồng ý của các cơ quan, tổ chức này.

Trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, nếu đối tượng có hành vi VPPL về an ninh và trật tự, an toàn xã hội hoặc có căn cứ cho rằng người đó bỏ trốn thì quyết định hoãn hoặc tạm đình chỉ chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng sẽ bị hủy bỏ và người đó bị đưa trở lại vào trường giáo dưỡng.

Hai là, người bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được miễn chấp hành biện pháp này khi người đó đang mắc bệnh hiểm nghèo hoặc đang trong thời gian hoãn chấp hành biện pháp này mà có tiến bộ rõ rệt trong việc chấp hành pháp luật hoặc lập công.

2.2.4. Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật, cũng có ý kiến đề nghị chuyển giao thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp XLHC, trong đó có biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với NCTN vi phạm từ UBND sang cho Tòa án nhân dân, vì cho rằng, xét về bản chất thì các biện pháp XLHC là những biện pháp cưỡng chế Nhà nước hạn chế quyền tự do

dân chủ của công dân. Do vậy, cần được xem xét quyết định theo một trình tự, thủ tục tổ tụng tư pháp chặt chẽ, bảo đảm khách quan, chính xác theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp.

Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, đây là một vấn đề lớn liên quan đến chủ trương cải cách tư pháp của Đảng. Vì vậy, cần có thời gian nghiên cứu thấu đáo, toàn diện để từ đó đề xuất những quy định pháp luật thiết thực, mang tính khả thi cao. Hơn nữa, việc chuyển giao này đặt ra nhiều vấn đề về lý luận và tổ chức thực hiện (thủ tục tổ tụng, nhân lực, tổ chức bộ máy, cơ sở pháp lý) cho nên cần có lộ trình thích hợp trong một số năm nữa để chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc chuyển giao này. Trên tinh thần đó, chúng tôi đồng tình với phương án được thể hiện trong Dự thảo Luật là vẫn tiếp tục giao cho UBND thực hiện thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp XLHC, trong đó có biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với NCTN vi phạm nhưng có sửa đổi, bổ sung về trình tự, thủ tục nhằm tạo cơ hội cho đối tượng bị xử lý và đại diện hợp pháp của họ được giải thích, biện hộ cho hành vi của mình, góp phần bảo đảm tính dân chủ, công khai, minh bạch, công bằng, chính xác và hiệu quả của việc áp dụng các biện pháp XLHC.

Tóm lại, việc áp dụng các hình thức xử phạt cũng như các biện pháp XLHC đối với NCTN vi phạm dù được thực hiện theo quy định nào của Dự thảo Luật thì cũng phải tuân theo nguyên tắc áp dụng hình thức xử phạt được quy định tại khoản 3 Điều 21 là “Đối với mỗi VPHC, cá nhân, tổ chức vi phạm chỉ bị áp dụng một hình thức xử phạt chính. Hình thức xử phạt bổ sung chỉ được áp dụng kèm theo hình thức xử phạt chính” và các nguyên tắc xử lý đối với NCTN VPHC quy định tại Điều 155 của Dự thảo Luật, đặc biệt là nguyên tắc bao trùm, xuyên suốt “Trong quá trình xem xét xử lý NCTN VPHC, người có thẩm quyền XLVPHC phải bảo đảm lợi ích tốt nhất cho NCTN”<sup>3</sup>. ■

(3) Khoản 1 Điều 155, Dự thảo Luật.

# CÁC BIỆN PHÁP THAY THẾ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN

■ BÙI THỊ NAM\*

Ở nước ta, hiện tồn tại hai hệ thống chế tài là xử lý hình sự và xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) để áp dụng đối với người chưa thành niên (NCTN) vi phạm pháp luật (VPPL) tùy thuộc vào tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi. Theo pháp luật quốc tế, cả hai hệ thống này hình thành nên một phần của hệ thống tư pháp đối với NCTN. Công ước Quyền trẻ em và các chuẩn mực quốc tế khác về tư pháp NCTN yêu cầu các quốc gia thành viên “bất cứ khi nào thấy thích hợp và cần thiết”<sup>(1)</sup> phải thúc đẩy hình thành các biện pháp để xử lý NCTN VPPL mà không sử dụng đến những quá trình tố tụng tư pháp, miễn là các quyền con người và những bảo đảm pháp lý được tôn trọng đầy đủ. Đó chính là quá trình xử lý chuyển hướng đối với NCTN VPPL mà trong Dự thảo Luật XLVPHC gọi là các biện pháp thay thế cho XLVPHC. Các biện pháp này được áp dụng để thay thế cho các hình thức xử phạt hành chính (XPHC) hoặc các biện pháp xử lý hành chính (XLHC) đối với NCTN VPPL nhằm huy động sự tham gia của cộng đồng, gia đình NCTN vi phạm vào công tác giáo dục, giúp họ hiểu được việc làm sai trái và sửa chữa lỗi lầm của mình.

## 1. Cơ sở để quy định các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính áp dụng đối với người chưa thành niên trong Dự thảo Luật

### 1.1. Thực hiện pháp luật về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em

Dù chưa đề cập đến các biện pháp thay thế XLVPHC, nhưng hệ thống pháp luật hiện hành của nước ta cũng đã ghi nhận một số nguyên tắc và quy định chung là cơ sở pháp lý để có thể áp dụng các biện pháp xử lý chuyển hướng đối với NCTN VPPL. “Trẻ em được gia đình, Nhà nước và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục” (Điều 65 Hiến pháp 1992); “Việc bảo vệ,

chăm sóc và giáo dục trẻ em là trách nhiệm của gia đình, nhà trường, Nhà nước, xã hội và công dân. Trong mọi hoạt động của cơ quan, tổ chức, gia đình, cá nhân có liên quan đến trẻ em thì lợi ích của trẻ em phải được quan tâm hàng đầu” (Khoản 1 Điều 5 Luật Bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em năm 2004- Luật BVTE); “Việc xử lý trẻ em có hành vi VPPL chủ yếu nhằm giáo dục, giúp đỡ” (Điều 36 Luật BVTE); “Trẻ em VPPL được gia đình, nhà trường và xã hội giáo dục, giúp đỡ để sửa chữa sai lầm, có ý thức tôn trọng pháp luật, tôn trọng quy tắc của đời sống xã hội và sống có trách nhiệm với bản thân, gia đình và xã hội” (Khoản 1 Điều 58

(\*) *Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ Tư pháp.*

(1) Công ước quyền trẻ em, Điều 40(3)(b); Quy tắc chuẩn của Liên hiệp quốc về quản lý tư pháp người chưa thành niên (Quy tắc Bắc Kinh), Quy tắc số 11.

Luật BVTE).

Bên cạnh đó, Bộ luật Hình sự (BLHS) cũng quy định rõ tại Điều 69 rằng: việc xử lý NCTN phạm tội chủ yếu nhằm giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh, trở thành công dân có ích cho xã hội (Khoản 1). Cho phép miễn trách nhiệm hình sự đối với NCTN phạm tội ít nghiêm trọng hoặc nghiêm trọng, gây hại không lớn, có nhiều tình tiết giảm nhẹ và được gia đình hoặc cơ quan, tổ chức nhận giám sát, giáo dục (Khoản 2). Việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với NCTN phạm tội và áp dụng hình phạt đối với họ được thực hiện chỉ trong trường hợp cần thiết và phải căn cứ vào tính chất của hành vi phạm tội, đặc điểm về nhân thân và yêu cầu của việc phòng ngừa tội phạm (Khoản 3).

Pháp lệnh XLVPHC mặc dù không có các quy định về thay thế XLHC bằng các biện pháp xử lý tại cộng đồng nhưng trên thực tế, các cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt là cơ quan công an, đã áp dụng Pháp lệnh một cách chủ động và linh hoạt, không XLHC đối với nhiều trường hợp vi phạm mang tính chất nhỏ nhất mà chỉ nhắc nhở, cảnh cáo không chính thức, đề nghị gia đình cam kết giám sát để con em mình không tiếp tục VPPL.

### **1.2. Nội luật hoá các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia về quyền của người chưa thành niên**

Công ước quốc tế về quyền trẻ em đòi hỏi các quốc gia thành viên “bất cứ khi nào xét thấy phù hợp và cần thiết” thì phải khuyến khích thúc đẩy việc thiết lập các biện pháp xử lý NCTN VPPL mà không cần viện đến các thủ tục tư pháp với điều kiện phải đảm bảo quyền con người và sự nghiêm minh của pháp luật (Điều 40(3) (b)).

Quy tắc chuẩn tối thiểu của Liên hợp quốc về quản lý tư pháp NCTN (Quy tắc Bắc Kinh) cũng trực tiếp khuyến khích việc áp dụng các



biện pháp xử lý chuyển hướng. Quy tắc này đưa ra hướng dẫn về việc xem xét giải quyết các VPPL do NCTN thực hiện mà không sử dụng hình thức tổ tụng chính thức. Trong những trường hợp thích hợp, cơ quan công an, kiểm sát hay các cơ quan khác tham gia giải quyết các vụ án liên quan đến NCTN cần được giao thẩm quyền tự quyết trong việc ra quyết định về các vụ việc do NCTN thực hiện mà không cần phải tổ chức xét xử chính thức, phù hợp với các tiêu chí được đưa ra trong hệ thống pháp luật.

Trong khi đó, Hướng dẫn của Liên hợp quốc về phòng ngừa phạm pháp ở NCTN lại nhấn mạnh vai trò của các chương trình và dịch vụ tại cộng đồng trong ngăn ngừa và xử lý vi phạm trong giới trẻ. Theo Hướng dẫn, “các cơ quan công quyền quản lý xã hội chỉ nên vào cuộc khi không còn biện pháp khả dĩ nào khác” (Điều 6).

Và Bộ quy tắc Tối thiểu chuẩn của Liên hợp quốc về các biện pháp không giam giữ quy định các biện pháp không giam giữ phải được khuyến khích phát triển và giám sát chặt chẽ (Quy tắc 2.4). Văn kiện này cũng nêu cần xem xét xử lý người vi phạm tại cộng đồng và tránh đến hết mức có thể việc sử dụng các quy trình xử lý chính thức hoặc xét xử chính thức tại toà án trên cơ sở vẫn tuân thủ các quy định và sự nghiêm minh của pháp luật (Quy tắc 2.5). Bộ quy tắc cũng yêu cầu việc áp dụng



bất cứ biện pháp xử lý chuyển hướng nào như chuyển NCTN đến các dịch vụ cộng đồng thích hợp hoặc các dịch vụ khác đều đòi hỏi phải có sự đồng thuận của NCTN hoặc cha, mẹ hay người giám hộ của các em và phải chịu sự kiểm tra của một cơ quan có thẩm quyền. Sự đồng thuận của NCTN hoặc cha, mẹ các em là một điều kiện tiên quyết để áp dụng các biện pháp xử lý chuyển hướng.

Trong bản Bình luận chung số 10 (năm 2007) về quyền trẻ em trong lĩnh vực tư pháp NCTN, Ủy ban Quyền trẻ em đã bày tỏ ý kiến rằng, các quốc gia thành viên nên áp dụng những biện pháp để xử lý NCTN VPPL mà không viện đến các thủ tục tố tụng chính thức thành một phần của hệ thống tư pháp NCTN và bảo đảm rằng các quyền con người của trẻ em cũng như những sự bảo vệ về pháp lý được tôn trọng một cách đầy đủ.

### **1.3. Đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong xử lý đối với vi phạm hành chính do người chưa thành niên thực hiện**

Đối với NCTN VPPL, khảo sát về thực tiễn thực hiện xử lý chuyển hướng và tư pháp phục hồi<sup>2</sup> cho thấy, các biện pháp thay thế (như cảnh cáo, hoà giải tại cộng đồng và giám sát bởi gia đình hay họ hàng...) đã được sử dụng trên toàn quốc để giải quyết những vi phạm nhỏ mà không cần đến các biện pháp xử lý hình sự hay XLHC chính thức. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật lại chưa có quy định liên quan đến áp dụng các biện pháp thay thế, ngoại trừ một số quy định mang tính nguyên tắc được ghi nhận trong Luật BVTE và BLHS. Chính vì vậy, việc nghiên cứu bổ sung các biện pháp thay thế XLVPHC trong Dự thảo Luật XLVPHC là rất cần thiết, nhằm đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong công tác xử lý đối với NCTN VPPL.

Bên cạnh đó, sự ra đời của Đề án phát triển nghề công tác xã hội giai đoạn 2010-2020<sup>3</sup> đã tạo tiền đề để tăng cường áp dụng các biện

pháp xử lý tại cộng đồng, thay thế cho xử phạt VPHC hoặc xử lý hình sự. Đội ngũ cán bộ xã hội trong tương lai sẽ là những người chịu trách nhiệm chính trong việc phối hợp với các cơ quan có thẩm quyền XLVPHC và các cơ quan tiến hành tố tụng để đánh giá các nguyên nhân và điều kiện VPPL của NCTN, xác định rõ NCTN cần được hỗ trợ ra sao nhằm khắc phục các nguyên nhân, điều kiện này và kết nối NCTN tới các dịch vụ hỗ trợ cần thiết nhằm giúp các em sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh thành công dân có ích cho xã hội.

### **1.4. Kinh nghiệm quốc tế trong việc quy định và áp dụng biện pháp xử lý chuyển hướng**

Hiện nay, một số quốc gia như Australia, Nam Phi, Papua New Guinea, Philipin, Kosovo... đã xây dựng luật riêng về tư pháp NCTN trong đó có ghi nhận các biện pháp xử lý chuyển hướng là một cấu thành của các biện pháp xử lý đối với VPPL do NCTN thực hiện.

Các biện pháp thay thế được các quốc gia nêu trên quy định và áp dụng phổ biến như một phần của các biện pháp tư pháp như biện pháp nhắc nhở, giao cho cha mẹ hoặc người giám hộ giám sát, lao động phục vụ cộng đồng, hoà giải, bồi thường thiệt hại... Các biện pháp này được sử dụng để xử lý đối với NCTN thực hiện các vi phạm nhỏ và không nghiêm trọng. Trên thực tế tại một số nước, các biện pháp này rất hiệu quả trong việc thúc đẩy quá trình phát triển tích cực của NCTN và ngăn chặn tái phạm, huy động sự tham gia của cộng đồng, gia đình NCTN vi phạm vào công tác giáo dục, giúp đỡ NCTN VPPL, làm giảm áp lực, chi phí cho hệ thống tư pháp chính thức vì nó bảo đảm rằng các biện pháp xử lý chính thức tốn kém chỉ được sử dụng trong trường hợp thật cần thiết<sup>4</sup>.

Theo kinh nghiệm của các nước, càng sử dụng nhiều các biện pháp thay thế thì càng giảm nhiều chi phí cho hệ thống tư pháp chính

(2) Báo cáo khảo sát về thực tiễn thực hiện xử lý chuyển hướng và tư pháp phục hồi tại ba địa phương là Khánh Hoà, TP. Hồ Chí Minh và Nghệ An do Đoàn công tác liên ngành của các bộ: Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Ủy ban dân số, gia đình và trẻ em (nay thuộc Bộ Lao động- thương binh và xã hội).

(3) Được phê duyệt theo Quyết định số 32/2010/QĐ-TTg ngày 25/3/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

(4) Xem, Ngăn sách Bộ luật Tư pháp và kế hoạch thực hiện, Ủy ban liên ngành cho Tư pháp trẻ em tại Nam Phi, 2002.

thức. Bên cạnh đó, việc có tài liệu hay hồ sơ chính thức đối với vụ VPHC, đặc biệt là việc áp dụng các biện pháp XLHC như giáo dục tại xã, phường, thị trấn có thể để lại hậu quả tiêu cực trong thời gian dài cho NCTN trong việc tiếp tục hay quay trở lại trường học, học nghề, tìm việc làm. Điều này cũng gây ra kỳ thị hay phân biệt đối xử của bạn bè và cộng đồng.

Những nghiên cứu quốc tế về hành vi tuổi vị thành niên cũng cho thấy, NCTN bị “dán mác” hay bị coi là tội phạm có thể tiếp tục dần sâu hơn vào con đường phạm tội và rất khó thoát ra khỏi nó (lý thuyết “dán mác” hiện nay được thể giới tài liệu hoá và cho thấy rằng, tiến trình xét xử chính thức có xu hướng khẳng định việc lệch chuẩn của NCTN ngay trong con mắt của họ, của người khác; vì vậy càng làm tăng hành vi vi phạm. Bị “dán mác”, người vi phạm sẽ càng xa lánh với bạn bè và xã hội, khó khăn trong việc tái hoà nhập để trở thành công dân có ích<sup>5</sup>).

### **2. Các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính áp dụng đối với người chưa thành niên trong Dự thảo Luật**

Với mục tiêu khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, gia đình trong công tác giáo dục NCTN vi phạm, phòng ngừa tái phạm, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong mối tương quan với điều kiện kinh tế - xã hội của nước ta và các biện pháp tương tự đã triển khai áp dụng trên thực tiễn, Dự thảo Luật XLVPHC đã quy định bằng cách đưa trực tiếp vào Luật những điều khoản cho phép người có thẩm quyền XLVPHC căn cứ vào tính chất của từng vụ việc VPHC để lựa chọn miễn áp dụng các hình thức XPHC và áp dụng các biện pháp XLHC cho NCTN VPPL hành chính và thay vào đó là các biện pháp thay thế như biện pháp nhắc nhở, giám sát tại gia đình, hoà giải tại cộng đồng. Việc áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC không coi là đã bị XLVPHC.

#### **2.1. Đối tượng áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính**

Theo Dự thảo Luật, đối tượng bị áp dụng biện pháp XLVPHC (XPHC và áp dụng các biện pháp XLHC) được chuyển sang áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC trên cơ sở tính chất của từng biện pháp. Ví dụ, biện pháp nhắc nhở (mang tính trực tiếp, đơn giản, nhanh gọn và phù hợp với nguyên tắc xử phạt VPHC là nhanh chóng, công khai, khách quan, bảo đảm công bằng...) được áp dụng đối với người thực hiện hành vi VPHC là NCTN từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi thực hiện hành vi vi phạm các quy định về quản lý nhà nước thuộc trường hợp bị xử phạt VPHC.

Biện pháp giám sát tại gia đình - mang tính quá trình, có sự tham gia giám sát giữa bên thực hiện việc giáo dục với bên được giáo dục nên áp dụng đối với NCTN bị áp dụng biện pháp XLHC do nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ... thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Biện pháp hoà giải tại cộng đồng - mang tính thương lượng giữa bên thực hiện hành vi vi phạm và bên bị xâm hại với sự tham gia của người trung gian vào quá trình thương lượng để giảm thiệt hại về vật chất, tinh thần... cho bên bị xâm hại. Chính vì vậy, biện pháp này được áp dụng đối với NCTN thực hiện hành vi xâm phạm sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của cá nhân thuộc trường hợp bị xử phạt VPHC.

#### **2.2. Điều kiện áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính**

Trong cả ba biện pháp thay thế được nêu tại Dự thảo Luật, điều kiện đầu tiên được ghi nhận là NCTN phải thừa nhận về hành vi vi phạm (tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi về hành vi vi phạm của mình...) và đồng ý áp dụng biện pháp thay thế. Đây được xem là điều kiện cần để bảo đảm cho việc thực hiện thành công biện pháp giáo dục dựa vào cộng đồng vì chỉ khi thừa nhận hành vi vi phạm, việc sửa chữa lỗi lầm mới được NCTN thực hiện một cách chủ động, tích cực và có hiệu quả. Điều kiện này

(5) Margo, J and Stevens, A., “Điều khiển tôi trở thành tội phạm: Phòng ngừa tội phạm thanh niên”, London, 2008, Viện Nghiên cứu chính sách công; Allen, R., “Từ trừng phạt đến giải quyết vấn đề: Phương pháp mới cho trẻ em có vấn đề”, London, 2006, Trung tâm Nghiên cứu tội phạm và tư pháp.

cũng thường được thấy trong các văn bản luật quy định về xử lý chuyển hướng của các quốc gia trên thế giới<sup>6</sup>.

Ngoài điều kiện cần nêu trên, tùy theo từng biện pháp, Dự thảo Luật nêu các điều kiện đủ tương ứng như: biện pháp nhắc nhở có thêm điều kiện VPHC do NCTN thực hiện theo quy định có thể bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền với mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó đến 5.000.000 đồng; biện pháp giám sát tại gia đình cần thêm điều kiện NCTN có môi trường sống thuận lợi cho việc thực hiện biện pháp và cha, mẹ hoặc người giám hộ có đủ điều kiện thực hiện việc giám sát và tự nguyện nhận trách nhiệm giám sát; biện pháp hoà giải tại cộng đồng thêm điều kiện NCTN và người bị xâm hại hoặc cha, mẹ, người giám hộ của họ đồng ý hoà giải.

### **2.3. Thẩm quyền áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính**

Trên thế giới, việc quyết định chuyển sang áp dụng biện pháp thay thế được thực hiện trong tất cả các giai đoạn của quá trình xem xét ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý chính thức (xử lý chuyển hướng dựa vào lực lượng công an - sau khi phát hiện, điều tra vụ việc; xử lý chuyển hướng dựa vào kiểm sát viên - giai đoạn truy tố...). Việc trao thẩm quyền tự quyết cho các lực lượng nêu trên nhằm phát huy đầy đủ tiềm năng của các chương trình xử lý chuyển hướng - đòi hỏi phải công nhận và ủng hộ việc trao thẩm quyền tự quyết cho đội ngũ cán bộ trong toàn bộ hệ thống tư pháp NCTN.

Tuy nhiên, do XLVPHC với quy trình xử lý rút gọn, thiếu sự tham gia của các cơ quan khác nhau trong từng giai đoạn của quá trình ra quyết định, nên Dự thảo Luật đã quy định theo hướng giao cho người có thẩm quyền XLVPHC có thẩm quyền xem xét chuyển sang áp dụng biện pháp thay thế, cụ thể, như biện pháp nhắc nhở, hoà giải tại cộng đồng, giao cho người có thẩm quyền xử phạt đối với VPHC do NCTN thực hiện quy định tại Chương II Phần thứ hai

của Dự thảo Luật; biện pháp giám sát tại gia đình giao cho Chủ tịch UBND cấp xã nơi có thẩm quyền xem xét quyết định áp dụng biện pháp XLHC.

### **2.4. Thủ tục xem xét áp dụng và thi hành biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính**

Các biện pháp thay thế XLVPHC là những biện pháp dựa vào chính đối tượng, cộng đồng và gia đình của NCTN vi phạm; vì vậy, thủ tục xem xét áp dụng biện pháp và việc thi hành biện pháp thay thế không ghi nhận nhiều vai trò của cơ quan, tổ chức, cá nhân nhân danh Nhà nước tham gia vào quy trình. Sự tham gia từ phía Nhà nước vào quy trình thi hành biện pháp thay thế chỉ được thực hiện nếu trong quá trình thi hành, NCTN tiếp tục VPPL; khi đó, người có thẩm quyền ra quyết định áp dụng biện pháp thay thế quyết định chấm dứt việc áp dụng biện pháp và quyết định áp dụng biện pháp XLHC theo quy định của Luật (trừ biện pháp nhắc nhở). Đây là cách tích cực đảm bảo rằng cả NCTN và cha mẹ biết hành vi vi phạm của NCTN là không chấp nhận được và sẽ phải chịu hậu quả nghiêm trọng hơn nếu họ không thực hiện các biện pháp để cải thiện hành vi. Trên tinh thần đó, Dự án Luật quy định theo hướng:

Đối với biện pháp nhắc nhở, trong quá trình xem xét ra quyết định xử phạt VPHC, người có thẩm quyền xét thấy VPHC do NCTN thực hiện nếu có đủ điều kiện theo quy định thì quyết định áp dụng biện pháp nhắc nhở và việc nhắc nhở được thực hiện bằng lời nói, ngay tại chỗ và không lập thành biên bản để chỉ ra những vi phạm do NCTN thực hiện.

Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật, một số ý kiến cho rằng biện pháp nhắc nhở xét về bản chất không có sự khác biệt với hình thức xử phạt cảnh cáo được quy định trong Luật. Tuy nhiên, theo chúng tôi, mặc dù nhắc nhở và cảnh cáo cùng là sự khiển trách công khai của Nhà nước đối với người VPPL hoặc có hành vi sai trái, nhưng hai biện pháp khác nhau ở chỗ: biện pháp nhắc nhở được thực hiện

(6) *Bình luận về Dự án Luật XLVPHC của Yvon Dandurand (Chuyên gia quốc tế – UNICEF Việt Nam) và Bình luận của Nhóm hỗn hợp Liên hiệp quốc về Dự thảo Luật XLVPHC.*

tại chỗ, không có văn bản ghi chép, không ra quyết định về việc nhắc nhở, không có hồ sơ chính thức về việc áp dụng biện pháp như xử phạt cảnh cáo.

Đối với biện pháp giám sát tại gia đình: được xem là biện pháp hạn chế được sự kỳ thị của cộng đồng đối với NCTN vi phạm (NCTN vi phạm sẽ không bị “gắn mác” trong hồ sơ nhân thân của NCTN); huy động được sự quan tâm của gia đình và người thân trong việc hướng dẫn, giúp đỡ con em mình, san sẻ gánh nặng cho các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện công tác bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội. Dự thảo Luật ghi nhận một cách nguyên tắc về thủ tục theo hướng: trong thời hạn 03 ngày, kể từ ngày kết thúc cuộc họp tư vấn, Chủ tịch UBND cấp xã nếu xét thấy có đủ điều kiện theo quy định thì quyết định áp dụng biện pháp giám sát tại gia đình. Sau khi Quyết định được ban hành, người có thẩm quyền giao cho cha, mẹ hoặc người giám hộ của NCTN để thực hiện. Sau khi nhận được quyết định, NCTN phải cam kết bằng văn bản về việc tuân thủ pháp luật, sửa chữa sai phạm, khắc phục hậu quả và gửi cho Chủ tịch UBND cấp xã. Cha mẹ hoặc người giám hộ của NCTN có trách nhiệm giám sát, chỉ dẫn NCTN thực hiện nội dung cam kết.

Ngoài ra, để bảo đảm tính răn đe và đạt được mục đích của công tác giáo dục, Dự thảo Luật quy định trong thời gian giám sát tại gia đình, nếu NCTN tiếp tục VPPL thì người có thẩm quyền quyết định chấm dứt việc áp dụng biện pháp này. Hồ sơ về việc áp dụng biện pháp giám sát tại gia đình được lưu giữ tại cơ quan công an nơi lập hồ sơ để theo dõi, quản lý.

Đối với biện pháp hoà giải tại cộng đồng: trong quá trình xem xét ra quyết định xử phạt VPHC, người có thẩm quyền xét thấy VPHC do NCTN thực hiện nếu có đủ điều kiện theo quy định thì quyết định áp dụng biện pháp hoà giải tại cộng đồng. Nội dung quyết định ghi rõ ngày, tháng, năm ra quyết định; họ, tên, chức vụ của người ra quyết định; họ, tên, ngày, tháng, năm sinh của người hoà giải; họ, tên, ngày, tháng, năm sinh, nơi cư trú của người vi

phạm, người bị xâm hại.

Sau khi quyết định được ban hành, người có thẩm quyền gửi cho các bên tham gia hoà giải để tổ chức hoà giải. Trong quá trình hoà giải, NCTN phải trực tiếp tham gia phiên hoà giải. Trong phiên hoà giải, cha, mẹ, người giám hộ, hoặc người đại diện hợp pháp của NCTN cùng với người hoà giải có thể là tổ trưởng tổ dân phố hoặc trưởng thôn, già làng, trưởng bản hoặc người có uy tín ở cơ sở được hai bên nhất trí, chỉ ra sai phạm để họ nhận thức được và sửa chữa. Việc hoà giải và kết quả hoà giải phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tham gia để các bên thi hành.

Liên quan đến biện pháp này, trong quá trình xây dựng Luật, nhiều ý kiến cho rằng, hoà giải về bản chất là phương pháp giải quyết tranh chấp mang tính chất dân sự và VPHC là hành vi xâm phạm trật tự quản lý công, do vậy, về nguyên tắc không thể tiến hành hoà giải đối với VPHC. Tuy nhiên, qua khảo sát thực tiễn và thực thi pháp luật về xử phạt VPHC hiện hành, có nhiều quy định với hành vi là xâm phạm sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của cá nhân (phổ biến nhất là Nghị định xử phạt VPHC về an ninh trật tự, an toàn xã hội) vẫn được thực hiện thông qua thương lượng giữa các bên. Chính vì vậy, Dự thảo Luật vẫn quy định theo hướng đã nêu.

Hệ thống tư pháp NCTN theo chuẩn mực quốc tế không thể thiếu các biện pháp xử lý chuyển hướng (trong Dự luật là các biện pháp thay thế XLVPHC) để hình thành hệ thống tư pháp NCTN hoàn chỉnh với mục đích giải quyết các vấn đề liên quan đến việc bảo vệ lợi ích tốt hơn cho NCTN vi phạm bị xử lý, gia tăng quyền hạn của các cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình xem xét, áp dụng hình thức xử lý đối với NCTN vi phạm và tăng cường việc nội luật hoá các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia về đảm bảo quyền của đối tượng vi phạm. Chính vì vậy, việc bổ sung hệ thống các biện pháp thay thế XLVPHC trong Dự thảo Luật XLVPHC là hết sức cần thiết. ■