

KHÁI QUÁT VIỆC ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP CƯỜNG CHẾ HÀNH CHÍNH ĐẶC BIỆT

1. Áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt

Các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính hiện chưa được triển khai áp dụng trong thực tế. Vì vậy, thực tiễn áp dụng nhóm cưỡng chế hành chính này chỉ đánh giá được ở giai đoạn trước khi các quy định về nhóm cưỡng chế này trong Luật xử lý vi phạm hành chính có hiệu lực (01/01/2014), tức là hoàn toàn theo các quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.

1.1. Thực tiễn áp dụng biện pháp cưỡng chế không cách lý đối tượng khỏi cộng đồng, trong đoàn

Thực tiễn áp dụng biện pháp này còn mang tính hình thức, hiệu quả thấp, hầu như chỉ có ý nghĩa như một tiêu chí hoặc bước đệm để áp dụng biện pháp cưỡng chế giáo dục tập trung¹. Điều này thể hiện trên những phương diện sau:

- Nhiều thủ tục thi hành biện pháp giáo dục tại xã, cách hình thức cho đủ thủ tục hồ sơ để làm điều kiện cho việc áp dụng biện pháp giáo dục tập trung, do đó nhiều đối tượng “không biết gì về việc mình được giáo dục tại xã, phường, thị trấn”, “không biết ai là người giúp đỡ giáo dục”.

- Phần lớn các địa phương 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; Chưa có cơ chế xác định rõ việc phối hợp giữa gia đình, người giám sát, cộng đồng và chính quyền sở tại khi thực hiện biện pháp này;

- Phần lớn các địa phương mới chỉ quản lý đối tượng thông qua các nghiệp vụ hành chính (định kỳ báo cáo, giám sát, phòng ngừa 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;

¹ Hoàng Thị Kim Quế: “Về các biện pháp xử lý hành chính khác: Thực trạng và định hướng hoàn thiện”, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Kinh tế - Luật, số 24/2008, tr. 152-159.

- Vai trò của các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư cơ sở, doanh nghiệp địa phương còn khá mờ nhạt, nhiều khi còn đứng ngoài cuộc. Cộng đồng dân cư nhiều nơi còn xa lánh đối tượng, nhiều doanh nghiệp không sẵn sàng nhận những đối này vào làm việc. Đây là một trong những nhân tố quan trọng trực tiếp hạn chế vai trò, tác dụng xã hội của biện pháp này.

1.2. Thực tiễn áp dụng các biện pháp cưỡng chế giáo dục tập trung

Hiện nay Bộ Công an đang quản lý 6 cơ sở giáo dục và 4 trường giáo dưỡng. Phần lớn trại viên, học sinh khi hết hạn trở về cộng đồng đã trở thành người lương thiện. Kết quả đó đã khẳng định trên thực tế tính đúng đắn, ý nghĩa xã hội của các biện pháp cưỡng chế hành chính này.

Bên cạnh những kết quả nói trên, việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế giáo dục tập trung cũng cho thấy một số bất cập dưới đây:

Thứ nhất, vấn đề đảm bảo quyền con người, quyền công dân khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế chưa được quan tâm chú ý, thể hiện ở chỗ:

- Việc áp dụng pháp luật của cơ quan có thẩm quyền chưa theo nguyên tắc “giới hạn ở mức độ tối thiểu có thể” và chưa trên cơ sở tính chất, mức độ của hành vi vi phạm.

Qua thực tế khảo sát tại các cơ sở giáo dục tập trung thì hầu hết các đối tượng đều bị áp dụng thời hạn chấp hành quyết định cưỡng chế ở mức tối đa, thời hạn áp dụng mức tối thiểu rất ít².

Việc xem xét ra quyết định áp dụng các biện pháp cưỡng chế hầu như trên cơ sở hồ sơ được gửi đến mà không có sự trao đổi, gặp gỡ giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền với hội đồng tư vấn; giữa cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng cưỡng chế với đối tượng bị đề nghị áp dụng hoặc người đại diện của họ.

Người bị áp dụng biện pháp cưỡng chế mặc dù có quyền khiếu nại việc áp dụng biện pháp này đối với mình, nhưng vẫn phải chấp hành biện pháp này trong khi thực hiện khiếu nại, điều này phần nào hạn chế quyền của người bị áp dụng.

² Bộ Tư pháp: Báo cáo kết quả nghiên cứu khảo sát thực tiễn thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính, Sdd, tr. 3

Thứ hai, quá trình áp dụng các biện pháp cưỡng chế giáo dục tập trung chưa quan tâm đến việc quản lý, giúp đỡ người chấp hành xong quyết định xử lý hành chính tái hòa nhập cộng đồng.

Pháp luật chưa quy định cụ thể cơ chế phối hợp và trách nhiệm của các cấp chính quyền, cơ quan, tổ chức địa phương trong quản lý, giúp đỡ người chấp hành xong quyết định xử lý hành chính tái hòa nhập cộng đồng dẫn đến hầu hết trại viên, học sinh hết hạn trở về cộng đồng còn tự mặc cảm, gia đình và cộng đồng định kiến, tâm lý cảnh giác, đề phòng, ngại tiếp xúc còn phổ biến, chưa tin tưởng, tạo điều kiện để họ có cơ hội việc làm, học tập, vươn lên ổn định cuộc sống. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng quay trở lại con đường vi phạm của các đối tượng bị cưỡng chế.

2. Pháp luật về biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt

Các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt được quy định trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 với tên gọi là “Các biện pháp xử lý hành chính”. Theo quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008, các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt được gọi là “Các biện pháp xử lý hành chính khác”, bao gồm bốn biện pháp: giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường bệnh. Các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 cũng bao gồm bốn biện pháp - gọi là các biện pháp xử lý hành chính như quy định trong Pháp lệnh, nhưng có sự thay đổi về tên gọi của biện pháp. Biện pháp “đưa vào cơ sở chữa bệnh” này là biện pháp “đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc” (với việc không đưa vào cơ sở chữa bệnh các đối tượng hành nghề bán dâm) và biện pháp “đưa vào cơ sở giáo dục” nay gọi là biện pháp “đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc”.

Đánh giá về các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt quy định trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 so với các quy định trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 cho thấy bước phát triển trong các quy định pháp luật về biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, thể hiện ở quy định về loại đối tượng bị cưỡng chế, thẩm quyền và thủ tục áp dụng biện pháp cưỡng chế.

Về đối tượng áp dụng, phân tích đặc điểm hành vi vi phạm pháp luật của các đối tượng bị áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt cho thấy phần lớn các hành vi vi phạm đều có tính chất nghiêm trọng, vi phạm có tính hệ thống hoặc nhiều lần, được thực hiện một cách cố ý. So với các hành vi bị xử phạt vi phạm hành chính, các hành vi vi phạm này đều có tính chất nguy hiểm hơn rất nhiều, thậm chí có dấu hiệu của tội phạm. Tuy nhiên, các đối tượng vi phạm không bị truy cứu trách nhiệm hình sự vì chưa đủ yếu tố cấu thành tội phạm. Đa số đối tượng là những thành phần phức tạp, có nhiều tiền án, tiền sự và việc xử phạt vi phạm hành chính tỏ ra kém hiệu quả, không có tác dụng răn đe, giáo dục.

So với quy định trong Pháp lệnh năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008, Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 đã thu hẹp diện đối tượng bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt (ví dụ như điều kiện về tính chất vi phạm thường xuyên của đối tượng vi phạm hiện nay là vi phạm từ 2 lần trở lên trong 6 tháng (khoản 3, 5 Điều 90; khoản 4 Điều 92, khoản 1 Điều 94) - trước đây quy định chung chung là “nhiều lần” có tính chất “thường xuyên”; không áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh với người bán dâm; không áp dụng các biện pháp cưỡng chế cách ly khỏi cộng đồng đối với người đang mang thai, phụ nữ hoặc người duy nhất đang nuôi con nhỏ dưới 36 tháng tuổi (khoản 5 Điều 92, khoản 2 Điều 94, khoản 2 Điều 96) - trước đây các đối tượng này được miễn hoặc hoãn chấp hành quyết định (Điều 80, 89, 98 Pháp lệnh); quy định biện pháp “quản lý tại gia đình” là biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính (khoản 4 Điều 2, khoản 2 Điều 138, Điều 140). Điều đó thể hiện rõ quan điểm của Đảng và Nhà nước việc hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính là hạn chế dần các đối tượng bị áp dụng các biện pháp tước quyền tự do, mở rộng phạm vi áp dụng các biện pháp giáo dục tại cộng đồng.

Về thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt (trừ biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn) hiện nay được trao cho Tòa án nhân dân cấp huyện thay cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân trước đây. Việc trao thẩm quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp - người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thực hiện nhiệm vụ “xét xử” của cơ quan tư pháp để ra phán quyết tước quyền bất khả xâm phạm về thân thể, quyền được

bảo vệ về danh dự, nhân phẩm, quyền tự do đi lại, cư trú của công dân..., những quyền mà Hiến pháp ghi nhận, vì một số hành vi vi phạm pháp luật có dấu hiệu của tội phạm là chưa phù hợp với Hiến pháp và các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Chính vì lẽ đó đã dẫn đến việc chuyển giao thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt sang hệ thống cơ quan tư pháp. Việc chuyển giao thẩm quyền nói trên đã đem lại những tác động tích cực lợi ích) cho cả Nhà nước và đối tượng bị xem xét áp dụng biện pháp cưỡng chế, thậm chí kể cả các doanh nghiệp³.

Cùng với việc chuyển giao thẩm quyền nói trên, về thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, hiện nay cũng chuyển từ trình tự, thủ tục hành chính sang trình tự, thủ tục “bán tư pháp hóa”. Theo đó, ngoại trừ biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được áp dụng hoàn toàn theo thủ tục hành chính, còn các biện pháp cưỡng chế hành chính cách ly đối tượng khỏi cộng đồng được áp dụng theo thủ tục kết hợp giữa hành chính và tư pháp (khâu lập hồ sơ về đối tượng bị đề nghị áp dụng biện pháp cưỡng chế vẫn do cơ quan hành chính đảm nhiệm, theo thủ tục hành chính và việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp cưỡng chế do Tòa án nhân dân cấp huyện quyết định theo thủ tục tư pháp). Thủ tục này thể hiện tính ưu việt vượt trội so với thủ tục hành chính trong áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, đồng thời bảo đảm tính khả thi trong điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể hiện nay⁴. Trên cơ sở kế thừa các quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008, trong thủ tục lập hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 cũng có những quy định mới theo hướng tăng cường công khai, minh bạch, dân chủ, tạo điều kiện để người bị áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính và luật sư, người đại diện hợp pháp của họ được tiếp cận hồ sơ, được tham gia và phát biểu ý kiến của mình trong quá trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp này. Quy định mới này bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, phù hợp pháp luật; thi hành quyết định tại cùng một địa điểm. hợp với Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em,

³ Bộ Tư pháp: Báo cáo đánh giá tác động dự án Luật xử lý và phạm hành chính, Hà Nội, 2011.

⁴ Bộ Tư pháp - Vụ Pháp luật hình sự, hành chính: Các biện pháp xử lý hành chính khác và việc bảo đảm quyền con người, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội, 2009, tr. 83-91.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị mà Việt Nam là thành viên; góp phần hạn chế việc làm quyền của người có thẩm quyền cưỡng chế.

Bên cạnh những bước phát triển nói trên, các quy định của pháp luật hiện hành về nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt cũng lộ một số điểm bất cập dưới đây:

Một là, các quy định của pháp luật về biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt còn thiếu tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật nói chung.

Hiện nay trong hệ thống pháp luật của Việt Nam đang tồn tại hai hệ thống văn bản về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đó là các văn bản pháp luật hành chính các điều 89, 90, 91, 92 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017) và văn bản pháp luật hình sự (các điều 95, 96 Bộ luật hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017). Xét về tính chất, các biện pháp hoàn toàn khác nhau, một bên là biện pháp cưỡng chế hành chính, một bên là biện pháp cưỡng chế hình sự. Nhưng điều đáng nói ở đây là các biện pháp này có nhiều điểm giống nhau về tên gọi biện pháp; độ tuổi quy định cơ bản là giống nhau; về đối tượng, đều là người chưa thành niên vi phạm pháp luật; thi hành quyết định tại cùng một thời điểm.

Việc tồn tại hai biện pháp nhưng lại có rất nhiều điểm giống nhau là không nên, không phù hợp với quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền, trong đó có sự phân công công việc giữa các cơ quan hành pháp, tư pháp và các vấn đề liên quan đến tự do, danh dự của công dân cần thiết và nên do cơ quan tư pháp quyết định để bảo đảm tính công khai, công bằng và dân chủ

Hành vi sử dụng trái phép chất ma túy hiện nay đang được điều chỉnh bởi pháp luật về phòng, chống ma túy và pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định của Luật phòng, chống ma túy năm 2000, sửa đổi, bổ sung năm 2008⁵, các biện pháp cai nghiện bắt buộc (mang tính cưỡng chế) bao gồm: cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng, cai nghiện bắt buộc tại cơ sở cai nghiện và biện pháp quản lý sau cai nghiện (các điều 26a, 28, 29, 33). Trong đó, biện pháp cai nghiện bắt buộc tại cơ sở cai nghiện được xem là một loại trách nhiệm pháp lý

⁵ Luật Phòng, chống ma túy năm 2000 được sửa đổi, bổ sung bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống ma túy năm 2008.

áp dụng đối với hành vi vi phạm pháp luật, còn biện pháp cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng và biện pháp quản lý sau cai nghiện lại không phải là hình thức trách nhiệm pháp lý. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2008 quy định hai biện pháp xử lý hành chính có thể áp dụng đối với người nghiện ma túy là biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn (Điều 23) và biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh (Điều 26). Hai biện pháp này hiện vẫn được “đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc” được xem là một hình thức trách nhiệm pháp lý, còn biện pháp “quản lý sau cai in nhan niin trung duy trì trong Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 khoản 4 Điều 90 và Điều 96). Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn tập về giáo dục, giúp đỡ đối tượng vi phạm tiến bộ; việc cai nghiện theo quy trình cai nghiện không được thực hiện trong biện pháp này. Trong khi đó, pháp cai nghiện bắt buộc cộng đồng và biện pháp nản lý bắt buộc sau cai nghiện tập trung vào việc cai nghiện.

Từ những quy định trên cho thấy, việc duy trì biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người nghiện ma túy sẽ gây khó khăn cho những người thực thi pháp luật khi xác định trường hợp nào thì áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, trường hợp nào thì dir áp dụng biện pháp cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng, làm hạn chế cơ hội của những người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được cái nghiện một cách bài bản hơn tại cộng đồng theo quy định của pháp luật phòng, chống ma túy,

So sánh giữa hai hình thức cai nghiện tập trung là cai nghiện tại cơ sở cai nghiện bắt buộc và biện pháp quản lý bau cai tại Trung tâm quản lý sau cai nghiện cho thấy, cùng là cai nghiện bắt buộc tập trung, nhưng biện pháp “đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc” được xem là một hình thức trách nhiệm pháp lý, còn biện pháp “quản lý sau cai nghiện tại Trung tâm quản lý sau cai nghiện” lại không là hình thức trách nhiệm pháp lý.

Hai là, ranh giới giữa vi phạm pháp luật thuộc lại quy định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với thức trách nhiệm pháp lý. trường hợp bị áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt và vi phạm pháp luật thuộc trường hợp bị xử phạt vi phạm hành chính và bị truy cứu trách nhiệm hình sự trong quy định của pháp luật thực định hiện nay chưa rõ ràng, làm hạn chế quá trình thực thi các biện pháp cưỡng chế.

Nghị định số 167/2013/NĐ - CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình quy định xử phạt đối với hành vi gây rối trật tự công cộng, hành vi gây thiệt hại đến tài sản của người khác (trộm cắp, lừa đảo, công nhiên chiếm đoạt tài sản của người khác...), hành vi xâm phạm sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của công dân, hành vi sử dụng trái phép chất ma túy bằng hình thức cảnh cáo hoặc phạt tiền (điểm b khoản 1 Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính). Tuy nhiên, Luật lý vi phạm hành chính năm 2012 sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 tại khoản 3, 4, 5 Điều 90; khoản 4 Điều 92; Điều 94; Điều 96 các hành vi vi phạm nói trên có tính chất thường xuyên - có từ hai lần vi phạm trở lên trong thời hạn 6 tháng. Còn theo quy định tại Điều 321, Điều 174 và Điều 318 Bộ luật hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 thì hành vi đánh bạc từ 5.000.000 đồng đến dưới 50.000.000 đồng, lừa đảo từ 2.000.000 đồng đến dưới 50.000.000 đồng, gây rối trật tự công cộng bị xử phạt vi phạm hành chính (đối với vi phạm lần đầu) và bị truy cứu trách nhiệm hình sự nếu đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà còn vi phạm, chứ không bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính như quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính.

Với quy định trên, việc phân định ranh giới giữa xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt và truy cứu trách nhiệm hình sự trong thực tiễn áp dụng phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của người có thẩm quyền áp dụng, dẫn đến áp dụng pháp luật không thống nhất, vi phạm nguyên tắc công bằng trong truy cứu trách nhiệm pháp lý.

Tài liệu tham khảo

1. Hoàng Thị Kim Quế: “Về các biện pháp xử lý hành chính khác: Thực trạng và định hướng hoàn thiện”, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Kinh tế - Luật, số 24/2008.

2. Bộ Tư pháp: Báo cáo đánh giá tác động dự án Luật xử lý và phạm hành chính, Hà Nội, 2011.

3. Bộ Tư pháp - Vụ Pháp luật hình sự, hành chính: Các biện pháp xử lý hành chính khác và việc bảo đảm quyền con người, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội, 2009