

MỘT SỐ ĐIỂM MỚI TRONG DỰ THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH VỀ ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

NGUYỄN THU THẢO*

Áp dụng biện pháp xử lý hành chính là một nội dung quan trọng của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Bài viết nhằm cung cấp cơ sở, nội dung một số những điểm mới trong dự thảo Luật này có liên quan tới việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Từ khóa: Xử lý vi phạm hành chính, biện pháp xử lý hành chính.

Ngày nhận bài: 09/9/2020; Biên tập xong: 15/9/2020; Duyệt đăng: 15/9/2020

The application of administrative handling measures is an important content of the Law on Handling administrative violations. The article aims to provide the basis and content of some new points in this draft related to the application of administrative handling measures.

Keywords: Handling administrative violations, administrative handling measures.

Qua 07 năm triển khai thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012¹, công tác xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) đã mang lại nhiều tín hiệu tích cực. Bên cạnh những kết quả đạt được, công tác này vẫn còn những khó khăn, vướng mắc đòi hỏi phải có những giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả trên thực tế. Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị quyết số 78/2019/QH14 ngày 11/6/2019 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, ngày 09/4/2020, Chính phủ đã có Tờ trình số 129/TTr-CP về dự

án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Hiện nay, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC đã được Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XIV và dự kiến xem xét thông qua tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV. So với Luật XLVPHC hiện hành, dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC dự kiến sẽ khắc phục được những vướng mắc, bất cập cơ bản xuất phát từ thực tiễn triển khai thi hành Luật XLVPHC trong thời gian qua.

Liên quan tới áp dụng biện pháp xử lý hành chính (BPXLHC), dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC có một số điểm mới cơ bản sau đây:

Thứ nhất, về đối tượng và điều kiện áp dụng các BPXLHC

¹ Theo quy định tại khoản 1 Điều 141 Luật XLVPHC thì “Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2013, trừ các quy định liên quan đến việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính do Tòa án nhân dân xem xét, quyết định thì có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2014”.

* Thạc sĩ, Khoa Luật, Học viện An ninh nhân dân

1. Việc quy định điều kiện, đối tượng áp dụng các BPXLHC

Hiện nay, các quy định về điều kiện, đối tượng áp dụng các BPXLHC theo Luật XLVPHC hiện hành khiến cho việc triển khai các biện pháp này trên thực tế rất khó khăn, đặc biệt là quy định điều kiện đối tượng bị áp dụng các BPXLHC phải thực hiện hành vi vi phạm “02 lần trở lên trong 06 tháng”; thời gian lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc bị kéo dài không cần thiết do đối tượng phải trải qua biện pháp tiền đề giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Vì vậy, Dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung các điều 90, 92, 94 Luật XLVPHC quy định các hành vi vi phạm là điều kiện bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cụ thể hơn; làm rõ hơn quy định vi phạm “02 lần trở lên trong 06 tháng”; thống nhất trong cách áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; bỏ quy định về việc đối tượng phải vi phạm “02 lần trở lên trong 06 tháng” là điều kiện áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc để giải quyết khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng các biện pháp này.

2. Việc áp dụng BPXLHC đối với người có hành vi vi phạm hành chính nhiều lần

Hiện nay, quy định về độ tuổi, số lần vi phạm bị xử phạt vi phạm hành chính, hành vi vi phạm trong thời hạn 06 tháng không có sự thống nhất giữa Luật XLVPHC và Bộ luật hình sự, cụ thể: khoản 3 và khoản 5 Điều 90 Luật XLVPHC quy định đối tượng trong 06 tháng đã ít nhất hai lần bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi trộm cắp, lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng (từ đủ 14 tuổi

đến dưới 18 tuổi); về 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 (từ đủ 18 tuổi trở lên) bị áp dụng BPXLHC giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, theo quy định của Bộ luật hình sự, người từ đủ 16 tuổi trở lên nếu có 02 lần trở lên trong 06 tháng thực hiện một trong các hành vi như trộm cắp tài sản (Điều 173), lừa đảo chiếm đoạt tài sản (Điều 174)... , trong đó có một lần đã bị xử phạt vi phạm hành chính thì đều thuộc trường hợp bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi khi thực hiện 03/04 hành vi quy định tại khoản 3 Điều 90 Luật XLVPHC (lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng) thì sẽ không phải chịu trách nhiệm hình sự mà chỉ phải chịu trách nhiệm hình sự khi thực hiện hành vi trộm cắp. Vì thế, người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi nếu 02 lần trở lên trong 06 tháng thực hiện hành vi trộm cắp tài sản, nếu thuộc trường hợp phạm tội rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng thì sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu 02 lần trở lên trong 06 tháng mà họ thực hiện hành vi lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng thì trong mọi trường hợp đều không có yếu tố “mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự”. Điều đó có nghĩa là quy định của Luật XLVPHC và của Bộ luật hình sự tại các điều nêu trên chưa có sự thống nhất, dẫn đến những cách hiểu và áp dụng khác nhau.

Mặt khác, có thể thấy rằng, không phải trường hợp nào người thực hiện hành vi trộm cắp tài sản, lừa đảo nhằm chiếm đoạt tài sản, đánh bạc hay gây rối trật tự công cộng, đã bị xử phạt vi phạm

hành chính về các hành vi này mà còn vi phạm cũng bị truy cứu trách nhiệm hình sự do việc truy cứu trách nhiệm hình sự phải đáp ứng cả 04 yếu tố cấu thành tội phạm: chủ thể, khách thể, mặt khách quan, mặt chủ quan. Vì vậy, nếu không quy định BPXLHC đối với các đối tượng thuộc trường hợp không đủ yếu tố truy cứu trách nhiệm hình sự nhưng thực tế vẫn là hành vi vi phạm hành chính thì sẽ bỏ lọt hành vi vi phạm. Bên cạnh đó, khoản 2 Điều 8 Bộ luật hình sự cũng có quy định: *“Những hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì không phải là tội phạm và được xử lý bằng các biện pháp khác”*.

Vì vậy, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC đã dự kiến sửa đổi, bổ sung các quy định về đối tượng bị áp dụng các BPXLHC nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa Luật XLVPHC với Bộ luật hình sự. Theo đó, dự thảo Luật quy định cụ thể về trường hợp đối tượng thực hiện hành vi theo quy định pháp luật đã đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự nhưng lại *“có một trong các quyết định về việc không truy cứu trách nhiệm hình sự”* thì bị xem xét, áp dụng BPXLHC (điểm b khoản 4, điểm b khoản 6 Điều 90; điểm b Khoản 4 Điều 92; điểm b khoản 1 Điều 94 dự kiến sửa đổi, bổ sung).

Thứ hai, vấn đề áp dụng BPXLHC giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người từ đủ 18 tuổi trở lên sử dụng trái phép chất ma túy

Theo Luật XLVPHC hiện hành, biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ được áp dụng đối với người nghiện ma túy, không áp dụng đối với người có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy,

đồng thời, chỉ quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với người sử dụng trái phép chất ma túy mà không áp dụng BPXLHC đối với đối tượng này. Vì vậy, các cơ quan chức năng chưa có cơ sở pháp lý để quản lý hiệu quả mặc dù thấy được tính chất nguy hiểm, hậu quả gây ra cho xã hội của các đối tượng này. Xuất phát từ tình hình đó, cần phải có cơ chế để quản lý người sử dụng trái phép chất ma túy nhằm phòng ngừa, ngăn chặn hậu quả của việc sử dụng trái phép chất ma túy gây ra cho xã hội, đồng thời hạn chế tối đa tình trạng đối tượng sử dụng ma túy nhiều lần, dẫn đến lệ thuộc, nghiện ma túy và Nhà nước phải bảo đảm nhân lực, kinh phí cai nghiện, quản lý những người này.

Xuất phát từ những thực tế trên, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC đề xuất quy định áp dụng BPXLHC đối với người có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy. Theo đó, người từ đủ 18 tuổi trở lên, trong thời hạn 06 tháng đã hai lần bị XPVPHC về hành vi sử dụng trái phép chất ma túy, đã bị lập biên bản vi phạm hành chính đối với lần vi phạm thứ ba thì bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn (theo quy định tại điểm c khoản 6 Điều 90 dự kiến sửa đổi, bổ sung); trường hợp không có nơi cư trú ổn định thì được giao cho cơ sở bảo trợ xã hội để quản lý, giáo dục trong thời hạn chấp hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn (theo quy định tại khoản 7 Điều 90 dự kiến sửa đổi, bổ sung).

Thứ ba, việc áp dụng BPXLHC và biện pháp thay thế XLVPHC đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy và nghiện ma túy

Luật XLVPHC hiện hành không quy định việc áp dụng BPXLHC với người chưa thành niên từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy hay nghiện ma túy. Tuy nhiên, theo quy định của Điều 29 Luật Phòng, chống ma túy và các văn bản hướng dẫn thi hành, người chưa thành niên từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy vẫn được đưa vào cai nghiện trong cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện để thực hiện việc cai nghiện (các đối tượng này được bố trí khu vực cai nghiện riêng và không bị coi là áp dụng BPXLHC). Hiện nay, việc đưa người nghiện dưới 18 tuổi cai nghiện bắt buộc tại cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy ở nhiều địa phương không được thực hiện hoặc thực hiện không thống nhất, trong khi cai nghiện tự nguyện chưa thu hút được nhiều người tham gia. Đây là vấn đề đang bị bỏ ngỏ, không được xử lý dứt điểm, ở nhiều nơi gây ảnh hưởng không nhỏ tới trật tự xã hội.

Xuất phát từ tình hình thực tiễn nêu trên, dự thảo Luật đề xuất quy định một cách tổng thể việc áp dụng BPXLHC và biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy hay nghiện ma túy như sau:

- Đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi, trong thời hạn 06 tháng đã hai lần bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng trái phép chất ma túy, đã bị lập biên bản vi phạm hành chính, đối với lần vi phạm thứ ba thì áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Trường hợp này, nếu các đối tượng này có nơi cư

trú ổn định và đáp ứng một số các điều kiện theo quy định thì có thể xem xét áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính quản lý tại gia đình.

- Đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy, áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng. Trường hợp này, nếu các đối tượng này có nơi cư trú ổn định và đáp ứng một số các điều kiện theo quy định thì có thể xem xét áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính giáo dục dựa vào cộng đồng.

Thứ tư, về thủ tục áp dụng các BPXLHC

Liên quan đến thủ tục áp dụng các BPXLHC, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC quy định với mục đích đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn tối đa các mốc thời gian thực hiện các công việc. Vì vậy, dự thảo sửa đổi các quy định tại khoản 1 Điều 98, khoản 3 Điều 99, khoản 3 Điều 101 và khoản 3 Điều 103 của Luật XLVPHC hiện hành liên quan đến thủ tục kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC theo hướng: (i) không quy định việc kiểm tra tính pháp lý thành một thủ tục riêng biệt, độc lập; (ii) không quy định thẩm quyền kiểm tra tính pháp lý của công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã đối với hồ sơ đề nghị áp dụng BPXLHC giáo dục tại xã, phường, thị trấn, Trường phòng Tư pháp cấp huyện đối với hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc. Thay vào đó, dự thảo Luật quy định rõ, cơ quan nào lập hồ sơ đề nghị thì phải chịu trách nhiệm về tính pháp lý của hồ sơ.

Thứ năm, việc quản lý đối tượng trong thời gian lập hồ sơ đề nghị áp dụng BPXLHC

Theo quy định của Luật XLVPHC hiện hành, trong thời gian lập hồ sơ đề nghị áp dụng BPXLHC do Tòa án xem xét, quyết định, gia đình hoặc tổ chức xã hội có trách nhiệm quản lý những đối tượng này. Tuy nhiên, xuất phát từ hiệu quả của việc áp dụng cũng như chuẩn hóa thủ tục áp dụng biện pháp này, dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC giao cho cơ quan Công an cấp huyện nơi lập hồ sơ đề nghị; trung tâm, cơ sở tiếp nhận đối tượng xã hội hoặc cơ sở cai nghiện bắt buộc của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý các đối tượng bị áp dụng tùy từng trường hợp cụ thể trong thời gian lập hồ sơ đề nghị áp dụng các BPXLHC.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC liên quan đến các BPXLHC về cơ bản đã tháo gỡ được những vướng mắc về mặt pháp luật cũng như thực tiễn triển khai. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu dự thảo Luật này, tác giả đưa ra vấn đề cần tiếp tục trao đổi liên quan đến việc áp dụng BPXLHC đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy và nghiện ma túy, cụ thể:

Dự thảo Luật đang dự kiến quy định một cách tổng thể việc áp dụng BPXLHC đối với người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi có hành vi sử dụng trái phép chất ma túy hay nghiện ma túy. Đặc biệt, đối với đối tượng từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi nghiện ma túy, thống nhất giao Tòa án nhân dân xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng để quản lý, cai nghiện và học tập hoặc biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính giáo dục

dựa vào cộng đồng (tùy từng trường hợp) thay vì giao Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét, quyết định áp dụng biện pháp cai nghiện tại khu vực riêng trong cơ sở cai nghiện bắt buộc như quy định tại Luật Phòng, chống ma túy hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Điều này nhằm tăng cường quản lý nhà nước về an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong điều kiện Việt Nam hiện nay (việc sử dụng ma túy tổng hợp có xu hướng ngày càng tăng và khó kiểm soát), đồng thời, là những biện pháp phòng ngừa sớm (quản lý tốt người sử dụng ma túy sẽ dần hạn chế số lượng người nghiện ma túy) để giáo dục, giúp đỡ người chưa thành niên sửa chữa sai lầm, thay đổi hành vi, trở thành công dân có ích cho xã hội.

Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, quy định như trên là chưa phù hợp với nguyên tắc bảo đảm lợi ích tốt nhất cho trẻ em theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Mục đích áp dụng chế tài đối với người chưa thành niên là nhằm giáo dục, phòng ngừa chứ không phải là trừng phạt. Bên cạnh đó, Luật Phòng, chống ma túy cũng đã có những quy định cụ thể đối với người chưa thành niên nghiện ma túy. Đối với đối tượng này, có thể tiếp tục thực hiện theo cơ chế Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét, quyết định áp dụng biện pháp cai nghiện bắt buộc để đưa đối tượng này vào điều trị, cai nghiện ma túy trong khu vực dành riêng trong cơ sở cai nghiện bắt buộc (không coi là bị áp dụng BPXLHC) theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy hiện hành (đang được xem xét sửa đổi, bổ sung)./.