|  |  |
| --- | --- |
| BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI |  CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| Số: /TTr-BLĐTBXH |  *Hà Nội, ngày tháng năm 2016* |

**TỜ TRÌNH CHÍNH PHỦ**

**Về dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 221/2013/NĐ-CP ngày 30/12/2013 của Chính phủ quy định chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc**

 Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Chương trình công tác năm 2016 của Chính phủ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với các Bộ, ngành và các cơ quan liên quan xây dựng dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 221/2013/NĐ-CP ban hành ngày 30/12/2013 của Chính phủ quy định chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị định). Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Chính phủ với những nội dung cơ bản như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH**

Sau hai năm thực hiện Nghị định số 221/2013/NĐ-CP ngày 30/12/2013 của Chính phủ quy định chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc (sau đây gọi tắt là Nghị định số 221/2013/NĐ-CP), với sự lãnh đạo, chỉ đạo của Chính phủ, các Bộ, ban, ngành Trung ương và chính quyền địa phương các cấp, công tác lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đã đạt được một số kết quả quan trọng. Tuy nhiên, qua quá trình thực hiện Nghị định số 221/2013/NĐ-CP đã bộc lộ một số bất cập, làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thời gian qua, cụ thể:

***Thứ nhất:*** Quy định chi tiết về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào Cơ sở cai nghiện bắt buộc chưa cụ thể, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau; một số quy định về đối tượng không bị áp dụng biện pháp đưa vào Cơ sở cai nghiện bắt buộc nằm ngoài quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính.

- Điều 3 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP chỉ quy định lại Khoản 1 Điều 96 Luật xử lý vi phạm hành chính mà chưa quy định chi tiết, chưa xác định cụ thể được người “đã bị áp dụng biện pháp” là gồm nhóm nào, tiêu chí nào, giới hạn nào, dẫn đến có nhiều cách hiểu, cách áp dụng khác nhau, việc áp dụng không thống nhất tức là sẽ có sai, có sót và hậu quả sẽ là rất lớn đối với những sai, sót này vì đây là vấn đề liên quan đến các quyền cơ bản của công dân. Do đó, cần phải sửa đổi để có quy định thống nhất, cách hiểu và áp dụng duy nhất, với những tiêu chí định lượng cụ thể để bảo đảm việc đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ là cần thiết và phù hợp nhất đối với tình trạng hiện tại của người nghiện ma túy và yêu cầu bảo đảm trật tự, an toàn xã hội.

- Khoản 2, Khoản 3 Điều 5 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định không lập hồ sơ đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người đang cai nghiện tại cộng đồng và người đang tham gia điều trị thay thế. Tuy nhiên, quy định loại trừ nêu trên không phù hợp với khoản 2 Điều 96 Luật xử lý vi phạm hành chính, đồng thời thực tiễn hiện nay nhiều đối tượng lợi dụng những quy định này, ngang nhiên sử dụng ma túy ngoài cộng đồng, thách thức dư luận, do đó cần bãi bỏ Điều 5 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP.

***Thứ hai:*** Hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trùng lặp, gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

- Khoản 1 Điều 9 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định về hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người có nơi cư trú ổn định cần tới 09 thành phần hồ sơ, trong đó: “Quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do nghiện ma túy” là không cần thiết khi đã yêu cầu “Giấy chứng nhận đã chấp hành xong quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do nghiện ma túy”; “Giấy xác nhận hết thời gian cai nghiện ma túy tại gia đình, tại cộng đồng hoặc tài liệu chứng minh bị đưa ra khỏi chương trình điều trị thay thế” và “Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã về việc giao cho gia đình quản lý người bị đề nghị áp dụng biện pháp” là đòi hỏi ngoài quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính; “Văn bản đề nghị của cơ quan lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp” là đòi hỏi ngoài quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính và không phải là thành phần hồ sơ vì không phải là tài liệu làm căn cứ để chứng minh đối tượng xử lý.

- Khoản 2 Điều 9 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định về hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người nghiện ma túy không có nơi cư trú ổn định có 06 thành phần, trong đó: “Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã về việc giao tổ chức xã hội quản lý người bị đề nghị áp dụng biện pháp” và “Văn bản đề nghị của cơ quan lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc” là đòi hỏi ngoài quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính và không phải là thành phần hồ sơ vì không phải là tài liệu làm căn cứ để chứng minh đối tượng xử lý.

Từ những bất cập nêu trên, cần phải sửa đổi vấn đề này theo hướng đơn giản, cụ thể, đảm bảo sự cần thiết, tính hợp lý và tính hợp pháp.

***Thứ ba:*** Điều kiện đối với người có thẩm quyền xác định người nghiên ma túy chưa phù hợp thực tiễn.

- Điều 10 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định: Người có thẩm quyền xác định người nghiện ma túy phải “**có chứng chỉ hành nghề”** khám bệnh, chữa bệnh và “**có chứng chỉ tập huấn”** về điều trị nghiện ma túy. Căn cứ khoản 2 Điều 66 Luật khám bệnh, chữa bệnh 2009 thì các hoạt động khám, chữa bệnh thực hiện theo pháp luật về xử lý vi phạm hành chính không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật khám bệnh, chữa bệnh. Do đó, nếu theo Điều 10 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP thì hiện nay bác sĩ, y sĩ làm việc tại các cơ sở y tế thực hiện theo pháp luật về xử lý vi phạm hành chính không được xác định tình trạng nghiện ma túy kể cả họ là bác sĩ điều trị nghiện, vì đa số chưa được cấp chứng chỉ hành nghề theo Luật khám bệnh, chữa bệnh.

- Đối với bác sĩ, y sỹ thì nghiệp vụ xác định tình trạng nghiện ma túy không nhất thiết phải có chứng chỉ, mà chỉ cần được tập huấn và cấp chứng nhận là đủ. Nếu đòi hỏi phải là chứng chỉ thì việc tổ chức cấp chứng chỉ sẽ rất phức tạp và hiện nay theo hướng dẫn của liên bộ[[1]](#footnote-1) thì chỉ có một số ít các cơ sở của ngành y tế được thực hiện việc tập huấn và cấp chứng chỉ nên khó đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, nhất là ở tuyến y tế cấp xã.

Do đó, cần phải cắt bỏ một số điều kiện không cần thiết đối với người có thẩm quyền xác định tình trạng nghiện để khắc phục khó khăn, bất cập hiện nay là thiếu người có đủ điều kiện xác định tình trạng nghiện, đồng thời vẫn bảo đảm việc xác định tình trạng nghiện kịp thời, chính xác, khách quan.

***Thứ tư:*** Quy định định mức tiền ăn, ở và sinh hoạt của học viên gây khó khăn cho công tác quản lý tài chính tại các Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Điều 24 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định mức ăn hàng tháng của học viên, trang bị đồ dùng sinh hoạt cá nhân cho học viên theo định lượng hiện vật cụ thể đối với từng loại thực phẩm nhằm bảo đảm khẩu phần ăn tối thiểu cho học viên, tuy nhiên nếu chỉ quy định như hiện tại thì rất khó khăn cho công tác lập, phê duyệt và quyết toán kinh phí vì những hiện vật như: thịt, cá, muối, nước mắm, rau xanh, củi khó xác định cụ thể đơn giá trong kỳ dự toán.

***Thứ năm:*** Chế độ lao động chưa phù hợp với thực tiễn

Điều 27 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP chưa quy định cụ thể điều kiện học viên được tham gia lao động, trong khi đó quy định về quan hệ sử dụng lao động chưa rõ ràng có thể dẫn đến một số quan ngại về vấn đề lao động cưỡng bức; quy định thời gian lao động của học viên không hợp lý (không quá 03 giờ/ngày), tạo thói quen bất thường cho người lao động, dẫn đến tính nghiêm túc và chấp hành kỷ luật lao động không cao. Do đó, cần phải sửa đổi để hoạt động lao động của học viên thực sự giúp học viên nhận thức được giá trị của lao động, phục hồi kỹ năng đã bị suy giảm do nghiện ma túy, đồng thời phù hợp luật pháp quốc tế.

Từ những lý do nêu trên cho thấy, việc ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 221/2013/NĐ-CP là hết sức cấp thiết, góp phần tháo gỡ những tồn tại, khó khăn hiện nay.

**II.** **MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU**

**1. Mục đích**

Cùng với việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2013/NĐ-CP và Nghị định số 111/2013/NĐ-CP, việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 221/2013/NĐ-CP để góp phần tháo gỡ kịp thời khâu khó khăn nhất hiện nay là lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

**2**. **Yêu cầu**

- Tuyệt đối tuân thủ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân và những yêu cầu chính đáng về đạo lý, trật tự và an toàn chung của cộng đồng.

- Bảo đảm tính hợp pháp, tính khả thi, tính thống nhất, đồng thời phải phù hợp với tình hình thực tiễn hiện nay.

**III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

Xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn, ngay khi được Chính phủ giao, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành khẩn trương triển khai các hoạt động cần thiết để xây dựng dự thảo Nghị định theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể:

1. Ngày 25/9/2015 Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ban hành Quyết định số 1376/QĐ-BLĐTBXH thành lập Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập dự thảo Nghị định;

2. Tổ chức rà soát các quy định hiện hành liên quan đến công tác cai nghiện bắt buộc; tổ chức các hội thảo với sự tham gia của các bộ, ngành, địa phương và các nhà khoa học, trên cơ sở đó tổ chức nghiên cứu, đánh giá dự báo tác động về kinh tế - xã hội và xây dựng dự thảo Nghị định;

3. Đăng tải dự thảo Nghị định trên Trang thông tin điện tử của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội để lấy ý kiến nhân dân; đồng thời tổ chức lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương bằng văn bản;

4. Nghiên cứu tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, trên cơ sở đó chỉnh lý dự thảo Nghị định, Tờ trình và các tài liệu khác gửi Bộ Tư pháp thẩm định;

5. Tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo Nghị định, Tờ trình và các tài liệu liên quan trình Chính phủ.

**IV. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

**1. Bố cục của dự thảo Nghị định**

Trên cơ sở kết quả rà soát pháp luật và tình hình triển khai áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; căn cứ Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo Nghị định được bố cục gồm 04 Điều, cụ thể:

**Điều 1:** Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 221/2013/NĐ-CP

- Khoản 1: Sửa đổi, bổ sung Điều 3 quy định chi tiết về đối tượng áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- Khoản 2: Sửa đổi, bổ sung Điều 9 quy định chi tiết về hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- Khoản 3: Sửa đổi Khoản 1 Điều 10 quy định về xác định người nghiện ma túy.

- Khoản 4: Sửa đổi, bổ sung Khoản 1 Điều 12 quy định về chuyển hồ sơ hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- Khoản 5: Sửa đổi, bổ sung Điểm b Khoản 1 Điều 13 quy định về thời gian bổ sung hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- Khoản 6: Sửa đổi, bổ sung Khoản 1, Khoản 2 Điều 24 quy định mức ăn hàng tháng của học viên để thuận lợi cho công tác quản lý tài chính.

- Khoản 7: Bổ sung 01 khoản vào Điều 24 Nghị định 221/2013/NĐ-CP.

- Khoản 8: Sửa đổi Điều 27 quy định về chế độ lao động đối với học viên tại Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

**Điều 2:** Quy định điều khoản thi hành

Khoản 1: Quy định về hiệu lực thi hành.

Khoản 2: Quy định về bãi bỏ các quy định không phù hợp.

Khoản 3: Quy định về tổ chức thực hiện.

**2. Nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định**

2.1. Về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc

a) Sửa đổi, bổ sung Điều 3 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP theo hướng xác định cụ thể người nghiện “đã bị áp dụng biện pháp” giáo dục tại xã, phường, thị trấn cho phù hợp với các quy định của pháp luật về thời hiệu, thời hạn và phù hợp với thực tiễn, bảo đảm việc đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc chỉ là biện pháp cuối cùng, cần thiết và phù hợp nhất đối với tình trạng nghiện hiện tại của đối tượng.

b) Bãi bỏ các quy định về đối tượng loại trừ không áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc quy định tại Điều 5 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP (quy định dẫn chiếu Điều 37 Nghị định số 111/2013/NĐ-CP và khoản 3 Điều 16 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP).

2.2. Về hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc

Để đơn giản hóa và phù hợp với Điểm a Khoản 1 Điều 103 Luật xử lý vi phạm hành chính cần sửa đổi Khoản 1 Điều 9 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP. Theo đó, bỏ các thành phần hồ sơ không cần thiết và nằm ngoài quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính, đồng thời quy định tài liệu xác định người bị lập hồ sơ là người không có nơi cư trú ổn định nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý của hồ sơ.

2.3. Về điều kiện của người có thẩm quyền xác định tình trạng nghiện

Sửa đổi Điều 10 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP theo hướng: cắt giảm điều kiện để mở rộng người có thẩm quyền xác định tình trạng nghiên ma túy. Mở rộng đối tượng được tổ chức tập huấn và cấp chứng chỉ, chứng nhận tập huấn để tháo gỡ khó khăn và phù hợp thực tiễn hiện nay.

2.4. Về chế ăn, ở của học viên

Quy định định mức tiền ăn, ở và sinh hoạt của học viên gây khó khăn cho công tác quản lý tài chính tại các Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Sửa đổi Khoản 1, Khoản 2 và bổ sung 01 khoản vào Điều 24 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP quy định mức ăn hàng tháng và trang bị đồ dùng sinh hoạt cá nhân cho học viên theo mức lương cơ sở và quy định bằng tiền để thuận lợi cho công tác lập, phê duyệt và quyết toán kinh phí hàng năm.

2.5. Về chế độ lao động

Sửa đổi, bổ sung Điều 27 Nghị định số 221/2013/NĐ-CP theo hướng: Bổ sung điều kiện về sức khỏe của đối tượng được tham gia lao động; bổ sung quy định cho phép học viên được tự nguyện đăng lý tham gia lao động ngoài thời gian cai nghiện, chữa bệnh và lao động trị liệu; bổ sung quy định về quan hệ lao động trong Cơ sở cai nghiện bắt buộc nhằm bảo đảm cho hoạt động lao động của học viên tại Cơ sở cai nghiện bắt buộc sẽ thực sự giúp học viên phục hồi kỹ năng lao động đã bị suy giảm, đồng thời bảo đảm phù hợp luật pháp quốc tế.

**IV. VẤN ĐỀ CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU**

Vấn đề quy định đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hiện tại còn có một số ý kiến khác nhau, cụ thể là:

1. Nhóm ý kiến thứ nhất cho rằng: Người “đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn” là người “đã chấp hành xong quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn”. Do đó, đề nghị không lập hồ sơ áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người chưa chấp hành xong biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn”.

2. Nhóm ý kiến thứ hai cho rằng: Người “đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn” là người “đã có quyết định áp dụng biện pháp và đã tổ chức thực hiện nhưng không nhất thiết là đã hoàn thành”, vì nếu quy định là người “**đã chấp hành xong**” thì chưa bao quát được 02 nhóm người nghiện “đã bị áp dụng biện pháp” nhưng chưa hoàn thành và có nguy cơ cao ảnh hưởng tới cộng đồng là: (1) nhóm đã được tổ chức giáo dục nhưng vi phạm cam kết nên không được cấp chứng nhận là đã chấp hành xong và (2) nhóm trốn tránh không thực hiện quyết định. Do đó, đề nghị lập hồ sơ áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với những người bị đình chỉ thi hành hoặc trốn tránh không thực hiện quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn”.

3. Để bảo đảm tính toàn diện, phù hợp thực tiễn và không trái với Khoản 1 Điều 96 Luật xử lý vi phạm hành chính, Ban Soạn thảo đã dự thảo theo ý kiến của Nhóm thứ hai.

Trên đây là Tờ trình dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 221/2013/NĐ-CP, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội kính trình Chính phủ./.

*(Trình kèm theo: dự thảo Nghị định; Báo cáo giải trình ý kiến các tổ chức, cá nhân; Báo cáo thẩm định; Báo cáo giải trình ý kiến thẩm định; Báo cáo đánh giá tác động).*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:*** - Như trên; - Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo); - PTTg Vũ Đức Đam (để báo cáo); - Văn phòng Chính phủ (để phối hợp); - Lưu: VT, PCTNXH (3b). | **BỘ TRƯỞNG****Phạm Thị Hải Chuyền** |

1. Thông tư liên tịch số 17/2015/TTLT-BYT-LĐTBXH. [↑](#footnote-ref-1)