



Chính phủ Việt Nam - Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
Government of Viet Nam - United Nations Development Programme

DỰ ÁN 00058492

“Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”



BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

**Quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình xem xét,
quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính
trong Luật Xử lý vi phạm hành chính**

Nhóm chuyên gia:

1. Nguyễn Công Hồng – Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp
2. Nguyễn Mạnh Cường - Ủy viên Ủy ban Tư pháp
3. Nguyễn Văn Quang – Đại học Luật Hà Nội

Đơn vị đầu mối thực hiện:

Vụ Pháp luật Hình sự- Hành chính, Bộ Tư pháp

MỤC LỤC

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU	<i>i</i>
<i>Nhóm chuyên gia:</i>	<i>i</i>
<i>Đơn vị đầu mối thực hiện:</i>	<i>i</i>
MỞ ĐẦU	1
I. Mục đích nghiên cứu	2
II. Phạm vi và nội dung nghiên cứu	2
III. Phương pháp nghiên cứu	3
IV. Bố cục báo cáo	4
Phần thứ nhất Quy trình xem xét, quyết định và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn	5
I. Quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính về quy trình áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần được quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình áp dụng	5
II. Nội dung quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình áp dụng	8
1. Quy định chi tiết về quy trình lập hồ sơ.....	8
1.1. Lập hồ sơ đề nghị.....	8
Về các tài liệu trong hồ sơ đề nghị.....	11
1.2. Quy trình thông báo cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn	13
1.3. Áp dụng biện pháp thay thế quản lý tại gia đình	14
1.4. Kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ.....	14
2. Quy trình ra quyết định.....	15
2.1. Nội dung và hình thức giáo dục.....	15
- Tổ chức các cuộc họp nhỏ để nhận xét về sự tiến bộ. Tần suất các cuộc họp được tổ chức tùy theo thời gian áp dụng trong quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã	15
2.2. Cuộc họp tư vấn.....	16
2.3. Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn	18
3. Tổ chức thực thi	20
III. Khuyến nghị	21
Phần thứ hai Quy trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính do Tòa án nhân dân quyết định	25
I. Thay đổi về thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và yêu cầu thay đổi về quy trình, thủ tục áp dụng	25
II. Nội dung quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình lập hồ sơ	26
1. Giai đoạn lập hồ sơ.....	26
2. Giai đoạn thông báo về việc lập hồ sơ.....	29
3. Giai đoạn xem xét, quyết định việc chuyển hồ sơ đề nghị Tòa án nhân dân cấp huyện	30
III. Nội dung chi tiết về quy trình xem xét, quyết định tại Tòa án nhân dân	30
1. Các nguyên tắc về thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý tại Tòa án	31
1.1. Các nguyên tắc được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính.....	31
1.2. Các nguyên tắc của thủ tục tư pháp.....	31
2. Thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính	32
3. Các quy định chung về việc tiến hành phiên họp xem xét	33
3.1. Xét xử trực tiếp, bằng lời nói và liên tục	33
3.2. Thành phần phiên xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	33

3.3. Việc thay thế Thẩm phán chủ tọa phiên họp trong trường hợp đặc biệt.....	34
3.4. Bảo đảm sự có mặt của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại phiên họp.	34
3.5. Sự có mặt của Kiểm sát viên.	35
3.6. Sự có mặt của người bảo vệ quyền lợi.....	35
3.7. Sự có mặt của người làm chứng những người làm chứng.	35
3.8. Quy định về thời hạn hoãn phiên họp.....	36
3.9. Quy định về đình chỉ khi cơ quan lập hồ sơ rút đề nghị.....	36
3.10. Quy định về nội quy phiên họp.....	36
3.11. Các loại quyết định của Tòa án.....	37
3.12. Biên bản phiên họp.....	37
4. Quy định về những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	37
4.1. Người tiến hành tố tụng.....	37
4.2. Người tham gia tố tụng.....	38
5. Quy định về trình tự, thủ tục.....	38
5.1. Trình tự, thủ tục phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính	40
5.1.1. Thủ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.	40
5.1.2. Nghiên cứu hồ sơ, chuẩn bị mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	41
5.1.3. Phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	43
5.2. Trình tự, thủ tục giải quyết kháng cáo, kháng nghị đối với Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	46
5.2.1. Quyền kháng cáo, kháng nghị.....	46
5.2.2. Phạm vi, thời hạn kháng cáo, kháng nghị.....	47
5.2.3. Thủ tục kháng cáo, kháng nghị.....	48
5.2.4. Giải quyết việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo, kháng nghị.....	49
5.2.5. Xem xét, giải quyết kháng cáo, kháng nghị.....	50
IV. Quy trình tổ chức thực thi quyết định của Tòa án.....	51
1. Quy trình thi hành quyết định của Tòa án.....	51
2. Quy trình hoãn hoặc miễn chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc.....	52
3. Quy trình xem xét, quyết định giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại tại trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc.....	53
V. Khuyến nghị.....	55
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	57

MỞ ĐẦU

Luật Xử lý vi phạm hành chính đã được Quốc hội thông qua ngày 20 tháng 6 năm 2012 quy định những nội dung quan trọng liên quan đến vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính trong đó các biện pháp xử lý hành chính. Đây là những biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân, áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, bao gồm biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính, thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn vẫn được giữ nguyên là Chủ tịch UBND cấp xã như Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 2002;¹ các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc do Tòa án nhân dân quyết định.²

Việc Luật giao cho cơ quan tư pháp xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính là một vấn đề hoàn toàn mới, mang tính cải cách đột phá trong pháp luật Việt Nam. Sự thay đổi về thẩm quyền này dẫn đến sự thay đổi lớn về quy trình áp dụng. Thêm vào đó, Luật cũng quy định thủ tục xem xét, quyết định và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo hướng bảo đảm công khai, minh bạch và dân chủ; bảo đảm cho người bị xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính và đại diện hợp pháp của họ có cơ hội được giải thích, biện hộ, bảo vệ quyền và lợi ích của mình.

Tuy nhiên, các quy định của Luật về các biện pháp xử lý hành chính mới chỉ dừng lại ở mức độ chung, cần được quy định chi tiết trong các văn bản của Chính phủ (về quy trình lập hồ sơ tại cơ quan hành chính (trước khi chuyển sang Tòa án), quy định việc thi hành quyết định và chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính) và trong văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về quy trình xem xét, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân. Quy trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, đặc biệt là quy trình xem xét, quyết định tại Tòa án sẽ được quy định như thế nào là một thách thức lớn trong quá trình xây dựng các văn bản quy định chi tiết các nội dung của Luật.

Trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” do UNDP tài trợ, Báo cáo nghiên cứu này đề cập đến nội dung quy

¹ Nội dung quy định này của Luật sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2013.

² Các quy định của luật liên quan đến việc áp dụng ba biện pháp này sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2014

định chi tiết và hoàn thiện quy trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính trong Luật xử lý vi phạm hành chính. Báo cáo này không đề cập đến việc chấp hành các quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc và cơ sở cai nghiện bắt buộc.

I. Mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu, đề xuất quy trình xem xét, quyết định và thực thi các biện pháp xử lý hành chính từ giai đoạn lập hồ sơ tại cơ quan hành chính; xem xét, quyết định tại Tòa án nhân dân và thực thi quyết định của Tòa án.

Kết quả nghiên cứu sẽ được sử dụng làm tài liệu tham khảo đối với:

- Việc soạn thảo các nghị định quy định chi tiết Luật Xử lý vi phạm hành chính, gồm nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính; nghị định quy định chi tiết chế độ áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

- Việc soạn thảo Pháp lệnh về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân.

II. Phạm vi và nội dung nghiên cứu

Với mục đích phục vụ việc soạn thảo các Nghị định của Chính phủ quy định về quy trình lập hồ sơ tại cơ quan hành chính và quy trình thực thi quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã và của Tòa án nhân dân; Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định tại Tòa án nhân dân, nghiên cứu này giới hạn trong những nội dung liên quan đến việc quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình áp dụng xem xét, quyết định các biện pháp xử lý hành chính, bao gồm:

1. Tổng hợp, phân tích các quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính về quy trình lập hồ sơ, xem xét, quyết định và thực thi các biện pháp xử lý hành chính;

2. Nghiên cứu các văn bản liên quan đến tổ chức và hoạt động của Tòa án (Luật Tổ chức Tòa án, Bộ luật tố tụng hình sự...) và các công ước quốc tế có liên quan.

3. Trên cơ sở kết quả tổng hợp, phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam; tham chiếu các Công ước quốc tế có liên quan, đưa ra các khuyến nghị về quy trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, gồm:

- *Trình tự, thủ tục lập hồ sơ tại cơ quan hành chính, gồm:*

+ Lập hồ sơ đề nghị giáo dục tại xã, phường, thị trấn để trình Chủ tịch UBND cấp xã quyết định;

+ Lập hồ sơ đề nghị Tòa án nhân dân xem xét, quyết định biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- *Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định tại Tòa án nhân dân, gồm:*

+ Xác định tòa án có thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Nguyên tắc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Trình tự, thủ tục phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân; chú trọng hơn đến các quy định đối với trẻ em bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng;

+ Trình tự, thủ tục giải quyết kháng cáo, kháng nghị đối với quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- *Trình tự, thủ tục thi hành các quyết định, gồm:*

+ Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn;

+ Quyết định đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc

III. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu được sử dụng để thực hiện báo cáo là nghiên cứu tài liệu (*desk review*), tổng hợp, phân tích và so sánh các văn bản quy phạm pháp luật và các kết quả nghiên cứu trước đây, gồm:

- Các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam về xử lý vi phạm hành chính, về quyền trẻ em, về phòng, chống ma túy, về an ninh trật tự để đưa ra các quy định về quy trình áp dụng và quy định chi tiết thi hành khả thi, phù hợp, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

- Các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu của tòa án; về quy trình tố tụng khác có thể vận dụng để áp dụng đối với việc xem xét, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính;

- Yêu cầu của các công ước quốc tế mà Việt Nam đã là thành viên (đặc biệt là Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị,³ Công ước quyền trẻ em, các công ước về kiểm soát ma túy (nội dung về quan điểm đối xử với người nghiện ma túy)), bảo đảm quy trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tuân thủ yêu cầu của các văn bản này;

- Các báo cáo nghiên cứu đã được thực hiện trước đây;

IV. Bộ cục báo cáo

Các biện pháp xử lý hành chính theo quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam bao gồm biện pháp được thực hiện tại cộng đồng do người đứng đầu cơ quan hành chính cấp xã quyết định và các biện pháp cách ly người vi phạm khỏi môi trường sống do Tòa án nhân dân quyết định. Do tính chất và mức độ cưỡng chế, thẩm quyền quyết định áp dụng, trình tự, thủ tục áp dụng các nhóm biện pháp này khác nhau, Báo cáo được chia thành hai phần tương đối độc lập, trong đó phần I đề cập đến quy trình xem xét, áp dụng và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; phần II đề cập đến quy trình xem xét, áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở chữa bệnh bắt buộc tại tòa án nhân dân và quy trình thi hành quyết định của Tòa án nhân dân.

³ Ví dụ quy định của khoản 3 Điều 14 Công ước: “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...”.

Phần thứ nhất
Quy trình xem xét, quyết định và thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

I. Quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính về quy trình áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần được quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình áp dụng

Về cơ bản, trình tự, thủ tục lập hồ sơ, quyết định áp dụng biện pháp này được quy định trên cơ sở kế thừa Pháp lệnh XLVPHC 2002, gồm các giai đoạn sau đây:

- Lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Thi hành quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Luật Xử lý vi phạm hành chính bổ sung các quy định để bảo đảm quy trình áp dụng biện pháp này được minh bạch và dân chủ hơn. Trong giai đoạn lập hồ sơ, Điều 98 của Luật quy định trách nhiệm của công chức tư pháp - hộ tịch trong việc kiểm tra hồ sơ và tổ chức cuộc họp tư vấn; quy định quyền của người bị đề nghị áp dụng giáo dục tại xã, phường, thị trấn được thông báo về việc lập hồ sơ, được quyền đọc hồ sơ và ghi chép các nội dung cần thiết để họ có thể chuẩn bị ý kiến đề tự bảo vệ quyền, lợi ích của mình trong cuộc họp tư vấn. Trong giai đoạn xem xét, quyết định, khoản 1 Điều 98 của Luật quy định tổ chức cuộc họp tư vấn; quy định người bị đề nghị áp dụng và người đại diện hợp pháp của họ phải được mời tham gia và phát biểu ý kiến. Trong giai đoạn thi hành quyết định, Điều 109 của Luật quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người được phân công giúp đỡ đối tượng; quy định về khoản kinh phí hỗ trợ cho việc quản lý, giúp đỡ, giáo dục đối tượng... Đối với đối tượng không có nơi cư trú ổn định là người chưa thành niên, khoản 2 Điều 97 của Luật quy định giao cho cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em để quản lý giáo dục trong thời gian thực hiện biện pháp này.

Mặc dù đối tượng áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn rất đa dạng, Luật không quy định các biện pháp giáo dục riêng biệt đối với từng loại đối tượng. Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính 2002 và Nghị định số 163/2003/NĐ-CP ngày 19/12/2003 quy định chi tiết thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo quy định của Pháp lệnh này cũng không quy định biện pháp giáo dục phù hợp với từng loại đối tượng được giáo dục.

Việc các văn bản nêu trên không quy định các biện pháp giáo dục riêng biệt, đặc thù với các đối tượng được giáo dục ảnh hưởng đến hiệu quả áp dụng biện pháp này. Các quy định chung như phải báo cáo bằng văn bản đối với người được phân công giúp đỡ về tình hình rèn luyện, kết quả sửa chữa sai phạm và về sự tiến bộ của mình như đã nêu trên không phát huy tác dụng đối với đối tượng là người nghiện ma túy. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam đã có những quy định về cai nghiện tại cộng đồng, gồm cai nghiện tự nguyện và cai nguyện bắt buộc, với quy định cụ thể về quy trình cai nghiện gồm khám sức khỏe, phân loại người nghiện ma túy; điều trị cắt cơn, giải độc; quản lý, giám sát người cai nghiện; giáo dục, phục hồi hành vi, nhân cách; dạy nghề, tạo việc làm cho người cai nghiện; đánh giá kết quả; trách nhiệm của người nghiện, của gia đình họ; chế độ hỗ trợ... Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 09/9/2010 của Chính phủ về quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng, biện pháp cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng lại không áp dụng đối với người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.⁴ Như vậy, Nghị định này đã hạn chế cơ hội của những người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được cai nghiện một cách "bài bản" hơn tại cộng đồng theo quy định của pháp luật phòng, chống ma túy.

Đối với người chưa thành niên, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính 2002 và Nghị định số 163/2003/NĐ-CP ngày 19/12/2003 quy định chi tiết thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn không quy định quy trình, thủ tục, biện pháp phù hợp với tâm lý lứa tuổi. Luật Xử lý vi phạm hành chính đã có những quy định đặc thù đối với người chưa thành niên, Điều 136 của Luật quy định người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được đi học, được tham gia các chương trình học tập, dạy nghề khác; tham gia các chương trình tham vấn, phát triển kỹ năng sống tại cộng đồng. Những quy định này cần được quy định chi tiết để bảo đảm hiệu quả của biện pháp này.

Để biện pháp giáo dục tại cộng đồng phát huy hiệu quả, các quy định của Luật về quy trình áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần bảo đảm những yêu cầu sau đây:

- Bảo đảm quyền công dân

Bảo đảm quyền công dân là một trong những quan điểm chỉ đạo trong quá trình xây dựng Luật Xử lý vi phạm hành chính. Trên cơ sở của Luật, các quy

⁴ Khoản 2 Điều 16 Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 09/9/2010 của Chính phủ về quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng

định chi tiết về bảo đảm quyền được thông báo về việc lập hồ sơ, quyền được tham gia cuộc họp tư vấn, quy định về việc thực thi quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn như quy định về đi lại, thay đổi nơi cư trú hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự của người được giáo dục cần cũng cần chú ý để tuân thủ đúng quan điểm chỉ đạo về bảo đảm các quyền của công dân.

- Bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật

Do hiện nay quy định về cai nghiện ma túy tại cộng đồng và áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có những điểm chưa thống nhất. Để bảo đảm hiệu quả áp dụng đối với người nghiện ma túy, quy định áp dụng biện pháp cai nghiện tại cộng đồng đối với người nghiện ma túy cần có những đề xuất để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

- Bảo đảm việc huy động cộng đồng vào việc thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Với tính chất là biện pháp giáo dục dựa vào cộng đồng, cần bảo đảm quy định về cách thức tổ chức quản lý giáo dục đối tượng theo hướng hai chiều giữa người được giao trách nhiệm giáo dục và đối tượng bị áp dụng như: đối với người được giáo dục, họ quyền được đề đạt nguyện vọng, kiến nghị của mình với các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền liên quan đến quá trình áp dụng biện pháp và có trách nhiệm làm bản kiểm điểm, trách nhiệm báo cáo bằng văn bản với người được phân công trực tiếp giúp đỡ về tình hình rèn luyện, tu dưỡng, kết quả sửa chữa sai phạm và sự tiến bộ của đối tượng bị áp dụng; có trách nhiệm tuân thủ các quy định về đi lại, thay đổi nơi cư trú hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự của người được giáo dục. Về phía các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền, cần quy định trách nhiệm của cơ quan Công an, tổ chức được giao quản lý giáo dục đối tượng, cá nhân được phân công trực tiếp giúp đỡ đối tượng, về chế độ miễn chấp hành phần thời gian còn lại của quyết định được miễn chấp hành phần thời gian còn lại khi có tiến bộ rõ rệt và được các tổ chức có trách nhiệm theo dõi, giúp đỡ, giám sát, thừa nhận bằng văn bản; được cấp giấy chứng nhận đã chấp hành xong quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn; có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện hành chính về quyết định áp dụng biện pháp khi không đồng ý...; quy định rõ chế độ áp dụng để đảm bảo cho đối tượng bị áp dụng được sử dụng những phương tiện và dịch vụ đáp ứng tất cả các yêu cầu về sức khỏe và phẩm giá con người.

Bên cạnh đó, cũng cần quy định về việc huy động sự tham gia của các cá nhân, tổ chức trong cộng đồng trong việc giáo dục người vi phạm.

- Các biện pháp giáo dục phải phù hợp với từng loại đối tượng được giáo dục

Như trên đã phân tích, Luật không quy định các biện pháp giáo dục đặc thù đối với người vi phạm, trong khi đối tượng áp dụng của biện pháp này gồm người chưa thành niên, người nghiện ma túy và người có hành vi vi phạm pháp luật về trật tự an toàn xã hội, do đó chưa khắc phục được những hạn chế của pháp luật hiện hành. Đây là một trong những hạn chế lớn cần khắc phục trong các văn bản quy định chi tiết.

- Bảo đảm tính tương thích với các công ước quốc tế, bảo đảm quyền trẻ em

Quy trình xem xét áp dụng các biện pháp xử lý hành chính cần bảo đảm tính tương thích với các yêu cầu về tổ tụng của Công ước các quyền dân sự và chính trị và Công ước quyền trẻ em.

II. Nội dung quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình áp dụng

1. Quy định chi tiết về quy trình lập hồ sơ

1.1. Lập hồ sơ đề nghị

Khoản 1 Điều 97 của Luật quy định những người đề nghị Trưởng Công an cấp xã lập hồ sơ gồm Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã hoặc đại diện cơ quan, tổ chức, đơn vị dân cư ở cơ sở. Về chủ thể có quyền đề nghị lập hồ sơ cần quy định rõ đại diện của cơ quan, tổ chức nào, ví dụ trường học, đoàn thanh niên, hội phụ nữ. Đại diện của đơn vị dân cư ở cơ sở có thể quy định là tổ trưởng Tổ dân phố, trưởng thôn, ấp, buôn, sóc, bản... Ngoài ra, hồ sơ đề nghị cần quy định thêm có văn bản đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đối với văn bản đề nghị áp dụng của Tổ trưởng Tổ dân phố... có cần có ý kiến của đại diện người dân trong tổ dân phố, thôn, ấp...

Sau khi nhận được đề nghị, Trưởng Công an cấp xã xem xét, thông báo cho cá nhân, tổ chức đề nghị về việc chấp nhận hoặc không chấp nhận đề nghị của họ trong thời hạn 5 ngày, nếu không chấp nhận thì phải ghi rõ lý do.

Một điểm cần chú ý là những chủ thể có thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị cũng như công an xã chỉ có thể lập hồ sơ đối với một số đối tượng quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 90 Luật Xử lý vi phạm hành chính mà không thể lập hồ sơ đối với những hành vi có dấu hiệu tội phạm quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 90 của Luật. Chúng tôi khuyến nghị nghị định quy định chi tiết biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần có một điều quy định rõ ràng về thẩm quyền lập hồ sơ theo hướng Trưởng Công an cấp xã lập hồ sơ đối với đối tượng

quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 90 Luật xử lý vi phạm hành chính; Công an huyện, công an tỉnh lập hồ sơ đối với tất cả các đối tượng quy định tại Điều 90 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Việc lập hồ sơ đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi 02 lần trở lên trong 06 tháng có hành vi trộm cắp, lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự (theo quy định của khoản 3 Điều 90) và người từ đủ 18 tuổi trở lên 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 02 lần trở lên trong 06 tháng nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự (khoản 5 Điều 90) cần được quy định là sẽ tiến hành khi nào, các hành vi vi phạm này đã bị xử phạt hành chính hay chưa. Theo chúng tôi, nên quy định những hành vi này trước đó đã bị xử phạt hành chính vì chỉ khi có quyết định xử phạt của người có thẩm quyền thì mới có căn cứ pháp lý khẳng định đó là hành vi vi phạm. Chỉ lập hồ sơ khi trong thời gian sáu tháng, đối tượng đã bị xử phạt hành chính từ 02 lần trở lên mà vẫn còn vi phạm. Nói cách khác, sau khi xác định đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính từ 02 lần trở lên trong 06 thì từ lần vi phạm thứ 3 trở đi sẽ xem xét để lập hồ sơ đề nghị giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Tương tự như quy định tại khoản 5 Điều 90, khoản 4 Điều 92 và khoản 1 Điều 94 Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng quy định điều kiện “02 lần trở lên trong 6 tháng.” Để bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, chúng tôi cho rằng thời điểm lập hồ sơ đối với đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là người chưa thành niên quy định tại khoản 4 Điều 92 và đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc quy định tại khoản 1 Điều 94 Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng nên quy định chi tiết theo cách thức tương tự, cụ thể là việc lập hồ sơ được tiến hành sau khi đối tượng chấp hành xong biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn bị xử phạt vi phạm hành chính 2 lần trở lên trong 6 tháng mà vẫn còn vi phạm.

Đối với người chưa thành niên không xác định được nơi cư trú ổn định, khoản 2 Điều 97 của Luật quy định giao cho cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em để quản lý, giáo dục trong thời hạn chấp hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Luật không quy định Chủ tịch UBND cấp xã nơi cơ sở bảo trợ xã hội đóng trụ sở hay Chủ tịch UBND cấp xã nơi người chưa thành niên có hành vi vi phạm ra quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Luật cũng không quy định việc đưa người chưa thành niên vào cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em được thực hiện vào giai đoạn nào, trước hay sau khi ra quyết định giáo

dục tại xã, phường, thị trấn. Nói cách khác, Luật không quy định quy trình đối với đối tượng này.

Theo cách quy định tại Khoản 2 Điều 98 Luật Xử lý vi phạm hành chính “nếu đối tượng không có nơi cư trú ổn định thì giao cho cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em để quản lý giáo dục”, được hiểu là việc này sẽ được thực hiện sau khi có quyết định. Vấn đề đặt ra là nếu được thực hiện sau khi ra quyết định giáo dục thì trong thời gian xem xét, ra quyết định, người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định sẽ ở đâu.

Chúng tôi cho rằng, nên quy định chuyển người chưa thành niên đến những cơ sở này để thu xếp chỗ ở cho họ trong thời gian làm thủ tục. Thẩm quyền quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần được giao cho Chủ tịch UBND cấp xã nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở vì các lý do sau đây:

Thứ nhất, Luật chỉ quy định giao cho cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em để quản lý, giáo dục mà không hạn chế việc đưa người chưa thành niên vào những cơ sở này để hỗ trợ chỗ ở cho họ;

Thứ hai, Luật không quy định Chủ tịch UBND cấp xã nào sẽ ra quyết định. Nếu quy định Chủ tịch UBND cấp xã nơi họ có hành vi vi phạm pháp luật ra quyết định là không khả thi vì Luật yêu cầu người chưa thành niên phải tham gia cuộc họp tư vấn để phát biểu ý kiến của mình. Trên thực tế, hầu hết các tỉnh, thành phố chỉ có 1 cơ sở bảo trợ xã hội, cá biệt tỉnh Hậu Giang không có cơ sở bảo trợ xã hội, việc bố trí để người chưa thành niên đang ở cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em về địa bàn xã, phường, thị trấn nơi họ có hành vi vi phạm pháp luật không dễ dàng. Mặt khác, việc thực hiện quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn không chỉ có người làm việc trong cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em, mà còn cần sự phối hợp của những cá nhân, tổ chức khác trong cộng đồng để phát huy vai trò của cộng đồng trong việc giáo dục người chưa thành niên. Sẽ không hợp lý nếu Chủ tịch UBND cấp xã nơi người chưa thành niên có hành vi vi phạm pháp luật ra quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn trong đó lại giao trách nhiệm quản lý, giáo dục cho cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em và những cá nhân, tổ chức tại địa bàn xã, phường nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở.

Đồng thời, Nghị định quy định chi tiết biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần quy định trình tự áp dụng riêng với đối tượng này theo hướng Trưởng Công an cấp xã nơi người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định có hành vi vi phạm pháp luật sẽ đề nghị Chủ tịch UBND cùng cấp chuyển người

chưa thành niên đến cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em. Trưởng Công an cấp xã nơi người chưa thành niên có hành vi vi phạm pháp luật sẽ lập hồ sơ theo quy định tại khoản 1 Điều 97 Luật Xử lý vi phạm hành chính, có trách nhiệm chuyển hồ sơ đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở để xem xét, ra quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Trên cơ sở những phân tích nêu trên, chúng tôi đề xuất quy định cụ thể thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người vi phạm cư trú và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đã tiếp nhận người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định đóng trụ sở.

Về thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị, chúng tôi đề xuất cần quy định rõ:

Trưởng Công an cấp xã nơi đối tượng quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 90 Luật Xử lý vi phạm hành chính cư trú này lập hồ sơ đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Trưởng Công an cấp xã nơi đối tượng quy định tại các khoản 3, 4 và 5 Điều 90 Luật Xử lý vi phạm hành chính thực hiện hành vi vi phạm pháp luật lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã phường, thị trấn và đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp chuyển hồ sơ đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng cư trú để xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Cơ quan Công an cấp huyện hoặc Công an cấp tỉnh lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với đối tượng quy định tại Khoản 1 và khoản 2 Điều 97 Luật Xử lý vi phạm hành chính và chuyển hồ sơ đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng cư trú để xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Về các tài liệu trong hồ sơ đề nghị

Khoản 3 Điều 97 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định chung về hồ sơ, song cần quy định chi tiết với từng đối tượng đặc thù. Ví dụ như cần có văn bản của cơ quan y tế xác định tình trạng nghiện của người nghiện ma túy, giấy tờ làm căn cứ xác định độ tuổi của người chưa thành niên bị đề nghị áp dụng. Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng như các văn bản có liên quan chưa có quy định về cách thức xác định độ tuổi của người chưa thành niên và người bị áp dụng biện pháp giáo dục đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc trong

trường hợp họ không có giấy khai sinh, chứng minh nhân dân hoặc chứng minh nhân dân, sổ hộ khẩu chỉ ghi năm sinh. Vấn đề đặt ra là ngoài giấy khai sinh, chứng minh nhân dân và sổ hộ khẩu, các giấy tờ khác có ghi ngày tháng năm sinh có được coi là căn cứ pháp lý để xác định độ tuổi hay không? Sổ hộ tịch của cơ quan đăng ký hộ tịch có được coi là căn cứ để xác định độ tuổi hay không? Trong trường hợp các giấy tờ chỉ ghi năm sinh cần phải quy định nguyên tắc áp dụng có lợi cho người vi phạm, ví dụ như lấy ngày cuối cùng của tháng 12 làm thời điểm tính độ tuổi.

Chúng tôi đề xuất cần quy định việc xác định độ tuổi trong Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính vì việc xác định độ tuổi không chỉ phục vụ cho việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hay biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc mà còn phục vụ cho việc xác định độ tuổi của người chưa thành niên bị xử phạt vi phạm hành chính.

Luật quy định hồ sơ của người chưa thành niên phải có nhận xét của nhà trường, cơ quan, tổ chức nơi họ học tập, làm việc (nếu có), ý kiến cha mẹ, người giám hộ. Tuy nhiên, Luật chưa quy định thời gian để lấy ý kiến những cơ quan, tổ chức, cá nhân này, do đó, quy trình cần lập hồ sơ cần quy định nội dung này.

Bên cạnh đó, cần quy định nguyên tắc phải xác minh nơi cư trú của những người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật tại nơi họ không cư trú. Trong thực tiễn hiện nay, hầu như việc xác minh nơi cư trú không được thực hiện. Hạn chế này một phần do quy định của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính quy định nếu đối tượng thực hiện hành vi vi phạm pháp luật đáng lẽ thuộc đối tượng áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, nhưng nếu không có nơi cư trú nhất định, thì áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng (đối với người chưa thành niên), đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh (đã được đổi tên thành cơ sở cai nghiện bắt buộc). Trên tinh thần bảo đảm tốt hơn quyền con người, Luật xử lý vi phạm hành chính quy định đối với trẻ em thuộc đối tượng áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, nếu không có nơi cư trú thì ở tại cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em để thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đối với đối tượng bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, điểm b khoản 1 Điều 101 và điểm b khoản 1 Điều 103 Luật xử lý vi phạm hành chính yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải xác minh nơi cư trú. Đồng thời, điểm c khoản 1 Điều 101 và điểm c khoản 1 Điều 103 cũng giao trách nhiệm cho Trưởng Công an cấp xã giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp thu thập tài

liệu và lập hồ sơ. Vì lý do này, chúng tôi đề xuất nên quy định rõ trách nhiệm xác minh nơi cư trú là cơ quan công an đang lập hồ sơ; đồng thời quy định rõ sau khi xác minh được nơi cư trú thì chuyển về Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng cư trú để xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; trong trường hợp đối tượng là người chưa thành niên, mà không xác minh được nơi cư trú, thì chuyển đối tượng và bản sao hồ sơ đến cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em; đồng thời chuyển hồ sơ đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, nơi cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em đó đóng trụ sở để xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Cùng với quy định về việc chuyển hồ sơ, cần quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi nhận được hồ sơ theo hướng sau khi nhận được hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng thực hiện hành vi vi phạm pháp luật, cơ quan Công an cấp huyện, cơ quan Công an cấp tỉnh gửi đến, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng cư trú hoặc nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở giao hồ sơ cho Trưởng Công an cùng cấp kiểm tra, bổ sung các thông tin, tài liệu, lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan. Thời hạn kiểm tra, bổ sung thông tin, tài liệu và lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan theo chúng tôi nên là 05 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ.

1.2. Quy trình thông báo cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Trưởng Công an cấp xã phải thông báo bằng văn bản về việc lập hồ sơ trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày hoàn thành việc lập hồ sơ cho người bị áp dụng hoặc cha, mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên bị áp dụng. Nội dung văn bản thông báo cần được quy định chi tiết, có thể được mẫu hóa, gồm các nội dung: cơ quan, tổ chức, cá nhân đề nghị lập hồ sơ, lý do bị lập hồ sơ, thời gian đọc hồ sơ (từ ngày đến ngày....) địa điểm đọc hồ sơ (trụ sở Công an cấp xã).

Việc gửi thông báo về việc lập hồ sơ cần được thể hiện bằng văn bản, có ký giao/nhận với người bị đề nghị áp dụng hoặc cha mẹ của họ trong trường hợp là người chưa thành niên và phải lưu hồ sơ. Nội dung văn bản thông báo về việc lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn phải nêu rõ lý do lập hồ sơ đề nghị; thể hiện rõ quyền đọc, ghi chép và sao chụp những nội dung cần thiết trong hồ sơ của người nhận được thông báo; địa điểm đọc hồ sơ; thời hạn đọc, ghi chép và sao chụp là 05 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được thông báo và ghi rõ họ có quyền phát biểu ý kiến về hồ sơ tại cuộc họp tư vấn.

Đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định, nếu không xác định được cha mẹ, người giám hộ, chúng tôi đề xuất có thể chuyển thông báo cho Giám đốc Cơ sở bảo trợ xã hội nơi người chưa thành niên đang được bố trí chỗ ở để họ chuẩn bị ý kiến và phát biểu tại cuộc họp tư vấn.

1.3. Áp dụng biện pháp thay thế quản lý tại gia đình

Luật quy định biện pháp quản lý tại gia đình là biện pháp thay thế cho việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người chưa thành niên là người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi 02 lần trở lên trong 06 tháng có hành vi trộm cắp, lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Nếu xét thấy đủ điều kiện để có thể áp dụng biện pháp thay thế, trong giai đoạn này, Trưởng Công an cấp xã có thể đề nghị Chủ tịch UBND cấp xã chuyển sang áp dụng biện pháp thay thế mà không tiến hành quy trình áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

1.4. Kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ

Khoản 1 Điều 98 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định công chức tư pháp-hộ tịch có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ và tổ chức cuộc họp tư vấn. Tuy nhiên, Luật chỉ quy định thời gian kiểm tra hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh mà chưa quy định thời gian thực hiện công việc này cũng như những nội dung pháp lý của hồ sơ cần kiểm tra.

Chúng tôi đề xuất thời gian kiểm tra hồ sơ là 05 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ. Các nội dung cần kiểm tra gồm:

- Các tài liệu, giấy tờ trong hồ sơ đề nghị theo quy định tại khoản 3 Điều 97, văn bản của cơ quan y tế xác định tình trạng nghiện, văn bản xác định độ tuổi chính xác (trong trường hợp các giấy tờ như chứng minh thư, hộ khẩu... không ghi rõ ngày tháng sinh).

- Thời hiệu áp dụng, đối tượng áp dụng có đúng với quy định của Luật không;

- Thẩm quyền đề nghị, thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị; trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo quy định.

- Có thông báo cho người bị đề nghị áp dụng không?

Do quy định về kiểm tra hồ sơ được áp dụng đối với cả bốn biện pháp xử lý hành chính, theo chúng tôi, vấn đề này nên được quy định trong Nghị định

quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính, thay vì quy định ở các Nghị định quy định chi tiết việc áp dụng những biện pháp này.

2. Quy trình ra quyết định

2.1. Nội dung và hình thức giáo dục

Quy định về nội dung giáo dục và hình thức giáo dục không liên quan đến quy trình áp dụng. Tuy nhiên, đây là cơ sở để đề ra những biện pháp, nội dung giáo dục phù hợp với đối tượng bị áp dụng trong cuộc họp tư vấn. Trong khi đó, Luật không quy định chi tiết về vấn đề này. Chúng tôi đề xuất cần quy định các nội dung giáo dục như sau:

- Phổ biến các quy định của pháp luật có liên quan để người được giáo dục nhận biết hành vi sai phạm của mình, cần phải có ý thức để điều chỉnh để phù hợp với quy tắc xử sự chung của xã hội;

- Đối với người nghiện ma túy, nội dung giáo dục bao gồm tác hại của ma túy; các chương trình cai nghiện bắt buộc tại cộng đồng; cai nghiện bằng điều trị cai nghiện bằng thuốc thay thế...

- Các nội dung thuộc chương trình giáo dục, dạy nghề, phát triển kỹ năng sống... cho người chưa thành niên...

Về hình thức thực hiện

- Tổ chức các buổi nói chuyện về những chủ đề nêu trên với người được giáo dục. Người được giáo dục báo cáo, viết thu hoạch về những nội dung đã nắm bắt được, nhận thức về hành vi của mình.

- Người được giáo dục viết kiểm điểm, cam kết về việc thực hiện đúng pháp luật.

- Tổ chức các cuộc họp nhỏ để nhận xét về sự tiến bộ. Tần suất các cuộc họp được tổ chức tùy theo thời gian áp dụng trong quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã.

- Tổ chức cai nghiện cho người nghiện ma túy, nếu không tự nguyện thì bắt buộc cai nghiện tại cộng đồng; vận động tham gia chương trình cai nghiện bằng thuốc thay thế.

- Sắp xếp cho người chưa thành niên đi học văn hóa, học nghề đúng với độ tuổi và khả năng.

- Sắp xếp để người chưa thành niên tham gia các chương trình tham vấn, giáo dục kỹ năng sống phù hợp với tính chất hành vi vi phạm của họ.

- Đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định phải bố trí nơi ở tại cơ sở bảo trợ xã hội hoặc trợ cơ sở giúp trẻ em: Đây là đối tượng đặc biệt, nếu điều kiện cho phép, cần bố trí người giúp đỡ là người ở cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em và cá nhân, tổ chức khác ở địa bàn xã, phường, thị trấn. Cần có quy định về việc phối hợp giữa cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em với tổ chức, cá nhân ngoài cộng đồng.

2.2. Cuộc họp tư vấn

Luật quy định 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 Việt Nam và một số tổ chức xã hội cùng cấp có liên quan, đại diện dân cư ở cơ sở. Người bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ phải được mời tham gia cuộc họp và phát biểu ý kiến của mình về việc áp dụng biện pháp.

Để bảo đảm thành phần cuộc họp phù hợp với đối tượng bị đề nghị áp dụng, chúng tôi đề xuất quy định ngoài thành phần như Luật đã quy định, trường hợp người bị đề nghị áp dụng biện pháp là người chưa thành niên, ngoài những thành phần nêu trên, thì phải có công chức văn hóa - xã hội, cộng tác viên trẻ em (nếu có) để phát biểu về sự cần thiết áp dụng biện pháp này đối với người chưa thành niên; việc áp dụng có vì lợi ích tốt nhất của họ hay không; đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định đang được giao quản lý tại cơ sở bảo trợ xã hội hoặc cơ sở trợ giúp trẻ em, thì phải có đại diện của cơ sở đó tham dự và phát biểu ý kiến.

Trường hợp người bị đề nghị áp dụng biện pháp là người nghiện ma túy, ngoài những thành phần nêu trên, thì phải có đại diện tổ công tác cai nghiện ma túy ở cộng đồng hoặc đại diện của cơ sở điều trị nghiện.

Vì hồ sơ có thể được chuyển từ nơi khác đến, trong trường hợp cần thiết, có thể mời cơ quan Công an nơi đã chuyển hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn tham dự.

Để bảo đảm sự có mặt của người bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và người đại diện hợp pháp của họ, cha mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên, mặc dù Luật đã quy định những người này phải được mời tham gia cuộc họp và phát biểu ý kiến về việc áp dụng biện pháp, cần quy định cụ thể việc mời những người này tham gia cuộc họp phải được thể hiện bằng văn bản và gửi trước khi tiến hành cuộc họp ít nhất 03 ngày làm việc.

Về điều kiện tổ chức cuộc họp tư vấn, cần quy định rõ chỉ được tiến hành khi có ít nhất 2/3 số thành viên có mặt. Trường hợp cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của người chưa thành niên vắng mặt mà có lý do chính đáng, thì phải

hoãn cuộc họp tư vấn. Số lần hoãn không quá ba lần, thời gian hoãn không tính vào thời gian xem xét, ra quyết định áp dụng biện pháp này.

Về trình tự, nội dung cuộc họp tư vấn, có thể nghiên cứu để quy định thành quy trình các bước, cụ thể là:

- Đại diện Công an cấp xã trình bày lý do, nêu vi phạm pháp luật của người bị đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, kết quả xác minh, chứng cứ thu thập được, biện pháp hòa giải, các biện pháp giúp đỡ, giáo dục đã áp dụng đối với người đó (nếu có). Công chức tư pháp - hộ tịch trình bày kết quả kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ;

- Người bị đề nghị giáo dục phát biểu ý kiến về lý do vi phạm pháp luật, nhận thức của mình đối với hành vi vi phạm pháp luật và kế hoạch sửa chữa khuyết điểm. Người bị đề nghị giáo dục cũng có thể đáp lại ý kiến của đại diện Công an xã và có quyền đưa ra chứng cứ chứng minh mình không vi phạm pháp luật;

- Cha mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên hoặc người đại diện hợp pháp của họ phát biểu ý kiến về nhân thân của người chưa thành niên, hoàn cảnh gia đình, hoàn cảnh vi phạm pháp luật của người chưa thành niên, trách nhiệm của gia đình trong việc quản lý, giáo dục người chưa thành niên tại gia đình để khắc phục các nguyên nhân, điều kiện vi phạm pháp luật. Trường hợp họ vắng mặt nhưng có ý kiến bằng văn bản, thì phải được đọc tại cuộc họp

- Nếu có người bị hại tham gia cuộc họp thì họ phát biểu ý kiến về những ảnh hưởng về vật chất và tinh thần mà hành vi vi phạm pháp luật gây ra, đề xuất biện pháp khắc phục thiệt hại;

- Công chức văn hóa, xã hội hoặc cộng tác viên công tác xã hội hoặc cộng tác viên trẻ em (nếu có) phát biểu ý kiến về nhân thân của người chưa thành niên, hoàn cảnh gia đình, đề xuất biện pháp hỗ trợ, giáo dục phù hợp nhằm giúp người chưa thành niên khắc phục nguyên nhân, điều kiện vi phạm pháp luật;

- Trên cơ sở phân tích nhân thân, hoàn cảnh gia đình, hoàn cảnh vi phạm pháp luật của người chưa thành niên, nguyên nhân vi phạm pháp luật, các thành viên thảo luận về:

- + Sự cần thiết áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; khả năng áp dụng biện pháp quản lý tại gia đình thay cho biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn;

- + Các hình thức, biện pháp giáo dục, hỗ trợ cần thiết; các điều kiện áp dụng biện pháp quản lý tại gia đình đối với đối tượng là người chưa thành niên;

- + Biện pháp khắc phục thiệt hại do vi phạm pháp luật gây ra (nếu có thể khắc phục được);

- + Thời gian áp dụng biện pháp;

+ Lựa chọn cơ quan, tổ chức hoặc gia đình phù hợp để giao trách nhiệm quản lý, giáo dục đối tượng;

+ Hình thức cai nghiện đối với người nghiện ma túy trong trường hợp họ không tự nguyện lựa chọn và cam kết

Đối với người nghiện ma túy, nên cho họ có cơ hội lựa chọn hình thức cai nghiện tự nguyện tùy vào thực tiễn tổ chức công tác cai nghiện của địa phương, có thể là cai nghiện tự nguyện tại gia đình hoặc cộng đồng theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy và Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 09/9/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng hoặc tham gia chương trình điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế theo quy định tại Nghị định số 96/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 của Chính phủ quy định về điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế. Bất kể tham gia hình thức nào, người nghiện ma túy phải cam kết về việc tự nguyện cai nghiện, điều trị nghiện.

Cần quy định nội dung cuộc họp phải được ghi thành biên bản và lưu hồ sơ.

2.3. Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Luật quy định trong thời hạn ba ngày kể từ ngày kết thúc cuộc họp tư vấn, Chủ tịch UBND cấp xã xem xét, quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Như vậy, Chủ tịch UBND cấp xã có thể lựa chọn:

- Ra quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Quyết định không áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.
- Quyết định áp dụng biện pháp quản lý tại gia đình (biện pháp thay thế) đối với người chưa thành niên là người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi 02 lần trở lên trong 06 tháng có hành vi trộm cắp, lừa đảo, đánh bạc, gây rối trật tự công cộng nếu xét thấy đủ điều kiện để có thể áp dụng biện pháp thay thế.

Luật không quy định trường hợp không áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có cần thể hiện bằng văn bản dưới hình thức quyết định hay không. Theo chúng tôi, để thể hiện tính pháp lý, cần quy định trong trường hợp xét thấy không cần thiết hoặc không đủ điều kiện áp dụng, Chủ tịch UBND cấp xã ra quyết định không áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đồng thời, cần quy định chi tiết nội dung của 3 loại quyết định này.

Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người nghiện ma túy

Về nội dung quyết định, ngoài những nội dung như đã quy định tại khoản 3 Điều 98 của Luật, đối với đối tượng là người nghiện ma túy, cần gắn việc giáo dục tại xã, phường, thị trấn với cai nghiện tại gia đình, cộng đồng. Căn cứ vào

các điều kiện quy định tại Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 09/9/2010 quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng, Chủ tịch UBND cấp xã quyết định hình thức cai nghiện phù hợp. Do thẩm quyền quyết định biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn và cai nghiện tại cộng đồng đều là Chủ tịch UBND cấp xã, có thể tính đến phương án gộp các nội dung trong 01 quyết định mà không nhất thiết phải ra các quyết định khác nhau. Trong quyết định phải quy định rõ thời hạn cai nghiện, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân và gia đình được giao quản lý, giúp đỡ người cai nghiện. Một điểm cần lưu ý, do Nghị định số 94/2010/NĐ-CP loại trừ không áp dụng đối với người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, Nghị định quy định chi tiết biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn phải sửa đổi Điều 16 Nghị định số 94/2010/NĐ-CP theo hướng bãi bỏ điểm a khoản 2 Điều 16 Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 09/9/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng. Việc ban hành một quyết định gồm nội dung giáo dục tại xã, phường, thị trấn và cai nghiện tại cộng đồng cũng cần được thể hiện trong Nghị định quy định chi tiết biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Nếu địa phương có triển khai chương trình cai nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế (methadone) theo Nghị định số 96/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế; nếu người nghiện ma túy đủ điều kiện và tình nguyện tham gia, quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn cần có nội dung giao các cá nhân, tổ chức trách nhiệm hỗ trợ người nghiện ma túy tham gia điều trị nghiện bằng thuốc thay thế.

Quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định

Về bản chất, biện pháp này được thực hiện nhằm huy động cộng đồng trong việc giáo dục người có hành vi vi phạm pháp luật. Mặc dù người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định ở tại cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em, chịu sự quản lý của những cơ sở này, song vẫn cần có sự tham gia giáo dục của các cá nhân, tổ chức khác trong cộng đồng. Quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã cần thể hiện rõ các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm phối hợp với cơ sở trợ giúp trẻ em, cơ sở bảo trợ xã hội trong việc giáo dục người chưa thành niên. Trong trường hợp không cần thiết áp dụng biện pháp giáo dục đối với họ, cơ sở bảo trợ xã hội vẫn bố trí chỗ ở và các chế độ, chính sách như những đối tượng khác nếu họ có nguyện vọng ở lại.

3. Tổ chức thực thi

Để phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa, phong tục, tập quán ở mỗi địa phương và sự chủ động của Chủ tịch UBND cấp xã khi ra quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn, không cần thiết phải quy định chi tiết giao người được giáo dục cho cơ quan, tổ chức, cá nhân nào. Đồng thời, cũng không cần thiết phải quy định số lượng cuộc họp, cách thức tiến hành họp như thế nào để có thể giáo dục được người vi phạm pháp luật. Thực tiễn hiện nay cho thấy nhiều địa phương tổ chức họp kiểm điểm trước toàn thể người dân trong cộng đồng nhưng việc tổ chức kiểm điểm này nhiều khi lại gây tâm lý xấu hổ, ảnh hưởng tiêu cực đối với người được giáo dục, đặc biệt là đối với người chưa thành niên. Vì lý do này, chúng tôi đề xuất quy định không tổ chức cuộc họp mang tính chất kiểm điểm người chưa thành niên có sự tham gia của người dân trong cộng đồng mà chỉ nên tổ chức các cuộc họp nhỏ để thi hành quyết định với sự tham gia của cơ quan Công an, tổ chức hoặc người được phân công giúp đỡ, giáo dục người chưa thành niên), người chưa thành niên và gia đình họ hoặc đại diện cơ sở bảo trợ xã hội. Nội dung các cuộc họp nhằm phổ biến các quy định của pháp luật có liên quan để họ nhận biết hành vi của mình là sai, cần phải có ý thức để điều chỉnh để phù hợp với quy tắc xử sự chung của xã hội; trên cơ sở này, đề nghị người chưa thành niên làm cam kết. Theo chúng tôi, bản cam kết có thể được thực hiện dưới dạng “bản thu hoạch” những gì người chưa thành niên đã được phổ biến, nhận thức của họ là gì và ý định sửa chữa thế nào; cần có sự tham gia của cha mẹ, người giám hộ trong quá trình người chưa thành niên viết “bản thu hoạch” để bảo đảm các nội dung mang tính nghĩa vụ của người chưa thành niên được đề cập đến, ví dụ như người chưa thành niên phải đi học hoặc tham gia các chương trình học tập hoặc dạy nghề khác; thực hiện những tiêu chuẩn nhất định trong ứng xử; không liên hệ bằng bất kỳ hình thức nào với một số cá nhân cụ thể, không đến một số địa điểm nhất định có thể gây ảnh hưởng xấu đối với người chưa thành niên. Cuộc họp phải bảo đảm tính thân thiện. Trong trường hợp người chưa thành niên không thực hiện được những gì họ đã viết trong bản thu hoạch, không cần thiết tiến hành tổ chức cuộc họp kiểm điểm hay nhắc nhở mà nên quy định trách nhiệm của người được phân công giáo dục giúp đỡ. Để bảo vệ bí mật riêng tư và phù hợp với đặc điểm tâm sinh lý của người chưa thành niên, chúng tôi đề xuất quy định thành nguyên tắc không công khai việc tổ chức, nội dung, kết quả cuộc họp tư vấn và thi hành quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người chưa thành niên.

Đối với người chưa thành niên đang ở tại cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em, cần quy định trách nhiệm của cơ sở này trong việc thực hiện quyết

định giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo hướng phải tiếp nhận đối tượng, phải tham gia cuộc họp tư vấn, phải phân công cán bộ trực tiếp quản lý, giáo dục người chưa thành niên. Để bảo đảm sự gắn kết với cộng đồng trong việc giáo dục người chưa thành niên, các cơ sở này phải tạo điều kiện cho người chưa thành niên được đi học, tham gia các chương trình học tập hoặc dạy nghề, các chương trình tham vấn, phát triển kỹ năng sống phù hợp được tổ chức tại địa phương; phải phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan tại cộng đồng trong việc quản lý, giáo dục người chưa thành niên.

Kế thừa quy định hiện hành về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, theo chúng tôi, vẫn tiếp tục cần quy định cụ thể các biện pháp quản lý như chế độ báo cáo, việc đi lại, thay đổi nơi cư trú của người được giáo dục (các trường hợp người được giáo dục được vắng mặt tại nơi cư trú), thủ tục xin phép vắng mặt...

III. Khuyến nghị

Về cơ bản, các nội dung chi tiết của quy trình đã được đề xuất tương đối chi tiết trong các mục trên của Báo cáo. Tại phần này, chúng tôi chỉ đề xuất nên quy định những nội dung gì trong các văn bản khác nhau, cụ thể là:

1. Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính cần quy định những vấn đề chung của 4 biện pháp xử lý hành chính, như:

1.1. Cần quy định các thức xác định độ tuổi của người chưa thành niên và người bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc. Đây không phải là vấn đề về quy trình áp dụng, song chúng tôi kiến nghị phải quy định chi tiết để làm cơ sở cho giai đoạn kiểm tra hồ sơ. Về cách thức và nội dung quy định, chúng tôi kiến nghị như sau:

1. Khi xử lý vi phạm hành chính đối với người chưa thành niên hoặc khi áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với đối tượng quy định tại điểm c khoản 2 Điều 94 Luật Xử lý vi phạm hành chính mà chưa đủ căn cứ để xác định độ tuổi chính xác của đối tượng thì người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính hoặc người có thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị áp dụng các biện pháp hành chính có trách nhiệm xác định độ tuổi xử lý vi phạm hành chính. Việc xác định độ tuổi căn cứ vào giấy khai sinh của đối tượng. Trường hợp không có giấy khai sinh hoặc không thể xác định chính xác ngày, tháng, năm sinh trong giấy khai sinh, thì căn cứ vào chứng minh nhân dân, hộ chiếu, sổ hộ khẩu hoặc các giấy tờ khác được cơ quan có thẩm quyền cấp có ghi rõ ngày, tháng, năm sinh.

Trường hợp không có các giấy tờ trên để xác định tuổi, thì căn cứ vào sổ hộ tịch hoặc các giấy tờ, sổ sách, tài liệu khác của cơ quan nhà nước có liên quan để xác định tuổi của đối tượng.

Trường hợp thông tin ngày, tháng, năm sinh ghi trong các giấy tờ trên không thống nhất, thì xác định theo ngày, tháng, năm sinh trong giấy tờ theo hướng có lợi nhất cho đối tượng.

2. Trường hợp giấy tờ quy định tại Khoản 1 Điều này không ghi rõ ngày, tháng, năm sinh, thì việc xác định ngày, tháng, năm sinh được tính như sau:

a) Nếu xác định được tháng cụ thể, nhưng không xác định được ngày nào trong tháng, thì lấy ngày cuối cùng của tháng đó làm ngày sinh;

b) Nếu xác định được quý cụ thể của năm, nhưng không xác định được ngày tháng nào trong quý, thì lấy ngày cuối cùng của tháng cuối cùng trong quý đó làm ngày sinh;

c) Nếu xác định được cụ thể nửa đầu năm hay nửa cuối năm, nhưng không xác định được ngày, tháng nào trong nửa đầu năm hoặc nửa cuối năm, thì lấy ngày 30 tháng 6 hoặc ngày 31 tháng 12 của năm đó làm ngày sinh;

d) Nếu xác định được năm cụ thể nhưng không xác định được ngày, tháng, thì lấy ngày 31 tháng 12 của năm đó làm ngày sinh.

3. Việc xác định tuổi quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 Điều này phải được thể hiện bằng văn bản.

1.2. Quy định về việc thông báo cho người bị đề nghị lập hồ sơ và nội dung kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ theo cách thức và nội dung sau:

1. Sau khi hoàn thành việc lập hồ sơ đề nghị quy định tại khoản 4 Điều 97, khoản 3 Điều 99, khoản 3 Điều 101 và khoản 3 Điều 103 Luật Xử lý vi phạm hành chính, trong thời hạn 03 ngày làm việc, cơ quan đã lập hồ sơ phải thông báo bằng văn bản cho người bị áp dụng hoặc cha, mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên về việc lập hồ sơ. Văn bản thông báo phải nêu rõ biện pháp xử lý hành chính áp dụng trong hồ sơ đề nghị, quyền đọc hồ sơ và ghi chép những nội dung cần thiết của người nhận được thông báo. Người nhận được thông báo được ghi chép toàn bộ các nội dung cần thiết trong hồ sơ.

2. Công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã, Trưởng phòng tư pháp cấp huyện khi kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính quy định tại khoản 1 Điều này phải xem xét các vấn đề sau:

a) Các tài liệu, giấy tờ trong hồ sơ đề nghị theo quy định tại khoản 3 Điều 97; khoản 1, khoản 2 Điều 99; khoản 1, khoản 2 Điều 101; khoản 1, khoản 2 Điều 103 Luật Xử lý vi phạm hành chính;

b) Thời hiệu áp dụng biện pháp xử lý hành chính quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính, đối tượng áp dụng các biện pháp xử lý hành chính quy định tại Điều 90; Điều 92; Điều 94; Điều 96 Luật Xử lý vi phạm hành chính;

c) Thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị; trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo quy định.

3. Văn bản kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải được ký, đóng dấu, lưu trong hồ sơ và được gửi kèm hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

1.3. Quy định về thời điểm bắt đầu quy trình lập hồ sơ đối với đối tượng có hành vi vi phạm 02 lần trở lên trong 06 tháng bao gồm cả đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc nên được quy định chung tại Nghị định này để bảo đảm tính thống nhất mà không nên quy định rải rác ở các nghị định.

2. Đối với Nghị định quy định biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

2.1. Về quy trình, thủ tục, cần quy định hai quy trình (1) quy trình lập hồ sơ đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định và (2) quy trình lập hồ sơ đối với các đối tượng khác.

2.2. Quy định rõ thẩm quyền ra quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở. \

2.3. Quy định rõ trách nhiệm xác minh nơi cư trú và việc chuyển hồ sơ đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đối tượng cư trú, nơi cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em đóng trụ sở

2.4. Quy định chi tiết về cuộc họp tư vấn và quy trình ra quyết định

2.5. Quy định chi tiết về việc thực thi quyết định.

3. Cần sửa đổi, bổ sung các nghị định có liên quan

- Sửa đổi các nghị định có liên quan đến biện pháp cai nghiện tại cộng đồng để người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có cơ hội cai nghiện bài bản, đúng quy trình và hiệu quả.

Cần sửa đổi Nghị định số 94/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng để tổ chức cai nghiện đối với người nghiện ma túy bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

- Sửa đổi các văn bản quy định tổ chức, hoạt động, đối tượng đưa vào cơ sở bảo trợ xã hội, chính sách đối với các cơ sở này.

Để thực hiện quy định đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định tại cơ sở bảo trợ xã hội, cần sửa đổi Nghị định 68/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội; đối tượng được đưa vào cơ sở bảo trợ xã hội, thời gian ở tại cơ sở bảo trợ xã hội vì Nghị định số 68/2008/NĐ-CP chưa có các quy định liên quan đến đối tượng này. Cần quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ sở này trong việc quản lý người chưa thành niên và vấn đề kinh phí, tổ chức, bộ máy, cơ sở vật chất để các cơ sở này thực hiện được công việc mới.

Đề án quản lý người chưa thành niên trong thời gian giáo dục tại xã, phường, thị trấn; tiếp nhận, nuôi dưỡng đối tượng sau khi hết hạn chấp hành biện pháp xử lý hành chính tại các cơ sở bảo trợ xã hội do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội chủ trì cần rà soát số liệu về cơ sở trợ giúp trẻ em, cơ sở bảo trợ xã hội, đánh giá năng lực tiếp nhận của những cơ sở này và đề xuất những giải pháp để tăng cường năng lực cho các cơ sở bảo trợ xã hội, cơ sở trợ giúp trẻ em và UBND cấp xã nơi có cơ sở trợ giúp trẻ em, cơ sở bảo trợ xã hội đóng trụ sở để thực hiện việc giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định.

Phần thứ hai

Quy trình xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính do Tòa án nhân dân quyết định

I. Thay đổi về thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và yêu cầu thay đổi về quy trình, thủ tục áp dụng

Các biện pháp xử lý hành chính do Tòa án quyết định bao gồm biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc là những biện pháp có tính cưỡng chế nghiêm khắc, hạn chế quyền tự do của cá nhân vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội mà không phải là tội phạm trong thời gian tương đối dài, tối đa là 2 năm.⁵ Theo quy định của Pháp lệnh XLVPHC 2002, thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính có tính chất cưỡng chế nghiêm khắc thuộc về Chủ tịch UBND cấp huyện (đối với biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở chữa bệnh) và thuộc về Chủ tịch UBND cấp tỉnh (đối với biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục). Việc trao thẩm quyền cho những người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nêu trên thực hiện nhiệm vụ “xét xử” của cơ quan tư pháp để đưa phán quyết ảnh hưởng đến các quyền hiến định về bất khả xâm phạm về thân thể, được bảo vệ về danh dự, nhân phẩm, tự do đi lại, tự do cư trú của công dân... là chưa phù hợp với Điều 72 Hiến pháp năm 1992.⁶ Quy định về thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính của Pháp lệnh XLVPHC 2002 cũng chưa bảo đảm tương thích với nội dung quy định tại khoản 1 Điều 14 Công ước về các quyền dân sự và chính trị.⁷

Trong những năm gần đây, Báo cáo quốc gia về thực hiện nhân quyền của Việt Nam đã khẳng định các ưu tiên quốc gia và cam kết về bảo đảm quyền con người, tiếp tục thực hiện Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 và Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Các báo cáo này nhấn mạnh đến những giải pháp xây dựng cơ chế pháp lý để thực hiện quyền yêu cầu xem xét, xử lý bằng thủ tục tư pháp đối với mọi vi phạm nghiêm trọng được phát hiện trong quá trình quản lý, tổ

⁵ Người bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng bị hạn chế quyền tự do từ 06 tháng đến 24 tháng; người bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc bị hạn chế quyền tự do từ 06 tháng đến 24 tháng; người bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc bị hạn chế quyền tự do từ 12 đến 24 tháng.

⁶ Điều 72 Hiến pháp năm 1992 quy định “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật”.

⁷ Nội dung khoản 1 Điều 14 của Công ước nêu rõ: “tất cả mọi người đều bình đẳng trước Toà án và cơ quan tài phán. Bất kỳ người nào đều có quyền đòi hỏi việc xét xử công bằng và công khai do một Toà án có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật để quyết định về lời buộc tội trong vụ án hình sự hoặc xác định quyền và nghĩa vụ của người đó trong tố tụng dân sự”.

chức thi hành pháp luật và xây dựng hệ thống tư pháp trong sạch, vững mạnh, bảo vệ công lý, tôn trọng và bảo vệ quyền con người tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia tố tụng, bảo đảm sự bình đẳng của công dân và cơ quan công quyền trước Tòa án; hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người.

Vì những lý do nêu trên, Luật Xử lý vi phạm hành chính chuyển thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính có tính chất cưỡng chế nghiêm khắc nêu trên từ cơ quan hành chính sang Tòa án nhân dân. Đây là nội dung thay đổi rất lớn, thể hiện xu hướng tiến bộ, dân chủ trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật của nước ta. Việc chuyển giao thẩm quyền cho Tòa án dẫn đến quy trình áp dụng hoàn toàn khác so với quy trình đã và đang được áp dụng. Thủ tục tố tụng tư pháp do Tòa án thực hiện để xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính sẽ bảo đảm công bằng, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người vi phạm và bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Thủ tục tố tụng tư pháp yêu cầu việc xem xét, ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải được tổ chức dưới hình thức phiên xem xét công khai có sự tham gia của các chủ thể có liên quan; việc ra quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính phải được thực hiện trên cơ sở thẩm vấn công khai người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính và người đại diện của họ; những người khác như người làm chứng, người bị hại. Việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính này đối với người chưa thành niên phải được thực hiện theo trình tự, thủ tục riêng. Trong quá trình xem xét, ra quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Người bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính có quyền kháng cáo quyết định của Tòa án về việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính.

II. Nội dung quy định chi tiết và hoàn thiện quy trình lập hồ sơ

Quy trình lập hồ sơ tại cơ quan hành chính gồm các giai đoạn: lập hồ sơ đề nghị, kiểm tra hồ sơ và chuyển hồ sơ đến Tòa án nhân dân. Về cơ bản, chúng tôi nhận thấy Luật Xử lý vi phạm hành chính đã quy định chi tiết các giai đoạn của quy trình lập hồ sơ, cụ thể là:

1. Giai đoạn lập hồ sơ

Theo quy định tại Điều 99, Điều 101 và Điều 103 của Luật Xử lý vi phạm hành chính, trách nhiệm lập hồ sơ được quy định như sau:

- Đối với người có nơi cư trú ổn định thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú lập hồ sơ đề nghị;

- Đối với người vi phạm không có nơi cư trú ổn định, nếu là người chưa thành niên, Luật quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm pháp luật lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng. Đối với người nghiện ma túy, người có hành vi thuộc đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, Luật quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải xác minh; trường hợp xác định được nơi cư trú thì có trách nhiệm chuyển người đó kèm theo biên bản vi phạm về địa phương để xử lý; trường hợp không xác định được nơi cư trú của người đó thì lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa cơ sở giáo dục bắt buộc vào cơ sở cai nghiện bắt buộc;

- Cơ quan Công an cấp xã có trách nhiệm giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp thu thập các tài liệu và lập hồ sơ đề nghị.

- Trong trường hợp 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 vi phạm pháp luật, nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự mà thuộc đối tượng áp dụng các biện pháp xử lý hành chính thì cơ quan Công an đang thụ lý vụ việc tiến hành xác minh, thu thập tài liệu và lập hồ sơ đề nghị.

Điều 118 Luật quy định xử lý trường hợp một người vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo hướng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc để thực hiện việc cai nghiện ma túy cho người vi phạm. Trong trường hợp người nghiện ma túy thuộc loại cơn đồ hung hãn thì áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc. Cơ sở giáo dục bắt buộc thực hiện việc cai nghiện cho đối tượng này. Luật cũng quy định trong giai đoạn cắt cơn, phục hồi, đối tượng đang chấp hành quyết định tại cơ sở cai nghiện bắt buộc nếu có hành vi vi phạm thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục thì Giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc tiến hành lập hồ sơ đề nghị đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc. Như vậy, chủ thể lập hồ sơ đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc còn có Giám đốc Cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Tuy so với Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính đã quy định chi tiết các giai đoạn của quy trình lập hồ sơ. Tuy nhiên, một số nội dung cần được quy định chi tiết hơn trong giai đoạn lập hồ sơ như xác định độ tuổi của người bị đề nghị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, thời điểm tiến hành lập hồ sơ đối với đối tượng có hành vi vi phạm 02 lần trở lên trong 06 tháng đã được chúng tôi nêu tại Phần thứ nhất của Báo cáo và kiến nghị nội dung này nên được quy định trong Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Các nghị định quy định về chế độ áp dụng

các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc chỉ nên quy định về chế độ áp dụng trong các cơ sở giáo dục và cơ sở chữa bệnh mà không nhất thiết phải quy định những nội dung này tránh trùng lặp, có thể dẫn đến sự không thống nhất vì các nghị định do các cơ quan khác nhau chủ trì soạn thảo.

Ngoài ra, một nội dung khác cần quy định cụ thể hướng giải quyết để các cơ quan lập hồ sơ không lúng túng trong quá trình thực hiện, cụ thể là:

Điểm b khoản 1 Điều 101 (lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc) và điểm b khoản 1 Điều 103 (lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc) về lập hồ sơ đối với đối tượng không có nơi cư trú ổn định quy định nếu người vi phạm không cư trú tại nơi có hành vi vi phạm pháp luật thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải xác minh; trường hợp xác định được nơi cư trú thì chuyển người đó kèm theo biên bản vi phạm về địa phương xử lý; nếu không xác định được nơi cư trú thì lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Đối với người chưa thành niên không có nơi cư trú ổn định thuộc đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, điểm b khoản 1 Điều 99 quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm pháp luật lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng.

Từ sự khác nhau của các quy định trên của Luật, có thể nhận thấy, việc xác định nơi cư trú của người thuộc đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và cơ sở cai nghiện bắt buộc để tạo điều kiện thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với họ do Luật quy định đối tượng áp dụng hai biện pháp này gồm người chưa bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn mà không có nơi cư trú ổn định. Tuy nhiên, quy định của điểm b khoản 1 Điều 101 và Điều 103 lại chỉ thể hiện “để xử lý” mà không nêu rõ mục đích để giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Trong quá trình áp dụng, có thể xảy ra hai trường hợp sau:

Thứ nhất, khi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm pháp luật xác minh được nơi cư trú, đồng thời xác định được họ đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn tại nơi họ cư trú, trong trường hợp này có cần thiết phải chuyển hồ sơ, con người về nơi họ cư trú để Chủ tịch UBND cấp xã nơi họ cư trú lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với họ hay không? Tại sao quy định này không áp dụng đối với người chưa thành niên không có nơi cư

trú nhất định thuộc đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng? Có thể quy định Chủ tịch UBND cấp xã tiếp tục quy trình lập hồ sơ nếu xác định họ đã bị giáo dục tại xã, phường, thị trấn tại nơi cư trú, thuộc đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục, cơ sở cai nghiện bắt buộc được không?

Thứ hai, trong trường hợp xác định được nơi cư trú và xác định được họ chưa bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn đối với hành vi vi phạm của họ, việc chuyển họ về nơi cư trú để thực hiện biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là phù hợp vì bảo đảm quyền công dân, chỉ đề nghị áp dụng biện pháp hạn chế tự do trong trường hợp cần thiết.

Theo chúng tôi, nên quy định chi tiết theo hướng chỉ chuyển về nơi cư trú nếu chưa áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đối với trường hợp đã áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, chỉ chuyển hồ sơ và con người về địa phương nơi họ cư trú trong trường hợp khác địa bàn cấp tỉnh và gia đình có đơn đề nghị (vì lý do tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong việc tiếp cận hồ sơ, hoặc tiện thăm trong trường hợp nếu người vi phạm bị đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc gần hoặc thuộc địa phương nơi họ cư trú).

2. Giai đoạn thông báo về việc lập hồ sơ

Luật quy định việc thông báo việc lập hồ sơ được thực hiện sau khi kết thúc giai đoạn lập hồ sơ đề nghị, cơ quan đã lập hồ sơ phải thông báo cho người bị đề nghị áp dụng, cha mẹ hoặc người đại diện của họ về việc lập hồ sơ. Những người này có 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, cha mẹ hoặc người đại diện của họ đọc xong hồ sơ thì hồ sơ được gửi cho Trưởng phòng Tư pháp cấp huyện.

Trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Trưởng phòng Tư pháp cấp huyện có trách nhiệm kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ và gửi Trưởng công an cùng cấp hoặc Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội để xem xét chuyển sang Tòa án nhân dân.

Đối với trường hợp Giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc lập hồ sơ, Luật mới chỉ quy định các chủ thể tiến hành và quy định thủ tục xem xét áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc đối với người nghiện ma túy trong các cơ sở cai nghiện bắt buộc thực hiện theo quy định của pháp luật. Luật chưa quy định việc thông báo trong trường hợp này được thực hiện thế nào. Để bảo đảm quyền cho người nghiện ma túy, cần quy định rõ Giám đốc cơ sở cai nghiện phải thông báo cho người nghiện ma túy; nếu họ có yêu cầu, phải gửi thông báo cho

gia đình hoặc người đại diện của họ; đồng thời bố trí để người nghiện ma túy, gia đình hoặc người đại diện của họ đọc và ghi chép hồ sơ tại cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thời hạn 05 ngày. Sau khi những người này đọc xong hồ sơ, Giám đốc cơ sở cai nghiện gửi hồ sơ đến Trưởng Công an cấp huyện nơi cơ sở cai nghiện bắt buộc đóng trụ sở; Trưởng Công an cấp huyện có trách nhiệm lấy ý kiến Trưởng phòng Tư pháp trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ. Trưởng phòng Tư pháp có trách nhiệm xem kiểm tra tính pháp lý của hồ sơ và chuyển lại Trưởng Công an cùng cấp trong thời hạn 05 ngày. Như vậy, thời gian của quy trình lập hồ sơ trong trường hợp này sẽ dài hơn so với các trường hợp khác 03 ngày.

Về nội dung tính pháp lý của hồ sơ, chúng tôi đã đề cập tại Phần thứ nhất Báo cáo này và kiến nghị nên quy định chung trong Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính vì nội dung này áp dụng với cả 04 biện pháp xử lý hành chính.

3. Giai đoạn xem xét, quyết định việc chuyển hồ sơ đề nghị Tòa án nhân dân cấp huyện

Luật quy định trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Trưởng Công an cấp huyện, Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội xem xét, quyết định việc chuyển hồ sơ đề nghị Tòa án nhân dân cấp huyện, trường hợp hồ sơ chưa đầy đủ thì chuyển lại cơ quan đã lập hồ sơ để tiếp tục thu thập tài liệu bổ sung hồ sơ. Giai đoạn này, việc quyết định có chuyển hồ sơ hay không phụ thuộc vào việc đánh giá của Trưởng Công an cấp huyện, Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội. Xét về quy trình, đây là một giai đoạn quan trọng, tuy nhiên, không cần thiết phải có các quy định chi tiết. Vì lý do này, chúng tôi không phân tích hay đưa bất cứ khuyến nghị nào trong giai đoạn này.

III. Nội dung chi tiết về quy trình xem xét, quyết định tại Tòa án nhân dân

Chúng tôi cho rằng cần khẳng định việc Tòa án xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính là hoạt động tư pháp. Khi trình Quốc hội Dự án Luật Xử lý vi phạm hành chính, tại Tờ trình số 221/TTr-CP ngày 20 tháng 10 năm 2011 của Chính phủ đã nêu rõ, Chính phủ đề xuất chuyển giao thẩm quyền áp dụng các biện pháp xử lý hành chính từ người đứng đầu cơ quan hành chính sang Tòa án nhân dân để xem xét, quyết định theo trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp vì xét về bản chất đây là những biện pháp cưỡng chế nhà nước, trực tiếp hạn chế quyền tự do của công dân, cần được xem xét theo trình tự, thủ

tục tư pháp để bảo đảm đúng tinh thần “các cơ quan tư pháp phải thật sự là chỗ dựa của nhân dân trong việc bảo vệ công lý, quyền con người” đã được khẳng định tại Nghị quyết số 49/NQ-TW của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp. Việc khẳng định bản chất của thủ tục rất quan trọng, vì hiện nay vẫn có một số quan điểm cho rằng đây là thủ tục quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính, do đó, là thủ tục hành chính.

Trên cơ sở khẳng định bản chất của quy trình này là tố tụng tư pháp, chúng tôi đề xuất các nội dung nên được quy định tại Pháp lệnh xem xét, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính như sau:

1. Các nguyên tắc về thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý tại Tòa án

Việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án là hoạt động tư pháp do Tòa án tiến hành. Vì vậy, các nguyên tắc chung về tổ chức, hoạt động của Tòa án do Hiến pháp, Luật tổ chức Tòa án nhân dân quy định phải được tuân thủ trong quy định và áp dụng thủ tục này tại Tòa án, gồm các nguyên tắc sau đây:

1.1. Các nguyên tắc được quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính

Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định các nguyên tắc như sau:

- Việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính phải được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, đúng thẩm quyền, bảo đảm công bằng, đúng quy định của pháp luật;

- Người có thẩm quyền áp dụng biện pháp xử lý hành chính có trách nhiệm chứng minh vi phạm hành chính. Cá nhân bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp chứng minh mình không vi phạm hành chính, không buộc phải áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

1.2. Các nguyên tắc của thủ tục tố tụng

Trên cơ sở các nguyên tắc của thủ tục tố tụng hình sự, tố tụng dân sự, chúng tôi cho rằng thủ tục xem xét, quyết định các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án cũng cần có các nguyên tắc tương tự, bao gồm: nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa; bảo đảm quyền bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật, trước Tòa án; bảo đảm quyền bào chữa (quyền được người có am hiểu về pháp luật bảo vệ quyền lợi); quy định rõ trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng; bảo đảm sự vô tư của những người tiến hành tố tụng hoặc tham gia tố tụng; Thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; xem xét

công khai; bảo đảm hiệu lực của Quyết định của Tòa án; tiếng nói và chữ viết trong tố tụng; phát hiện và khắc phục nguyên nhân, điều kiện vi phạm; bảo đảm quyền được bồi thường thiệt hại và phục hồi danh dự, quyền lợi của người bị xem xét sai; bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo trong quá trình xem xét.

2. Thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Việc nghiên cứu quy định thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải xuất phát từ bản chất của các biện pháp xử lý hành chính và đối tượng bị xử lý hành chính. Cụ thể là:

- Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng áp dụng đối với người chưa thành niên có hành vi có dấu hiệu của tội phạm được quy định tại Bộ luật Hình sự, tuy nhiên, vì lý do độ tuổi, không phải là tội phạm.

- Biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc áp dụng đối với người thực hiện hành vi mang tính chất của tội phạm hình sự, ở mức độ nhẹ hơn

- Biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt áp dụng đối với người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên.

Luật xử lý vi phạm hành chính quy định Tòa án nhân dân cấp huyện có thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đối với người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Khi xử lý tại Tòa cấp huyện, không cần thiết xác định tính chất của những biện pháp này do Tòa cấp huyện không tổ chức thành các Tòa án chuyên biệt. Tuy nhiên, khi có kháng cáo, kháng nghị lên Tòa án cấp tỉnh, lại rất cần xác định Tòa nào sẽ giải quyết những vụ việc này.

Bản chất của việc áp dụng những biện pháp này là có thể hạn chế quyền tự do cá nhân của người vi phạm pháp luật tới 24 tháng - mức độ nghiêm khắc tương đương với các biện pháp tư pháp hình sự (đưa vào trường giáo dưỡng, bắt buộc chữa bệnh). Do đó, chúng tôi cho rằng, việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính nên giao cho Thẩm phán thường giải quyết, xét xử vụ án hình sự ở Tòa án nhân dân cấp huyện thực hiện. Khi quyết định về việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính bị kháng cáo, kháng nghị, cần phân công cho Tòa hình sự giải quyết.

Đối với người chưa thành niên, về lâu dài, nếu Tòa gia đình và người chưa thành niên được thành lập, thì việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng nên quy định thuộc thẩm quyền của Tòa này. Việc giao cho Tòa gia đình và người chưa thành niên phù hợp với mục đích của việc xử lý người chưa thành niên vi phạm pháp luật, người nghiện ma túy chủ yếu là nhằm

giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh và trở thành công dân có ích cho xã hội. Trong bối cảnh chưa có Tòa án gia đình và người chưa thành niên, khi xem xét, quyết định biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, ở cấp huyện, nên phân công cho những thẩm phán chuyên thường những vụ án hình sự bị can, bị cáo, người bị hại là người chưa thành niên hoặc những vụ án hôn nhân và gia đình. Khi quyết định về việc áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng bị kháng cáo, kháng nghị, về nguyên tắc, cần phân công cho Tòa hình sự giải quyết. Trong trường hợp nhận thấy người chưa thành niên vi phạm pháp luật do các yếu tố liên quan đến gia đình như bố mẹ ly hôn, vi phạm do bị bạo lực từ bố mẹ... có thể phân công Tòa Dân sự giải quyết.

3. Các quy định chung về việc tiến hành phiên họp xem xét

Các quy định tiến hành phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính là những quy định mang tính nguyên tắc về thủ tục tố tụng tại phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân. Trên cơ sở coi đây là thủ tục tư pháp, chúng tôi đề xuất các quy định về tiến hành phiên họp xem xét áp dụng các biện pháp xử lý hành chính nên áp dụng các quy định có tính chất tương tự quy định về thủ tục tố tụng tại phiên toà xét xử sơ thẩm vụ án hình sự, cụ thể như sau:

3.1. Xét xử trực tiếp, bằng lời nói và liên tục

Có thể quy định thành một nguyên tắc của quy trình tố tụng theo hướng Tòa án phải trực tiếp xác định những tình tiết về sự vi phạm của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính bằng cách hỏi và nghe ý kiến của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ, người làm chứng và nghe ý kiến của đại diện cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người người bảo vệ quyền lợi của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại phiên họp phải tiến hành liên tục, trừ thời gian nghỉ.

3.2. Thành phần phiên xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Hiến pháp 1992 quy định nguyên tắc Tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số, do đó, nếu coi việc quyết định áp dụng những biện pháp này là thuộc nội hàm xét xử của Tòa án, thành phần phiên xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính sẽ phải gồm ít nhất 3 người và phải có hội thẩm nhân dân. Dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi đang lấy ý kiến nhân dân vẫn đang quy

định nguyên tắc Tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số, việc xét xử của Tòa án nhân dân có Hội thẩm tham gia, trừ trường hợp do luật định. Như vậy, với hình thức văn bản là Pháp lệnh như dự kiến, nếu quy định rút gọn 1 thẩm phán thì chưa thực sự phù hợp với Hiến pháp, kể cả trường hợp Hiến pháp được thông qua với tinh thần cho phép rút gọn vì phải được ban hành dưới hình thức Luật. Một số quan điểm cho rằng có thể coi việc quyết định các biện pháp xử lý hành chính không thực sự thuộc nội hàm xét xử của Tòa án, vì đây là các biện pháp hành chính, không phải là biện pháp tư pháp, do đó, có thể quy định thành phần phiên xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính do một Thẩm phán tiến hành. Thẩm phán chủ tọa phiên họp điều khiển việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính và giữ kỷ luật phiên họp.

3.3. Việc thay thế Thẩm phán chủ tọa phiên họp trong trường hợp đặc biệt

Trong quá trình xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, nếu có Thẩm phán không tiếp tục tham gia xét xử được thì phiên họp vẫn có thể tiếp tục nếu có Thẩm phán dự khuyết. Thẩm phán dự khuyết phải có mặt tại phiên họp từ đầu thì mới được tham gia phiên họp.

Trong trường hợp không có Thẩm phán dự khuyết để thay thế hoặc phải thay đổi chủ tọa phiên họp mà không có Thẩm phán để thay thế thì việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải được tiến hành lại từ đầu.

3.4. Bảo đảm sự có mặt của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại phiên họp.

Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải có mặt tại phiên họp theo giấy triệu tập của Tòa án; nếu vắng mặt không có lý do chính đáng thì bị áp giải; nếu người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính vắng mặt có lý do chính đáng thì phải hoãn phiên họp.

Nếu phát hiện người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính bị bệnh hiểm nghèo hoặc mang thai thì Thẩm phán được phân công ra quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính tiếp tục được tiến hành nếu người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính trốn tránh hoặc sự vắng mặt của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính không trở ngại cho việc xem xét, quyết định và họ đã được giao giấy triệu tập họp lệ.

3.5. Sự có mặt của Kiểm sát viên.

Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp phải tham gia phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Trong trường hợp cần thiết có thể có Kiểm sát viên dự khuyết.

Nếu Kiểm sát viên vắng mặt, bị thay đổi mà không có Kiểm sát viên dự khuyết để thay thế thì Thẩm phán hoãn phiên họp và báo ngay cho Viện kiểm sát cùng cấp.

Hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải được Tòa án chuyển cho Viện kiểm sát nghiên cứu một thời gian nhất định trước khi mở phiên họp.

3.6. Sự có mặt của người bảo vệ quyền lợi

Người bảo vệ quyền lợi của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có nghĩa vụ tham gia phiên họp. Họ có thể gửi trước bản bảo vệ cho Tòa án. Nếu người bảo vệ quyền lợi vắng mặt, Tòa án vẫn mở phiên họp.

Phiên họp phải có mặt của cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính là người chưa thành niên, đại diện Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc), đại diện Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc).

Nếu cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính là người chưa thành niên vắng mặt, Thẩm phán chủ tọa phiên họp quyết định hoãn phiên họp. Trong trường hợp này, việc hoãn phiên họp là bắt buộc vì người chưa thành niên không thể có mặt ở phiên họp mà không có bất cứ người thân nào đại diện cho mình.

Nếu đại diện Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc), đại diện Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc) vắng mặt thì tùy trường hợp, Thẩm phán chủ tọa phiên họp quyết định hoãn phiên họp hoặc vẫn tiến hành phiên họp.

3.7. Sự có mặt của người làm chứng những người làm chứng.

Người làm chứng tham gia phiên họp để làm sáng tỏ các tình tiết về sự vi phạm pháp luật của người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Nếu người làm chứng vắng mặt nhưng trước đó đã có lời khai trong hồ sơ đề nghị áp dụng

biện pháp xử lý hành chính thì Chủ tọa phiên họp công bố những lời khai đó. Nếu người làm chứng về những vấn đề quan trọng vắng mặt thì tùy trường hợp, Chủ tọa phiên họp quyết định hoãn phiên họp hoặc vẫn tiến hành phiên họp.

3.8. Quy định về thời hạn hoãn phiên họp.

Trong trường hợp phải hoãn phiên họp theo quy định (tại các nguyên tắc nêu trên), thì thời hạn hoãn phiên họp không được quá mười ngày, kể từ ngày ra quyết định hoãn phiên họp.

3.9. Quy định về đình chỉ khi cơ quan lập hồ sơ rút đề nghị

Cơ quan Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc), Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc) rút đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Tại phiên họp, sau khi xét hỏi, nếu đại diện Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc), Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc) rút đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, thì Thẩm phán ra quyết định đình chỉ việc xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

3.10. Quy định về nội quy phiên họp

Về cơ bản, quy định về nội quy phiên họp không nhất thiết phải thể hiện hết trong Pháp lệnh quy định về trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý hành chính. Những nội dung về nội quy phiên họp gồm:

Trước khi bắt đầu phiên họp, Thư ký phổ biến nội quy phiên họp.

Mọi người ở trong phòng họp đều phải có thái độ tôn trọng Thẩm phán, giữ gìn trật tự và tuân theo sự điều khiển của chủ tọa phiên họp.

Mọi người ở trong phòng họp đều phải đứng dậy khi Thẩm phán vào phòng họp. Những người được Tòa án triệu tập để xét hỏi được trình bày ý kiến và người nào muốn trình bày phải được chủ tọa phiên họp cho phép. Người trình bày ý kiến phải đứng khi được hỏi, trừ trường hợp vì lý do sức khỏe được chủ tọa phiên họp cho phép ngồi để trình bày.

Những người vi phạm trật tự phiên họp thì tùy trường hợp, có thể bị chủ tọa phiên họp cảnh cáo, phạt tiền, buộc rời khỏi phòng họp hoặc bị bắt giữ.

Người bảo vệ phiên họp có nhiệm vụ bảo vệ trật tự phiên họp và thi hành lệnh của chủ tọa phiên họp về việc buộc rời khỏi phòng họp hoặc bắt giữ người gây rối trật tự tại phiên họp.

3.11. Các loại quyết định của Tòa án

Quyết định về việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính bao gồm: Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính; Quyết định không áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Trong thủ tục phiên họp phải có thời gian riêng để Thẩm phán xem xét ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Quyết định về các vấn đề khác được Thẩm phán quyết định tại phòng họp, không phải lập thành văn bản, nhưng phải được ghi vào biên bản phiên họp.

3.12. Biên bản phiên họp.

Biên bản phiên họp phải ghi rõ ngày, giờ, tháng, năm, địa điểm của phiên họp và mọi diễn biến ở phiên họp từ khi bắt đầu cho đến khi công bố Quyết định về việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính bao gồm: Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Cùng với việc ghi biên bản, có thể ghi âm, ghi hình về diễn biến phiên họp.

Những câu hỏi và những câu trả lời đều phải được ghi vào biên bản.

Sau khi kết thúc phiên họp, chủ tọa phiên họp phải kiểm tra biên bản và cùng với Thư ký Tòa án ký vào biên bản đó. Kiểm sát viên, người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bào chữa cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ, đại diện Công an cấp huyện, đại diện Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội được xem biên bản phiên họp, có quyền yêu cầu ghi những sửa đổi, bổ sung vào biên bản phiên họp và ký xác nhận.

4. Quy định về những người tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Như đã nêu trên, chúng tôi cho rằng các quy trình thủ tục này là thủ tục tư pháp, do đó, cần quy định rõ vị trí, vai trò của những người tham gia vào quá trình tố tụng, cụ thể là:

4.1. Người tiến hành tố tụng

Những người tiến hành tố tụng giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính bao gồm: Thẩm phán; Thư ký Tòa án và Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Trong đó:

- Thẩm phán giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính có trách nhiệm nghiên cứu hồ sơ, chuẩn bị và chủ tọa phiên họp, ra quyết định về việc quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Thư ký Tòa án có trách nhiệm ghi biên bản phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính và thực hiện các nhiệm vụ khác theo yêu cầu của Thẩm phán được phân công giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Hoạt động giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án là hoạt động tư pháp. Cho nên, Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp có trách nhiệm kiểm sát hoạt động giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

4.2. Người tham gia tố tụng

Những người tham gia tố tụng giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính bao gồm: người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; người bảo vệ quyền lợi cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ; đại diện Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc); đại diện Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc); những người làm chứng; đại diện nhà trường, cơ quan, tổ chức nơi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính học tập hoặc làm việc.

Việc quy định người bảo vệ quyền lợi cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính là người tham gia tố tụng xuất phát từ tính chất nghiêm khắc của biện pháp xử lý hành chính là hạn chế quyền tự do cá nhân của người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Đối với người chưa thành niên bị đề nghị xem xét áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, nếu người chưa thành niên và gia đình chưa mời luật sư thì Tòa án cần yêu cầu Đoàn Luật sư cử Luật sư bảo vệ quyền lợi cho họ.

5. Quy định về trình tự, thủ tục

Như đã đề cập ở phần thẩm quyền, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính được mô phỏng giống như thủ tục tố tụng hình sự. Tuy nhiên, do tính chất của hành vi vi phạm, tính cấp thiết của việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính nên chúng tôi đề xuất trình tự, thủ tục xem xét, quyết

định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân cần đơn giản hơn, rút ngắn hơn so với trình tự, thủ tục giải quyết vụ án hình sự tại Tòa án.

Chúng tôi cho rằng, mặc dù quyết định việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác nhau về hình thức và nội dung do áp dụng với các đối tượng khác nhau, tuy nhiên, cần quy định một thủ tục chung cho việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án vì bản chất của hoạt động xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính là xem xét, quyết định có hay không việc áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính; nếu có thì áp dụng (biện pháp cụ thể) với thời hạn là bao lâu.

Về cấp giải quyết: Chỉ nên quy định hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm mà không cần phải xem xét ở cấp giám đốc thẩm. Song cũng cần khẳng định rõ là phải qua hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm để bảo đảm quyền của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính theo đúng Công ước các quyền dân sự và chính trị. Về tên gọi, có thể dùng sơ thẩm, phúc thẩm hoặc dùng phiên họp (để chỉ cấp sơ thẩm) và yêu cầu xem xét lại quyết định (để chỉ trình tự phúc thẩm).

Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án cấp huyện là phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính do một Thẩm phán thực hiện; trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án cấp tỉnh (phúc thẩm) là phiên họp xem xét quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính bị kháng cáo, kháng nghị do một Thẩm phán thực hiện. Việc đề nghị không có thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm và đơn giản hóa thủ tục là vì nguyên tắc của xử lý vi phạm hành chính là phải nhanh chóng, kịp thời.

Chúng tôi cho rằng cần phải có quy định về thủ tục tố tụng riêng đối với người chưa thành niên vì các lý do sau đây:

- *Một là*, về đối tượng chứng minh: các cơ quan tiến hành tố tụng phải xác định rõ độ tuổi, trình độ phát triển thể chất, tinh thần, nguyên nhân điều kiện vi phạm của người chưa thành niên, hoàn cảnh gia đình... Việc xác định chính xác các tình tiết này có ý nghĩa rất lớn trong việc quyết định thời gian, biện pháp xử lý hành chính phù hợp đối với người chưa thành niên. Tòa án có thể quyết định không áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng nếu thấy có cơ sở cho rằng việc giáo dục tại cộng đồng sẽ phát huy hiệu quả.

- *Hai là*, về thời hạn tiến hành tố tụng: Thời hạn tiến hành tố tụng đối với người chưa thành niên vi phạm phải ngắn hơn so với thời hạn tố tụng đối với người đã thành niên vì do đặc điểm về lứa tuổi và thiếu hiểu biết pháp luật, trong quá trình giải quyết vụ việc, người chưa thành niên thường có tâm lý lo lắng,

hoảng sợ thiếu cơ sở, chán nản và bi quan hơn so với người thành niên; tâm lý đó dễ tạo những hành động tiêu cực từ phía người chưa thành niên.

- *Ba là*, về người tiến hành tố tụng: Toà án phải phân công những cán bộ có hiểu biết về tâm lý giáo dục, có kinh nghiệm và kỹ năng giải quyết vụ việc về người chưa thành niên.

- *Bốn là*, việc quy định thủ tục tố tụng riêng đối với người chưa thành niên đáp ứng nghĩa vụ của các quốc gia thành viên khi gia nhập các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền của người chưa thành niên, đặc biệt là Quy định tại “Các quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên hiệp quốc về hoạt động tư pháp đối với người chưa thành niên, 1985 – Các Quy tắc Bắc Kinh),

5.1. Trình tự, thủ tục phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Quá trình xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại Toà án nhân dân cấp huyện bao gồm ba giai đoạn: Thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính; Nghiên cứu hồ sơ, chuẩn bị mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính; Phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

5.1.1. Thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Quá trình Toà án xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính bắt đầu từ sau khi thụ lý hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc do Công an cấp huyện chuyển tới; hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc do Phòng Lao động-Thương binh và Xã hội chuyển đến.

Sau khi nhận hồ sơ từ Công an cấp huyện hoặc Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cấp huyện chuyển tới, Toà án phải kiểm tra, nếu hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính có đầy đủ các tài liệu được quy định tại các Điều 99, 101, 103 Luật Xử lý vi phạm hành chính và Văn bản của Trưởng Công an cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc), Văn bản của Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cấp huyện (đối với hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc), thì vào sổ thụ lý; nếu thiếu một trong những tài liệu nêu trên thì không thụ lý mà trả hồ sơ cho cơ quan đã chuyển đến.

5.1.2. Nghiên cứu hồ sơ, chuẩn bị mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Trong trường hợp thụ lý hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Chánh án Tòa án phải ra quyết định phân công Thẩm phán giải quyết ngay. Trường hợp Thẩm phán được phân công giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính không thể tiếp tục giải quyết vụ việc hoặc thuộc trường hợp phải từ chối tiến hành tố tụng hoặc bị thay đổi thì Chánh án Tòa án phân công một Thẩm phán khác giải quyết. Thời hạn phân công hồ sơ có thể được quy định là 02 ngày làm việc, nằm trong thời gian 05 ngày kể từ ngày thụ lý hồ sơ như đề cập dưới đây.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán được phân công giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính là thông báo về việc thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính và nghiên cứu hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Việc thông báo thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính được thực hiện sau 05 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý hồ sơ. Văn bản thông báo phải có các nội dung chính sau đây: ngày, tháng, năm làm văn bản thông báo; tên, địa chỉ Tòa án đã thụ lý hồ sơ; tên cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; thời hạn Tòa án sẽ mở phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Văn bản thông báo thụ lý hồ sơ được gửi cho Cơ quan đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cha mẹ hoặc người đại diện của họ và Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp.

Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, cha mẹ hoặc người đại diện của họ có quyền gửi cho Tòa án văn bản ghi ý kiến của mình về việc bị đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử phạt hành chính, đề nghị người bảo vệ quyền lợi cho mình. Thẩm phán được phân công giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính cấp giấy chứng nhận người bảo vệ quyền lợi cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Như đã trình bày, hoạt động xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính là hoạt động tư pháp do Tòa án thực hiện cho nên phải có sự kiểm sát của Viện kiểm sát. Tuy nhiên, khác với các vụ án hình sự, kiểm sát viên tham gia ngay từ khi khởi tố vụ án, có mặt trong quá trình điều tra và là người chuyển vụ án cho tòa đề nghị xét xử người phạm tội (vừa thực hiện chức năng kiểm sát, điều tra, thực hành quyền công tố, và kiểm sát xét xử). Còn trong thủ tục xem

xét, quyết định biện pháp xử lý hành chính thì kiểm sát viên không có vai trò gì trong việc lập hồ sơ, thu thập chứng cứ mà tất cả mọi việc do CA xã, CA huyện, phòng lao động- thương binh và xã hội thực hiện, do đó không kiểm sát hoạt động lập hồ sơ, thu thập chứng cứ và đương nhiên không thực hành quyền công tố, chỉ còn một việc là tham dự phiên họp để kiểm sát phiên họp, xem tòa án có thực hiện đúng các thủ tục tố tụng không. Do đó, để không kéo dài thời gian xem xét giải quyết vụ việc, sau khi thụ lý hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Tòa án phải chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát cùng cấp xem xét và cử Kiểm sát viên tham gia phiên họp. Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được hồ sơ vụ việc, Viện kiểm sát phải thông báo bằng văn bản về việc phân công Kiểm sát viên tham gia phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Văn bản phân công kiểm sát viên phải nêu rõ họ tên của Kiểm sát viên và Kiểm sát viên dự khuyết (nếu có) được Viện trưởng phân công tham gia phiên họp.

Thời hạn nghiên cứu hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính bao gồm thời hạn Viện kiểm sát nghiên cứu hồ sơ. Thời hạn này khoảng 15 ngày là đủ để Thẩm phán được phân công xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Bởi lẽ, hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính đơn giản hơn nhiều so với hồ sơ vụ án hình sự về tội ít nghiêm trọng. Theo quy định tại khoản 2 Điều 176 Bộ luật tố tụng hình sự, thì thời hạn nghiên cứu hồ sơ đối với loại tội phạm này cũng chỉ là ba mươi ngày. Cho nên, cần quy định trong thời hạn 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Thẩm phán được phân công xem xét, quyết định việc áp dụng các biện pháp này phải ra quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính và quyết định triệu tập những người và cơ quan, tổ chức đến dự phiên họp. Phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính bắt buộc phải mở chậm nhất 10 ngày, kể từ ngày ký quyết định. Như vậy, thời gian từ khi nhận hồ sơ cho đến ngày mở phiên họp là 30 ngày, trong đó Viện kiểm sát có 03 ngày để nghiên cứu và chuẩn bị tham gia phiên họp. Đối với người chưa thành niên, thời hạn này phải ngắn hơn

Toà án ra quyết định đình chỉ giải quyết hồ sơ đề nghị xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính khi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính chết hoặc mất năng lực trách nhiệm hành chính.

Quyết định mở phiên họp xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải ghi rõ: Họ tên, ngày, tháng, năm sinh, nơi sinh, nghề nghiệp,

nơi cư trú của người bị đề áp dụng biện pháp xử lý hành chính; Ngày, giờ, tháng, năm, địa điểm mở phiên họp; Họ tên Thẩm phán, Thư ký Tòa án, Kiểm sát viên; họ tên Thẩm phán dự khuyết; Họ tên Kiểm sát viên tham gia phiên họp; họ tên Kiểm sát viên dự khuyết, nếu có; Họ tên người bảo vệ quyền lợi cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, nếu có; Họ tên người phiên dịch, nếu có; Họ tên những người được triệu tập để xét hỏi tại phiên toà.”

Thành phần được triệu tập tham gia phiên họp, theo chúng tôi nhất thiết phải bao gồm: Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ; đại diện Công an cấp huyện; đại diện Phòng Lao động Thương binh và Xã hội; đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính cư trú hoặc có hành vi vi phạm. Các đối tượng khác được triệu tập đến phiên toà, do Thẩm phán được phân công xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính quyết định.

5.1.3. Phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Việc tiến hành xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính nên được thực hiện bằng phiên họp. Hình thức phiên họp phù hợp với tính chất đơn giản của vụ việc, đồng thời, khi xem xét, quyết định biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, có điều kiện để tăng tính thân thiện đối với người chưa thành niên. Như đã trình bày, phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính do một Thẩm phán điều hành. Thư ký Tòa án ghi biên bản và Kiểm sát viên kiểm sát hoạt động xem xét, quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Vì là phiên họp, việc bố trí có thể rất linh hoạt. Đối với trường họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở chữa bệnh bắt buộc, Chủ tọa phiên họp, Kiểm sát viên, đại diện Công an cấp huyện (đối với phiên họp quyết định việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc); đại diện Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội (đối với phiên họp quyết định việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc) có thể ngồi hàng ghế trên, đối diện với người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bào chữa, cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Phía dưới đối diện gồm người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bào chữa, cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người làm chứng, đại diện nhà trường, cơ quan, tổ chức nơi người bị đề nghị áp

dụng biện pháp xử lý hành chính học tập hoặc làm việc và những người tham dự phiên họp. Thư ký Toà án ngồi bên cạnh để ghi biên bản.

Đối với phiên họp xem xét, áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, Chủ tọa phiên họp, Kiểm sát viên, đại diện Công an cấp huyện người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bào chữa, cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính ngồi cùng một bàn (bàn tròn hoặc bàn vuông). Thư ký Toà án ngồi bên cạnh để ghi biên bản. Người làm chứng, đại diện nhà trường, cơ quan, tổ chức nơi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính học tập hoặc làm việc và những người tham dự phiên họp ngồi ở bàn khác, có thể bố trí bên cạnh hoặc phía dưới.

Trình tự phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính diễn ra như sau:

Mọi người phải có mặt trong phòng họp trước khi Thẩm phán xuất hiện và phải đứng dậy khi Thẩm phán vào phòng.

- Thẩm phán:

+ Đọc quyết định đưa vụ việc ra xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Yêu cầu Thư ký báo cáo sự có mặt của Kiểm sát viên và những người được triệu tập;

+ Quyết định việc xem xét, hoãn hoặc đình chỉ phiên họp (nếu vắng người được triệu tập). Việc mở lại phiên họp được công bố ngay tại phòng họp. Toà án chỉ gửi giấy triệu tập cho những người vắng mặt;

+ Giải thích quyền và nghĩa vụ của những người tham gia tố tụng;

- Đại diện Công an cấp huyện hoặc Phòng Lao động- Thương binh và Xã hội công bố văn bản đề nghị Toà án xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

- Thẩm phán hỏi:

+ Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Cha mẹ, người đại diện của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính ;

+ Những người khác (người làm chứng) để là rõ hành vi hoặc quá trình vi phạm pháp luật của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Đại diện Công an cấp huyện hoặc Phòng Lao động- Thương binh và Xã hội hỏi:

+ Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Cha mẹ, người đại diện của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Những người khác (người làm chứng) để là rõ hành vi hoặc quá trình vi phạm pháp luật của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Người bảo vệ quyền lợi cho người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính hỏi:

+ Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính;

+ Cha mẹ, người đại diện của người bị đề nghị áp dụng biện pháp XLHC;

+ Những người khác (người làm chứng) để là rõ hành vi hoặc quá trình vi phạm pháp luật của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Mục đích của việc xét hỏi là làm rõ: hành vi vi phạm, tích chất và mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm; nhân thân người vi phạm; nguyên nhân và điều kiện vi phạm.

- Thẩm phán điều khiển đề những người sau đây phát biểu ý kiến tranh luận đề nghị hoặc không đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính:

+ Đại diện cơ quan Công an hoặc Phòng Lao động- Thương binh và Xã hội;

+ Người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; cha mẹ hoặc người đại của họ; Luật sư (nếu có).

+ Đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Kiểm sát viên phát biểu ý kiến về việc tuân theo pháp luật về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính của Thẩm phán từ khi thụ lý hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính cho đến trước thời điểm Thẩm phán vào phòng quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

- Thẩm phán vào phòng (tương tự như phòng nghị án) để quyết định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Tại đây, Thẩm phán ra quyết định về việc xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Quyết định về việc xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải ghi rõ: ngày, giờ, tháng, năm và địa điểm

phiên toà; họ tên của Thẩm phán và Thư ký Toà án; họ tên của Kiểm sát viên; họ tên, ngày, tháng, năm sinh, nơi sinh, nơi cư trú, nghề nghiệp, trình độ văn hóa, thành phần xã hội, tiền án, tiền sự của bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; họ tên, tuổi, nghề nghiệp, nơi sinh, nơi cư trú của cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; họ tên của người bảo vệ quyền lợi cho người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Trong quyết định về việc xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính phải trình bày hành vi vi phạm của người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính; căn cứ của việc quyết định áp dụng hoặc quyết định không áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Phần cuối cùng của Quyết định ghi những quyết định của Toà án và quyền kháng cáo đối Quyết định.

Trong trường hợp không quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Thẩm phán ra quyết định không áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Trong quyết định, thẩm phán có thể đưa ra đề nghị Chủ tịch UBND cấp xã tổ chức giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc có biện pháp giáo dục, quản lý phù hợp.

Sau khi ký quyết định về việc xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Thẩm phán trở lại Phòng họp và công bố Quyết định. Quyết định về việc xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính có hiệu lực từ ngày ký (nếu không bị kháng cáo, kháng nghị).

Việc gửi quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính được quy định tại Điều 107 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Trình tự, thủ tục xem xét đối với người chưa thành niên được quy định đơn giản, thân thiện hơn.

5.2. Trình tự, thủ tục giải quyết kháng cáo, kháng nghị đối với Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Phúc thẩm quyết định về việc xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính là việc Tòa án cấp trên trực tiếp xem xét lại vụ việc mà quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo hoặc kháng nghị.

5.2.1. Quyền kháng cáo, kháng nghị

Người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, người bào chữa và/hoặc người đại diện hợp pháp (trong trường hợp người bị áp dụng biện pháp hành chính là người chưa thành niên) của người bị áp dụng có quyền kháng cáo quyết định áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính.

Cơ quan Công an hoặc Phòng Lao động Thương binh Xã hội đã lập hồ sơ đề nghị Tòa án xem xét áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp hoặc Viện kiểm sát nhân dân cấp trên trực tiếp của Viện kiểm sát nhân dân tiến hành kiểm sát hoạt động xem xét có quyền kháng nghị Quyết định áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính. Sở dĩ chúng tôi cho rằng, cơ quan công an hoặc Phòng Lao động Thương binh và Xã hội cấp huyện có quyền kháng nghị bởi lẽ, đây là các cơ quan lập hồ sơ, họ đã nghiên cứu về hồ sơ vụ việc, và chính họ là cơ quan làm phát sinh vụ việc xem xét áp dụng biện pháp hành chính tại Tòa án.

5.2.2. Phạm vi, thời hạn kháng cáo, kháng nghị

Về phạm vi kháng cáo, kháng nghị, chúng tôi đề xuất hai phương án:

Phương án 1: Người có quyền kháng cáo, Cơ quan có quyền kháng nghị có thể kháng cáo, kháng nghị bất cứ nội dung nào của Quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Phương án 2: Người có quyền kháng cáo, Cơ quan Công an, Phòng Lao động Xã hội và Thương binh cấp huyện chỉ được kháng cáo, kháng nghị nội dung phần quyết định của quyết định áp dụng biện pháp hành chính, bao gồm: áp dụng điều luật, việc áp dụng hay không áp dụng biện pháp hành chính và thời hạn chấp hành biện pháp hành chính. Đối với vụ việc có nhiều người bị đề nghị xem xét áp dụng biện pháp hành chính, thì người bị đề nghị áp dụng, người bào chữa và/hoặc người đại diện hợp pháp của họ chỉ được kháng cáo phần quyết định liên quan đến chính bản thân họ. Viện kiểm sát cấp huyện và Viện kiểm sát cấp trên trực tiếp kháng nghị về việc tuân thủ pháp luật tố tụng trong quá trình xem xét áp dụng biện pháp hành chính tại Tòa án.

Theo chúng tôi, việc lựa chọn phương án 2 là hợp lý hơn, vì việc thực hiện quyền kháng cáo, kháng nghị như trên thỏa mãn với chứng năng, nhiệm vụ, quyền hạn và quyền lợi của các chủ thể đã tham gia vào giai đoạn xem xét sơ thẩm tại Tòa án.

Thời hạn kháng cáo, kháng nghị:

Thời hạn kháng cáo, kháng nghị cần được quy định ngắn hơn so với thời hạn kháng cáo, kháng nghị trong các thủ tục tố tụng tư pháp khác để đảm bảo xử lý kịp thời, nhanh chóng vi phạm hành chính cũng như đảm bảo mục đích của việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính. Theo đó, thời hạn kháng cáo nên là 07 ngày, kể từ ngày Tòa án công bố quyết định (đối với người có mặt), hoặc

kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án về quyết định (đối với người vắng mặt).

Thời hạn kháng nghị là 07 ngày, đối với Cơ quan công an hoặc Phòng Lao động Thương binh và Xã hội, Viện kiểm sát nhân dân đã tham gia phiên họp, 15 ngày đối với Viện kiểm sát nhân dân cấp trên trực tiếp của Viện kiểm sát nhân dân đã tham gia phiên họp.

5.2.3. Thủ tục kháng cáo, kháng nghị

Người có quyền kháng cáo có thể làm đơn kháng cáo hoặc trực tiếp kháng cáo tại Tòa án đã ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Nếu người có quyền kháng cáo kháng cáo trực tiếp tại Tòa án, Tòa án phải cử cán bộ hướng dẫn họ viết đơn kháng cáo hoặc lập biên bản về nội dung kháng cáo. Đơn kháng cáo phải được gửi cho Tòa án cấp sơ thẩm đã ra quyết định bị kháng cáo; kèm theo đơn kháng cáo là tài liệu, chứng cứ bổ sung (nếu có) để chứng minh cho kháng cáo của mình là có căn cứ và hợp pháp. Trường hợp đơn kháng cáo được gửi cho Tòa án cấp phúc thẩm thì Tòa án đó phải chuyển cho Tòa án cấp sơ thẩm để tiến hành các thủ tục thông báo kháng cáo.

Đối với kháng cáo quá hạn, thì sau khi nhận được đơn kháng cáo quá hạn, Tòa án cấp sơ thẩm phải gửi đơn kháng cáo, bản tường trình của người kháng cáo về lý do kháng cáo quá hạn và tài liệu, chứng cứ (nếu có) cho Tòa án cấp phúc thẩm. Trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được đơn kháng cáo quá hạn và tài liệu, chứng cứ kèm theo, Tòa án cấp phúc thẩm phải cử Thẩm phán xem xét kháng cáo quá hạn. Thẩm phán xét kháng cáo quá hạn có quyền ra quyết định chấp nhận hoặc không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn và phải ghi rõ lý do của việc chấp nhận hoặc không chấp nhận trong quyết định. Quyết định của giải quyết kháng cáo quá hạn phải được gửi ngay cho người kháng cáo quá hạn, Tòa án cấp sơ thẩm và Viện kiểm sát cấp phúc thẩm. Trường hợp Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận việc kháng cáo quá hạn thì Tòa án cấp sơ thẩm phải tiến hành thông báo kháng cáo và gửi hồ sơ vụ việc cho Tòa án cấp phúc thẩm.

Cũng có quan điểm cho rằng, để đơn giản thủ tục và không mất quá nhiều thời gian thực hiện các thủ tục, đối với kháng cáo quá hạn, thì sau khi nhận được đơn kháng cáo quá hạn, Tòa án cấp sơ thẩm phải gửi đơn kháng cáo, bản tường trình của người kháng cáo về lý do kháng cáo quá hạn và tài liệu, chứng cứ (nếu có) kèm theo hồ sơ vụ việc cho Tòa án cấp phúc thẩm (việc nghiên cứu hồ sơ vụ việc cùng với hồ sơ kháng cáo quá hạn có thể đưa ra những gợi ý cần thiết cho Thẩm phán về việc chấp nhận hay không chấp nhận kháng cáo quá hạn!). Trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được đơn kháng cáo quá hạn và

tài liệu, chứng cứ kèm theo, Tòa án cấp phúc thẩm phải cử Thẩm phán xem xét xong kháng cáo quá hạn. Thẩm phán xem xét kháng cáo quá hạn có quyền ra quyết định chấp nhận hoặc không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn và phải ghi rõ lý do của việc chấp nhận hoặc không chấp nhận trong quyết định. Quyết định giải quyết kháng cáo quá hạn phải được gửi ngay cho người kháng cáo quá hạn, Tòa án cấp sơ thẩm và Viện kiểm sát cấp phúc thẩm. Trường hợp Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận việc kháng cáo quá hạn thì quyết định chấp nhận kháng cáo quá hạn được coi như Thông báo kháng cáo và Tòa án cấp sơ thẩm không phải tiến hành thông báo kháng cáo và gửi hồ sơ vụ việc cho Tòa án cấp phúc thẩm nữa.

Khi gửi hồ sơ vụ việc và đơn kháng cáo cho Tòa án cấp phúc thẩm, Tòa án cấp sơ thẩm phải thông báo ngay bằng văn bản cho Viện kiểm sát cùng cấp và đương sự có liên quan đến kháng cáo biết về việc kháng cáo. Đương sự được thông báo về việc kháng cáo có quyền gửi văn bản ghi ý kiến của mình về nội dung kháng cáo cho Tòa án cấp phúc thẩm. Văn bản ghi ý kiến của họ được đưa vào hồ sơ vụ việc.

Viện kiểm sát cùng cấp với Tòa án cấp phúc thẩm có quyền tham gia kiểm sát việc giải quyết theo thủ tục phúc thẩm. Nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát trong giai đoạn này nên được quy định tương tự như nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát trong giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính tại Thông tư liên tịch số 03/2012/TTLT- VKSNDTC- TANDTC ngày 01 tháng 8 năm 2012 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật tổ tụng hành chính về kiểm sát tuân theo pháp luật trong tổ tụng hành chính.

5.2.4. Giải quyết việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo, kháng nghị

Trong quá trình chuẩn bị xem xét phúc thẩm hoặc tại phiên họp phúc thẩm quyết định áp dụng biện pháp hành chính, người đã kháng cáo có quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo mà không phục thuộc vào thời hạn kháng cáo; Cơ quan đã kháng nghị có quyền thay đổi, bổ sung, rút một phần hoặc toàn bộ kháng nghị mà không phụ thuộc vào thời hạn kháng nghị. Việc bổ sung kháng cáo, kháng nghị chỉ được chấp nhận xem xét phúc thẩm trong trường hợp người kháng cáo, Cơ quan đã kháng nghị cung cấp được chứng cứ chứng minh cho việc bổ sung đó là có cơ sở, không chấp nhận việc bổ sung kháng cáo, kháng nghị dẫn đến Tòa án phải yêu cầu cơ quan có thẩm quyền thu thập thêm chứng cứ hoặc kháng nghị không làm xấu hơn tình trạng của người bị đề nghị áp dụng.

Nếu người đã kháng cáo, Cơ quan đã kháng nghị rút một phần kháng cáo, kháng nghị thì Tòa án cấp phúc thẩm vẫn tiếp tục xem xét phúc thẩm vụ việc và nhận định, quyết định việc đình chỉ xem xét phần kháng cáo, kháng nghị đó tại quyết định phúc thẩm mà không cần ban hành một quyết định riêng. Nếu người đã kháng cáo, Cơ quan đã kháng nghị rút toàn bộ kháng cáo, kháng nghị trước khi mở phiên họp thì Tòa án cấp phúc thẩm ra quyết định đình chỉ việc xem xét phúc thẩm và gửi quyết định đó cho người đã kháng cáo, Cơ quan đã kháng nghị, Viện kiểm sát cấp phúc thẩm và Tòa án cấp sơ thẩm đã ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính (kèm theo hồ sơ vụ việc). Trong trường hợp vụ việc có nhiều người kháng cáo, bị kháng cáo hoặc bị kháng nghị, Tòa án cấp phúc thẩm ra quyết định đình chỉ việc xem xét phúc thẩm đối với từng người đã rút kháng cáo, đã được rút kháng nghị, những người khác vẫn được xem xét theo thủ tục chung.

5.2.5. Xem xét, giải quyết kháng cáo, kháng nghị

Thời gian chuẩn bị xem xét phúc thẩm là 15 ngày, kể từ ngày thụ lý hồ sơ vụ việc hoặc từ ngày chấp nhận kháng cáo quá hạn. Tòa án cấp phúc thẩm không cần chuyển hồ sơ vụ việc cho Viện kiểm sát cấp phúc thẩm, nếu Viện kiểm sát cấp phúc thẩm cần nghiên cứu hồ sơ vụ việc thì có thể cử Kiểm sát viên đến nghiên cứu tại Tòa án, Tòa án phải tạo điều kiện cho Kiểm sát viên nghiên cứu.

Toà án ra quyết định đình chỉ xem xét phúc thẩm khi người bị đề nghị áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính chết hoặc mất năng lực trách nhiệm hành chính.

Việc phúc thẩm quyết định về việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính được tiến hành bởi một Thẩm phán Toà án nhân dân cấp tỉnh. Tòa án cấp phúc thẩm không cần ra Quyết định đưa vụ việc ra xem xét mà chỉ cần thông báo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về lịch xem xét hoặc giấy triệu tập (trong trường hợp cần triệu tập họ tham gia phiên họp).

Những người tham gia phiên họp phúc thẩm:

Những người tiến hành tố tụng gồm có: Hội đồng xem xét phúc thẩm gồm 3 Thẩm phán; Đại diện Viện kiểm sát kiểm soát hoạt động xem xét phúc thẩm; Thư ký Tòa án ghi biên bản phiên tòa;

Tòa án cấp phúc thẩm có thể triệu tập Đại diện cơ quan đã lập hồ sơ đề nghị Tòa án xem xét áp dụng biện pháp xử lý hành chính, Đại diện cơ quan đã kháng nghị quyết định sơ thẩm, người đã kháng cáo hoặc bất cứ cơ quan, tổ

chức, cá nhân nào tham gia phiên họp, nếu thấy cần thiết nhưng Tòa án không bắt buộc phải hoãn phiên họp vì sự vắng mặt của các cơ quan, tổ chức, cá nhân này.

Về cơ bản, phiên họp phúc thẩm được tiến hành chủ yếu theo thủ tục bút lục với trình tự, thủ tục như sau:

- Thẩm phán phiên họp khai mạc phiên họp;
- Thư ký phiên họp công bố thành phần tham dự phiên họp;
- Giải thích quyền và nghĩa vụ;
- Thẩm phán chủ tọa phiên họp tóm tắt nội dung vụ việc, nội dung kháng cáo, kháng nghị;
- Hội đồng xem xét hỏi đại diện những cơ quan, tổ chức, cá nhân được triệu tập (nếu có);
- Đại diện cơ quan kháng cáo, kháng nghị phát biểu ý kiến (nếu có);
- Đại diện Viện kiểm sát phát biểu ý kiến;
- Thẩm phán vào phòng xem xét, ra quyết định phúc thẩm;
- Thẩm phán công bố quyết định phúc thẩm.

Quyết định phúc thẩm là quyết định giải quyết vụ việc cuối cùng và có hiệu lực thi hành kể từ ngày công bố.

Việc gửi quyết định phúc thẩm được quy định như Điều 107 Luật xử lý vi phạm hành chính, nhưng có thêm người kháng cáo, cơ quan đã kháng nghị.

IV. Quy trình tổ chức thực thi quyết định của Tòa án

1. Quy trình thi hành quyết định của Tòa án

Việc thi hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính do Tòa án nhân dân quyết định được thực hiện theo quy định tại Điều 110 Luật Xử lý vi phạm hành chính, trong đó thời hạn để đưa người phải chấp hành đến trường, cơ sở là 05 ngày kể từ ngày nhận được quyết định, Công an cấp huyện đưa người phải chấp hành quyết định vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc; Phòng Lao động – Thương binh và Xã hội phối hợp với Công an cấp huyện đưa người phải chấp hành quyết định vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Tuy nhiên, cần quy định rõ Công an cấp huyện phối hợp với cơ sở cai nghiện bắt buộc đưa người nghiện ma túy từ cơ sở cai nghiện vào cơ sở giáo dục bắt buộc.

2. Quy trình hoãn hoặc miễn chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc

Điều 111 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định người phải chấp hành quyết định nhưng chưa đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc được hoãn chấp hành quyết định trong các trường hợp đang ốm nặng có chứng nhận của bệnh viện và khi gia đình đang có khó khăn đặc biệt được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú xác nhận. Khi điều kiện hoãn chấp hành quyết định không còn thì quyết định được tiếp tục thi hành.

Các trường hợp được miễn chấp hành gồm:

- Mắc bệnh hiểm nghèo có chứng nhận của bệnh viện;
- Trong thời gian hoãn chấp hành quyết định có tiến bộ rõ rệt trong việc chấp hành pháp luật hoặc lập công hoặc không còn nghiện ma túy;
- Đang mang thai có chứng nhận của bệnh viện.

Thẩm quyền quyết định hoãn, miễn chấp hành là Tòa án nhân dân cấp huyện nơi đã ra quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Luật quy định thời hạn thi hành quyết định là 05 ngày kể từ ngày nhận được quyết định của Tòa án. Trong thời hạn này, người phải chấp hành quyết định hoặc người đại diện hợp pháp của họ và Tòa án phải thực hiện rất nhiều công việc, cụ thể là:

- Xin giấy chứng nhận của bệnh viện về tình trạng ốm nặng, bệnh hiểm nghèo, mang thai hoặc
- Xin xác nhận về tình trạng khó khăn đặc biệt của gia đình của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.
- Nộp đơn đến Tòa án.
- Tòa án phân công cho thẩm phán xem xét, ra quyết định.
- Thẩm phán có thể yêu cầu cơ quan đã lập hồ sơ cho ý kiến;
- Ra quyết định hoãn, miễn hoặc vẫn bản từ chối không cho hoãn miễn.
- Gửi quyết định đến cơ quan chịu trách nhiệm thi hành và người phải chấp hành.

Những công việc này rất khó có thể thực hiện được trong vòng 05 ngày. Do đó, theo chúng tôi, có thể quy định quy trình như sau:

- Trong thời gian 03 ngày kể từ ngày nhận được quyết định, người phải chấp hành quyết định hoặc người đại diện của họ nộp đơn đến Tòa án, trong đơn nêu rõ lý do xin hoãn, miễn. Quyết định của Tòa án cần ghi rõ nội dung này cùng với nội dung về quyền kháng cáo, để người phải chấp hành biết và nộp đơn đúng thời hạn.

Về nguyên tắc đơn phải kèm theo các giấy tờ chứng minh cho lý do xin hoãn, miễn. Tuy nhiên, nếu vì lý do khách quan chưa có đầy đủ các giấy tờ, Tòa án có thể thụ lý đơn và đưa ra thời hạn cụ thể để người làm đơn nộp đầy đủ các giấy tờ cần thiết, thời hạn tối đa là 02 ngày. Người làm đơn phải cam kết chịu hoàn toàn trách nhiệm về lý do xin hoãn miễn nêu trong đơn.

- Tòa án thụ lý đơn và thông báo ngay cho cơ quan phải thi hành quyết định về việc xin hoãn miễn, thời hạn thông báo tối đa là 02 ngày kể từ ngày thụ lý để tạm dừng việc thi hành quyết định;

- Tòa án phân công cho thẩm phán xem xét.

- Thẩm phán xem xét đơn xin hoãn, miễn. Trường hợp cần thiết thì đề nghị cơ quan đã gửi hồ sơ đề nghị có ý kiến trước khi quyết định. Cơ quan được xin ý kiến phải trả lời trong thời hạn 03 ngày.

- Thẩm phán ra quyết định hoãn, miễn hoặc ra văn bản không đồng ý cho hoãn, miễn, ghi rõ lý do cụ thể trong văn bản.

Quyết định miễn hoặc hoãn chấp hành, văn bản không đồng ý cho hoãn miễn phải được gửi cho cơ quan thi hành quyết định, người phải chấp hành quyết định; trường hợp người chưa thành niên được hoãn, miễn chấp hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng thì quyết định được gửi cho cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ.

3. Quy trình xem xét, quyết định giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại tại trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc

Điều 112 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định:

- Người đang chấp hành quyết định tại trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc đã chấp hành một nửa thời hạn, nếu có tiến bộ rõ rệt hoặc lập công, thì được xét giảm một phần hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại.

- Người đang chấp hành quyết định tại trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc bị ốm nặng mà được đưa về gia đình điều trị

thì được tạm đình chỉ chấp hành quyết định; thời gian điều trị được tính vào thời hạn chấp hành quyết định; nếu sau khi sức khỏe được phục hồi mà thời hạn chấp hành còn lại từ 03 tháng trở lên thì người đó phải tiếp tục chấp hành; nếu trong thời gian tạm đình chỉ mà người đó có tiến bộ rõ rệt hoặc lập công thì được miễn chấp hành phần thời gian còn lại.

- Người mắc bệnh hiểm nghèo, phụ nữ mang thai thì được miễn chấp hành phần thời gian còn lại.

Luật quy định thẩm quyền quyết định việc giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành là Tòa án nhân dân cấp huyện nơi có trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc trên cơ sở đề nghị của Hiệu trưởng trường giáo dưỡng, Giám đốc cơ sở giáo dục bắt buộc, Giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Như vậy, quy trình xem xét gồm những giai đoạn như sau:

- Gửi văn bản đề nghị đến Tòa án. Luật quy định chủ thể gửi đề nghị là Hiệu trưởng trường giáo dưỡng, Giám đốc cơ sở giáo dục bắt buộc, Giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Trong trường hợp người phải chấp hành bị ốm nặng, Tòa án đã ra quyết định tạm đình chỉ để đưa về gia đình điều trị, nếu trong họ rơi vào trường hợp được miễn vì có tiến bộ rõ rệt hoặc lập công, hoặc khi sức khỏe phục hồi mà thời hạn chấp hành quyết định dưới 03 tháng, theo chúng tôi, cần quy định quy định người phải chấp hành hoặc người đại diện của họ phải gửi đơn xin miễn chấp hành phần thời gian còn lại, trên cơ sở đó, Hiệu trưởng, Giám đốc trường, cơ sở gửi đề nghị đến Tòa án nhân dân.

- Tòa án ra quyết định tạm đình chỉ hoặc quyết định miễn chấp hành.

- Gửi quyết định đến Tòa án nhân dân nơi ra quyết định, cơ quan đã gửi hồ sơ đề nghị, Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú, trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc, người được tạm đình chỉ hoặc miễn và gia đình người đó.

- Điều 113 quy định nếu trong thời gian được hoãn hoặc được tạm đình chỉ chấp hành quyết định mà người được hoãn hoặc tạm đình chỉ tiếp tục có hành vi vi phạm đã bị xử lý, tiếp tục nghiện ma túy hoặc có căn cứ cho rằng người đó bỏ trốn thì Tòa án nhân dân 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 trường giáo dưỡng, quyết định đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Tuy nhiên, Luật chưa quy định chủ thể nào đề nghị Tòa án ra

quyết định hủy bỏ. Theo chúng tôi, nên quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người được hoãn, tạm đình chỉ cư trú.

Điều 113 quy định chung cơ quan công an cùng cấp nơi Tòa án cấp huyện đã ra quyết định hoãn và quyết định tạm đình chỉ phải tổ chức áp giải đối tượng là chưa thực sự hợp lý. Quy định này của Luật được mô phỏng theo quy định hoãn chấp hành hình phạt tù của Bộ luật Hình sự.⁸ Chúng tôi nhận thấy việc thực hiện quy định này không dễ dàng đối với trường hợp chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc vì hiện nay, trường giáo dưỡng và cơ sở giáo dục được tổ chức theo khu vực. Luật quy định thẩm quyền ra quyết định tạm đình chỉ là Tòa án cấp huyện nơi trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc đóng trụ sở. Sau khi được tạm đình chỉ, người được tạm đình chỉ về nơi cư trú của họ. Khi họ vi phạm, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi họ cư trú sẽ thông báo và đề nghị Tòa án nơi trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc đóng trụ sở (là Tòa án đã ra quyết định tạm đình chỉ) hủy bỏ quyết định và ra quyết định buộc chấp hành; tiếp theo đó, Công an nơi trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc đóng trụ sở phải tổ chức áp giải đối tượng. Trong trường hợp khoảng cách địa lý quá xa, công an cấp huyện nơi trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc phải về địa phương nơi người phải chấp hành cư trú để áp giải đối tượng sẽ rất không thuận lợi. Tuy nhiên, hạn chế này của Luật không thể khắc phục được trong văn bản quy định chi tiết, chúng tôi đề xuất nên quy định cấp chi phí cho việc di chuyển đối tượng.

V. Khuyến nghị

1. Quy trình xem xét, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính do Tòa án nhân dân quyết định được chia thành hai 3 giai đoạn: giai đoạn lập hồ sơ tại cơ quan hành chính; giai đoạn Tòa án xem xét, quyết định và giai đoạn thi hành quyết định.

Quy định về các giai đoạn này được quy định tại các văn bản có giá trị pháp lý khác nhau: nghị định của Chính phủ và Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Giai đoạn lập hồ sơ thuần túy chỉ liên quan đến các cơ quan hành chính, do đó, có thể quy định trong Nghị định của Chính phủ. Giai đoạn xem xét, quyết định được giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định, do đó, sẽ thuộc phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân. Vấn đề đặt ra là giai đoạn thi hành quyết định sẽ được quy định tại văn bản nào.

⁸ Điều 262, 263 Bộ luật Tố tụng hình sự

Theo quy định tại Điều 4 và khoản 3 Điều 112 Luật Xử lý vi phạm hành chính, Chính phủ quy định chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và quy định chi tiết việc thi hành quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, quyết định đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, quyết định đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Như vậy, việc chấp hành các biện pháp này từ giai đoạn đưa người phải chấp hành quyết định vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở chữa bệnh bắt buộc thuộc phạm vi điều chỉnh của các nghị định của Chính phủ. Tuy nhiên, do thẩm quyền xem xét hoãn, miễn, tạm đình chỉ quyết định và miễn chấp hành phần thời gian còn lại thuộc Tòa án nhân dân, theo chúng tôi, có thể nghiên cứu mở rộng phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh bao gồm các quy định chi tiết về quy trình xem xét, ra quyết định hoãn, miễn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian còn lại vì Nghị định của Chính phủ không thể quy định chi tiết thẩm quyền của Tòa án nhân dân.

2. Về thẩm quyền xem xét, quyết định, chúng tôi cho rằng nên coi đây là những vụ việc có tính chất hình sự, ở Tòa án cấp huyện nên giao cho thẩm phán phụ trách hình sự phụ trách, trong trường hợp bị kháng cáo, kháng nghị, Tòa hình sự của Tòa án nhân dân cấp tỉnh sẽ chịu trách nhiệm mở phiên họp phúc thẩm.

Trong tương lai, nếu thành lập Tòa án gia đình và người chưa thành niên, văn bản quy định về Tòa án gia đình và người chưa thành niên sẽ quy định Tòa này có thẩm quyền ra quyết định đối với biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng.

3. Do có vướng mắc với nguyên tắc xét xử tập thể của Tòa án được quy định trong Hiến pháp, trước mắt có thể coi chỉ là quy trình ra một quyết định theo thủ tục tư pháp, không phải hoạt động xét xử, do đó, không cần tuân thủ nguyên tắc xét xử tập thể, từ đó, quy định quy trình 1 thẩm phán xem xét, quyết định và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

4. Quy trình xem xét, quyết định các biện pháp xử lý hành chính nên được mô phỏng theo quy trình tố tụng hình sự,

5. Pháp lệnh về trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý hành chính nên quy định đầy đủ các nguyên tắc, quy trình như chúng tôi đã nêu ở trên.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp 1992 và Dự thảo Hiến pháp (bản lấy ý kiến nhân dân)
2. Bộ luật Hình sự số 15/1999/QH10 năm 1999 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự số 37/2009/QH12 - 2009
3. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân số 33/2002/QH10 năm 2002
4. Bộ luật Tố tụng hình sự năm số 19/2003/QH11 năm 2003
5. Luật Bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em năm số 25/2004/QH12 năm 2004
6. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm số 15/2012/QH13 năm 2012
7. Nghị quyết số 49/NQ-TW của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp
8. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và quyền chính trị
9. Công ước quốc tế về quyền trẻ em
10. Nghị định số 142/2003/NĐ-CP ngày 24/11/2003 quy định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng
11. Nghị định số 163/2003/NĐ-CP ngày 19/12/2003 quy định chi tiết thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn
12. Nghị định số 135/2004/NĐ-CP ngày 10/6/2004 của Chính phủ quy định về chế độ áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh, tổ chức hoạt động của cơ sở chữa bệnh theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính và chế độ áp dụng đối với người chưa thành niên, người tự nguyện vào cơ sở chữa bệnh
13. Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 9/9/2010 quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng
14. Nghị định số 96/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 quy định về điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế
15. Các quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên hiệp quốc về hoạt động tư pháp đối với người chưa thành niên, 1985 – Các Quy tắc Bắc Kinh
16. UNDP – Báo cáo đánh giá hệ thống pháp luật về xử lý vi phạm hành chính – 2008

17. UNDP – Báo cáo nghiên cứu đánh giá về các biện pháp xử lý hành chính khác và khuyến nghị hoàn thiện trong Luật Xử lý vi phạm hành chính - 2010
18. UNDP - Báo cáo nghiên cứu hoàn thiện các biện pháp xử lý hành chính khác trong Luật Xử lý vi phạm hành chính - 2011
19. Tòa án nhân dân tối cao – UNICEF - Báo cáo tổng quan về cơ sở lý luận và thực tiễn của sự cần thiết thành lập Tòa án chuyên trách đối với người chưa thành niên ở Việt Nam - 2012
20. UNDP – Báo cáo đánh giá Luật Xử lý vi phạm hành chính – Giáo sư Carol Hamilton – 2013
21. Tòa án nhân dân tối cao – Dự thảo Đề án thành lập Tòa án gia đình và người chưa thành niên -2013