

VỀ CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH KHÁC: THỰC TRẠNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

Hoàng Thị Kim Quế*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 16 tháng 8 năm 2008

Tóm tắt. Hệ thống các quy định pháp luật về các biện pháp xử lý hành chính khác (CBPXLHCK) có vai trò quan trọng trong việc đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức, bảo vệ và bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của công dân. Theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (VPHC) 2002 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, các biện pháp xử lý hành chính khác bao gồm:

- Giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Đưa vào trường giáo dưỡng;
- Đưa vào cơ sở giáo dục;
- Đưa vào cơ sở chữa bệnh;

Trong điều kiện mới, hệ thống các quy định pháp luật và áp dụng pháp luật về CBPXLHCK còn rất nhiều bất cập, yếu kém. Hiện nay, Việt Nam đang tiến hành pháp điển hoá về xử lý vi phạm hành chính, trong đó có vấn đề các biện pháp xử lý vi phạm hành chính khác. Xét về tính chất và về lâu dài, nên đưa các biện pháp này vào trình tự tư pháp để đảm bảo các quyền, tự do của cá nhân một cách tốt nhất. Hiện tại, do còn nhiều khó khăn trên thực tế nên có thể vẫn tiếp tục giữ lại các biện pháp này nhưng phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn xã hội.

1. Bối cảnh chung

Hệ thống các quy định pháp luật về CBPXLHCK có vai trò quan trọng trong việc đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức, bảo vệ và bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của công dân. Trong điều kiện mới, hệ thống các quy định pháp luật và áp dụng pháp luật về CBPXLHCK còn rất nhiều bất cập, yếu kém. Việc nghiên cứu lý luận và thực tiễn của CBPXLHCK có ý nghĩa to lớn nhất là trong

bối cảnh pháp điển hóa về xử lý vi phạm hành chính ở nước ta hiện nay.

2. Lịch sử vấn đề

CBPXLHCK là những biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, chỉ áp dụng đối với chủ thể vi phạm là cá nhân, căn cứ vào nhân thân và quá trình vi phạm pháp luật của đối tượng. Hình thức này khác với cưỡng chế tư pháp ở chỗ nó được áp dụng không qua cơ quan xét xử mà được áp dụng bởi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền bằng quyết định hành chính, có tính cưỡng chế nghiêm khắc hơn, ít nhiều có liên quan đến sự hạn

* ĐT: 84-4-35650631.

E-mail: quehtk@vnu.edu.vn

chế quyền tự do cá nhân trong một giai đoạn nhất định. Theo Pháp lệnh Xử lý VPHC 1995 các biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt được xếp vào nhóm biện pháp xử lý VPHC khác. Pháp lệnh Xử lý VPHC 2002 đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng nhân đạo hơn nhằm tạo điều kiện cho người vi phạm sớm hoà nhập cộng đồng [1]. Theo Pháp lệnh Xử lý VPHC 2002 có các biện pháp xử lý hành chính khác sau đây:

- Giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Đưa vào trường giáo dưỡng;
- Đưa vào cơ sở giáo dục;
- Đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Khác với xử phạt VPHC được áp dụng đối với tất cả các cá nhân, tổ chức cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật thì bị xử phạt VPHC; còn biện pháp xử lý hành chính khác chỉ được áp dụng đối với cá nhân là người Việt Nam, 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. Ngoài Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 1995, được sửa đổi, bổ sung tại Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002, các quy định về CBPXLHCK còn được quy định tại rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác.

Về ưu điểm, nhìn chung, hệ thống các văn bản bao quát hầu hết các lĩnh vực liên quan đến việc áp dụng CBPXLHCK. Các văn bản quy định tương đối chi tiết về trình tự thủ tục từ việc quyết định áp dụng đến tổ chức thực hiện CBPXLHCK. Một điều cần nhấn mạnh là tính thích ứng với những thay đổi của thực tiễn của các văn bản pháp luật luôn được đảm bảo do đó đã có đóng góp tích cực vào việc giáo dục, cảm hóa và quản lý cuộc đấu tranh, phòng chống những vi phạm pháp luật trong cuộc sống.

- *Nhận xét một số hạn chế, bất cập chủ yếu của pháp luật quy định về CBPXLHCK*

Về số lượng: hiện chúng ta đang có một hệ thống các văn bản rất đồ sộ có chứa đựng CBPXLHCK, kể từ pháp lệnh của Ủy ban thường vụ quốc hội cho đến các văn bản của các cơ quan thuộc Chính phủ. Hệ thống các văn bản được ban hành khá đồ sộ nhưng chồng chéo, nhiều mâu thuẫn, nhiều vấn đề chưa rõ ràng, minh bạch. Thử hình dung, vấn đề tội phạm và hình phạt cho mỗi tội danh phải được quy định trong một bộ luật do cơ quan quyền lực nhà nước ban hành. Còn CBPXLHCK, tại sao lại phải có quá nhiều các cơ quan nhà nước cùng tham gia ban hành các văn bản với nhiều tên gọi khác nhau?. Có thể coi việc giao cho quá nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các quy định có liên quan đến CBPXLHCK là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự chồng chéo, phức tạp và khó khăn cho việc hiểu, vận dụng các quy định này trong thực tiễn.

Một trong những hạn chế, bất cập chủ yếu trong các quy định hiện hành về CBPXLHCK là sự chưa phù hợp giữa một số quy định của văn bản hướng dẫn Pháp lệnh với các quy định của bản thân Pháp lệnh. Đây là một trong những nguyên nhân của sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản pháp luật về BPXLHCK. Và cũng là nguyên nhân của hiệu quả thấp trong việc áp dụng, tổ chức thực hiện các BPXLHCK trên thực tế. Các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh đều được ban hành sau gần một năm hoặc hơn một năm kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực thi hành. Thậm chí có những nghị định phải sau hai năm mới được ban hành kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực thi hành.

Cùng với việc chậm trễ ban hành các nghị định của Chính phủ là việc chậm trễ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành của các Bộ, ngành chức năng do phải chờ văn bản cấp trên, v.v... Mặc dù các Nghị định quy định về chế độ áp dụng các biện pháp hành

chính khác đã được ban hành nhưng nhiều địa phương vẫn trông chờ văn bản hướng dẫn của các Bộ nên chậm trễ áp dụng quy định của các văn bản mới; thậm chí có địa phương vẫn áp dụng quy định Hội đồng tư vấn cấp tỉnh với lý do “làm như vậy cho bảo đảm hơn, chính xác hơn”. Đồng thời với sự mâu thuẫn, chông chéo là sự thiếu hụt, tạo lên nhiều khoảng trống trong hệ thống các quy định về CBPXLHCK, ví dụ về biện pháp cưỡng chế trong áp dụng CBPXLHCK, quy định về quản lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính...

Về đối tượng áp dụng biện pháp hành chính khác

Lượng văn bản lớn nhưng có một số vấn đề vẫn chưa được bao quát. Do vậy, trên thực tế đã dẫn đến tình trạng một số Bộ đã ban hành văn bản pháp luật mở rộng phạm vi đối tượng bị áp dụng CBPXLHCK so với Pháp lệnh. (ví dụ: Nghị định số 163/2003/NĐ-CP, Thông tư số 22/2004/TT-BCA (V19) của Bộ Công an). Việc làm này được xem như một “giải pháp tình thế” để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Tuy vậy, xét về phương diện pháp chế thì đây lại là biểu hiện của sự không tuân thủ trật tự thứ bậc về hiệu lực pháp lý của hệ thống các văn bản pháp luật.

Về kỹ thuật soạn thảo, ban hành các quy định pháp luật về CBPXLHCK

Về ngôn ngữ thể hiện, nhiều quy định trong Pháp lệnh rườm rà và có nhiều vấn đề nhầm lẫn hoặc không rõ ràng dẫn đến việc hiểu nhầm, hiểu không đúng và áp dụng không thống nhất trong thực tiễn. Ngôn từ pháp lý đôi khi khó hiểu như: khái niệm hành vi “trộm cắp vật, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ...”: các khái niệm “vật”, “nhỏ” là các khái niệm phi định lượng, không có tính pháp lý, dẫn đến khó khăn, tùy tiện trong thi hành biện pháp này trong một số trường hợp cụ thể. Do sự chưa rõ ràng minh bạch trong các quy định về các biện pháp hành chính khác

nên các cán bộ có thẩm quyền ở địa phương còn có cách hiểu khác nhau dẫn đến việc áp dụng khác nhau, dẫn đến tình trạng thực hiện không thống nhất. Đơn cử như về việc hiểu khái niệm “người không có nơi cư trú nhất định”.

Về đảm bảo nguyên tắc tính tối cao của luật và quản lý xã hội bằng pháp luật

Các nguyên tắc trên chưa được thể hiện rõ trong các quy định pháp luật và trong thực tiễn áp dụng. Xét về bản chất, CBPXLHCK thực chất là những vấn đề liên quan trực tiếp đến các quyền cơ bản của công dân, quyền con người mà đáng lẽ phải được quy định ở văn bản luật. Lâu nay chúng ta chưa có một văn bản nào ở cấp độ luật quy định về xử lý vi phạm hành chính nói chung và CBPXLHCK này nói riêng. Trong khi đó, không chỉ có pháp lệnh quy định mà trên thực tế lại còn rất nhiều cơ quan hành chính cũng có thẩm quyền quy định về CBPXLHC. Tại sao có tình hình như vậy?. Lý do thì có nhiều, song một trong số đó là xuất phát từ nhận thức cho rằng đây là các biện pháp ít nghiêm khắc, biện pháp xử lý nhẹ, là bước đệm để áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính, cho nên chưa coi trọng việc xây dựng văn bản luật về CBPXLHCK. Nhận thức này cũng được biểu hiện rõ nét trong khâu áp dụng các quy định về CBPXLHCK.

Về chế độ trách nhiệm và cơ chế phối hợp trong việc thực hiện CBPHCK

Về cơ bản trong hệ thống các văn bản quy định liên quan CBPXLHCK chưa quy định cơ quan nào là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm chính trong áp dụng các biện pháp này, mà chủ yếu quy định về sự phối hợp nhiều nhưng còn khá nhiều bất hợp lý đối với các cơ quan quản lý ở địa phương nên không khả thi. Các quy định pháp luật hiện hành còn thể hiện sự lẫn lộn giữa trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội. Việc không có cơ quan chịu trách

nhệm chính chỉ đạo, điều hành dẫn đến hiện tượng cha chung không ai khóc, công việc trì trệ do các cơ quan ỉ lại nhau góp phần gây cho việc tổ chức thực hiện không hiệu quả. Cùng với việc chưa quy định cơ quan chịu trách nhiệm đầu mối, việc không quy định rõ ràng về cơ chế thường, phạt cho thành tích và những sai lầm, vi phạm của các cơ quan, đoàn thể cũng là một nhược điểm dẫn đến việc tổ chức thực hiện nhiều khi trở nên hình thức.

Đơn cử như về thực tiễn áp dụng pháp luật về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Đây là biện pháp giáo dục mang tính chất cộng đồng với sự tham gia của nhiều cá nhân, tổ chức chính trị - xã hội, nhằm giáo dục các đối tượng vi phạm pháp luật hành chính tại địa phương, góp phần tích cực trong việc giúp đỡ người vi phạm tiến bộ. Nhưng thực tế cho thấy, việc áp dụng biện pháp này chưa đạt hiệu quả cao, còn mang tính hình thức, dẫn đến buông lỏng người được giáo dục; việc quản lý, giám sát giáo dục đạt kết quả chưa đáp ứng được nhu cầu mong muốn. Cũng phải kể đến yếu tố tâm lý, nhiều địa phương cấp xã cho rằng thủ tục thi hành biện pháp này còn quá rườm rà, phức tạp, đòi hỏi vai trò của các đoàn thể chưa được phát huy do tâm lý xã hội còn nặng nề, ngại va chạm, dấy dưng với người có những hành vi lệch chuẩn xã hội và luật pháp nêu trên [2]. Bên cạnh đó, khó khăn từ nguồn kinh phí cũng là trở ngại cho quá trình tổ chức thực hiện.

Về trình tự, thủ tục quyết định và áp dụng CBPXLHCK

Quy định hiện hành nhìn chung là rất phức tạp, rườm rà, chưa đảm bảo tính kịp thời, linh hoạt, tiết kiệm và hiệu quả. Ví dụ như, sau khi Trưởng Công an xã lập biên bản về việc đưa một đối tượng nào đó vào trường giáo dưỡng thì cần phải có sự xét duyệt của hội đồng tư vấn với sự tham gia của nhiều cơ quan đoàn thể, hoặc việc giao cho tổ chức xã

được giao trách nhiệm giáo dục tại xã, phường, thị trấn phải đứng ra chủ trì cuộc họp trên cơ sở kêu gọi sự phối hợp với cơ quan công an và một số tổ chức xã hội khác... Nói cách khác đây chính là biểu hiện của việc chưa xác định rõ ràng, minh bạch giữa trách nhiệm pháp lý của chính quyền và sự tham gia của các tổ chức xã hội. Thực trạng này có căn nguyên chung hơn tới một quan niệm phổ biến và quy định pháp luật: bất kỳ việc gì cũng phải có nhiều loại chủ thể - cá nhân, tổ chức cùng tham gia vào hầu hết ở mọi công đoạn theo nguyên tắc của Cơ chế phối hợp. Phối hợp nhưng không đồng nghĩa với việc là không xác định rõ một đầu mối chịu trách nhiệm về toàn bộ.

Tại các cơ sở giáo dục, chương trình, kế hoạch cho việc thực hiện các biện pháp cũng chưa thực sự rõ ràng, hiệu quả. Thời gian áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn ngắn, cộng với tâm lý phân biệt của chính quyền cũng như cộng đồng, nên khi hết thời hạn chấp hành biện pháp việc hoà nhập của đối tượng đã bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác là rất khó khăn và dẫn đến ngựa quen đường cũ. Tình hình tương tự cũng xảy ra trong việc áp dụng các biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh, theo đó tính hiệu quả của biện pháp này phụ thuộc rất nhiều vào quy định về sự phối hợp với các cơ quan y tế xác định bệnh án. Ngoài ra còn có hiện tượng lạm dụng việc áp dụng biện pháp này dẫn đến nhiều trường hợp áp dụng chưa đúng đối tượng (chưa xác định rõ là người nghiện ma túy hay do quậy phá, đã có tiền án, tiền sự hay chưa...), tức là việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế kể cả khi không cần thiết. Hiện tượng này có thể xuất phát từ nhiều lý do trong đó có lý do "bệnh thành tích", lý do do sức ép của các gia đình muốn đưa tất cả các đối tượng nghiện ma túy vào cơ sở chữa bệnh...

- Định hướng chung cho việc sửa đổi, hoàn thiện các quy định pháp luật về CBPXLHCK

- Về các nguyên tắc chung

Theo chúng tôi cần phải thay đổi, bổ sung, hoàn thiện một cách căn bản vì đã qua một thời gian tương đối dài thực hiện, tình hình thực tiễn xã hội đã có nhiều thay đổi, diễn biến ngày càng phức tạp, hơn nữa cũng chính là thời điểm chúng ta đang xem xét để xây dựng luật xử lý vi phạm hành chính. Xét về tính chất của CBPXLHCK và yêu cầu của nhà nước pháp quyền thì cần phải sửa đổi theo hướng tư pháp hoá CBPXLHCK bởi vì chúng trực tiếp liên quan đến các quyền và tự do cá nhân. Phải được áp dụng theo trình tự tư pháp, tức là chuyển giao cho cơ quan toà án áp dụng CBPXLHCK. Đó là phương án tốt nhất về phương diện lập pháp và phương diện thực tiễn. Song, hiện tại điều này khó thực hiện ngay được, phải đợi sau một thời gian nữa. Do đó, khả thi hơn cả là vẫn phải thiết kế theo hướng "hành chính hoá" như hiện nay nhưng có cải cách căn bản.

- Việc sửa đổi, hoàn thiện các quy định về CBPXLHCK cần thực hiện theo một số tiêu chí chủ yếu sau:

- Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính tối cao của Luật trong hệ thống các văn bản pháp luật. Khắc phục một cách căn bản tình trạng quy định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính cho nhiều loại cơ quan nhà nước như hiện nay [3].

- Đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ của các văn bản;

- Thể hiện các quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân có liên quan trong quá trình áp dụng CBPXLHCK.

- Sửa đổi, bổ sung theo hướng những người bị xử lý oan sai phải được bồi thường, mọi trường hợp áp dụng pháp luật sai trái phải bị xử lý nghiêm minh [4].

- Tính khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật quy định về các biện pháp xử lý hành chính khác;

- Sự đơn giản, minh bạch, rõ ràng của các quy định;

- Trực tiếp, nhanh chóng, tiết kiệm và hiệu quả của các quy định;

- Thể hiện tính xã hội hoá, thu hút sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư, gia đình, trường học trên cơ sở cơ chế trách nhiệm và phối hợp hợp lý.

Xét về bản chất, nguyên tắc thì nên xây dựng, ban hành Bộ luật, hoặc ít nhất trong thời gian trước mắt là Luật. Thực ra việc quy định cả nội dung về Xử phạt VPHC và CBPXLHCK trong cùng một Bộ luật là không khoa học và khó khăn trong thực tiễn áp dụng bởi vì các loại biện pháp cưỡng chế này là rất khác nhau và như vậy, thực ra là mang tính khiên cưỡng khi phải ghép chúng vào trong một văn bản luật. Cần phân biệt rõ giữa các văn bản pháp luật quy định chi tiết và các văn bản hướng dẫn thi hành CBPXLHCK. Tính chất cũng như thẩm quyền ban hành hai loại văn bản này là hoàn toàn khác nhau.

Về tính chất, nội dung của chế định các biện pháp xử lý hành chính khác: cần phải xác định lại cả về phương diện thủ tục và phương diện nội dung thì mới phát huy hiệu quả trên thực tế được. Các văn bản dưới Pháp lệnh thì vừa bổ sung thêm thủ tục, vừa thêm nội dung theo kiểu chấp vá nên kết cục vẫn thiếu cả hai. Về quy định trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền áp dụng CBPXLHCK chưa rõ ràng, chủ yếu lạm dụng khái niệm "phối hợp giữa các cơ quan". Như thực trạng hiện nay không quy định dứt khoát một đầu mỗi chịu trách nhiệm, nên không hiệu quả trong việc phát hiện, áp dụng các biện pháp xử lý. Trình tự, thủ tục hiện hành nhìn chung chưa đảm bảo tính kịp thời, linh hoạt, tiết kiệm và hiệu quả. Ví dụ như, sau khi Trường Công an xã lập biên bản về việc đưa một đối tượng nào đó vào trường giáo dưỡng thì cần phải có sự xét duyệt của

hội đồng tư vấn với sự tham gia của nhiều cơ quan đoàn thể là quá phức tạp và không cần thiết. Sự tham gia của các cơ quan như: Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, ... rất cần thiết nhưng không phải ở công đoạn này mà ở công đoạn tuyên truyền giáo dục cho người ta hiểu biết nhận thức được hành vi của mình

Cần có sự phân định định lượng để tránh sự nhầm lẫn, chông chéo giữa các đối tượng bị áp dụng ở các biện pháp, bởi như hiện nay thì chưa rõ ràng do các tiêu chí rập danh, dễ đưa nhầm địa chỉ, ví như giữa biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và đưa vào trường giáo dục. Ví dụ trong hành vi trộm cắp, nên định lượng ngay được, hay vi phạm nhiều lần thì từ lần thứ mấy?. Về đối tượng bị áp dụng biện pháp này: cần quy định rõ về định lượng đối với hành vi “trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng” để dễ dàng xác định, phân biệt với những hành vi vi phạm hành chính và tội phạm hình sự. Đồng thời cũng nâng cao hơn tính nghiêm minh, răn đe của quy định này.

Qua thực tế, cần xác định lại đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có tính chất mở và mềm dẻo hơn mà không nên xác định cứng như quy định của Pháp lệnh, vì đây chỉ là một biện pháp giáo dục tại cộng đồng đối với người vi phạm, không mang tính cưỡng chế cao. Theo chúng tôi không nên tiếp tục quy định biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn như một bước đệm để áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác như vậy vì rất bó tay, khó khăn trong thực tiễn, việc áp dụng máy móc như vậy sẽ hạn chế hiệu quả áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác. Chẳng hạn có đối tượng mà do nhân thân, môi trường sống cũng như tính chất, mức độ hành vi vi phạm của người đó nếu áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn sẽ không hiệu quả, cần thiết phải đưa đi cơ sở giáo dục, nhưng nếu quy định hiện nay thì sẽ

không áp dụng được biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục nếu người đó chưa được áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Cần xem xét, sửa đổi biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn, trong đó nên quy định cách thức giáo dục riêng đối với người nghiện ma túy, bao gồm cả biện pháp hỗ trợ cai nghiện tại cộng đồng khi giáo dục người đó, vì nghiện ma túy là một tình trạng bệnh lý, nếu chỉ giáo dục, thuyết phục mà không kèm theo việc cai nghiện, chữa trị thì hầu như không thể giúp người nghiện từ bỏ được ma túy. Tăng cường kết hợp giáo dục tại xã, phường, thị trấn với áp dụng các chế độ cai nghiện tại gia đình, cộng đồng với những người nghiện ma túy chưa đến mức đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Về thời hiệu áp dụng biện pháp giáo dục, thi hành quyết định giáo dục tại cấp xã, phường, thị trấn - giữ nguyên như quy định hiện nay là 6 tháng; kể từ khi thực hiện hành vi vi phạm. Tuy vậy, nên sửa đổi quy định về “Quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hết thời hiệu sau 1 năm (thay vì quy định hiện nay là 06 tháng) kể từ ngày ra quyết định. Bởi lẽ mục đích chính ở đây là giáo dục, cảm hóa những đối tượng có những hành vi lệch chuẩn xã hội và pháp luật nêu trên thì về nguyên tắc là không bao giờ muộn cả. Hai nữa là trong điều kiện hiện nay, các đối tượng này thường tìm mọi cách để lẩn trốn hoặc lại được một số người khác che giấu. Do vậy, quy định 1 năm là phù hợp để có thể đưa được họ vào điều kiện giáo dục để cải tạo họ thành những công dân tốt. Về phương diện gia đình có thân nhân thuộc các đối tượng nêu trên chắc chắn cũng mong muốn như vậy.

Căn cứ vào tình hình thực tế, trong giai đoạn hiện nay nên xây dựng Luật riêng về CBPXLHCK. Trong trường hợp chưa thể xây dựng thành một luật riêng được thì tạm thời để trong Luật xử lý vi phạm hành chính

nhưng phải để thành một phần riêng biệt - trong đó có cả các quy định nội dung và các quy định thủ tục. Coi đây như là một chế định độc lập. Nhưng cho dù ở chung hay ở riêng thì cũng cần thiết phải xác định lại nội dung, hình thức cho phù hợp, các biện pháp xử lý hành chính khác này có rất nhiều đặc thù cả về phương diện pháp lý và phương diện xã hội - tâm lý - kinh tế - kỹ thuật.

Vấn đề “tư pháp hoá” hay “hành chính hoá” việc áp dụng các biện pháp này: về bản chất thì phải thuộc “tư pháp” nhưng xét vào điều kiện cụ thể hiện nay cả về mặt pháp lý và xã hội thì chúng ta trước mắt chỉ có thể theo hướng hành chính là khả thi hơn cả. Sau một thời gian sẽ chuyển sang trình tự tư pháp để đảm bảo tính khách quan, công bằng, bảo vệ các quyền, tự do của cá nhân và trật tự chung của xã hội. Áp dụng phương pháp phân loại các nhóm hành vi để tránh việc phải liệt kê chi tiết và sẽ khó khăn trong thực tế áp dụng trước biến động của tình hình xã hội. Xây dựng hệ thống pháp luật theo hướng hạn chế dần việc quy định các biện pháp xử lý có liên quan đến các quyền, tự do của cá nhân theo thủ tục hành chính. Cần mở rộng đối tượng áp dụng giáo dục tại cấp xã và không nên mở rộng đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và cơ sở giáo dục. Xác định lại đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có tính chất mở và mềm dẻo hơn mà

không nên xác định cố định cứng nhắc như hiện nay, vì đây chỉ là một biện pháp giáo dục tại cộng đồng đối với người vi phạm rất quan trọng. Đổi mới nội dung trong việc áp dụng biện pháp giáo dục tại cấp xã, kết hợp cai nghiện tập trung với cai nghiện tại cộng đồng.

CBPXLHCK có tầm quan trọng đặc biệt trong việc đấu tranh phòng, chống các hành vi sai lệch chuẩn mực đạo đức, văn hóa, pháp luật. Đồng thời góp phần to lớn trong việc giáo dục người có hành vi vi phạm trở thành những công dân tốt cho xã hội. Qua một thời gian thực hiện đã bộc lộ nhiều yếu kém bất cập nhất là trong bối cảnh diễn biến phức tạp hiện nay. Do vậy, cần gấp rút sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện một cách tương đối căn bản chế định pháp luật này.

Tài liệu tham khảo

- [1] Lê Ngọc Thạch, Hoàn thiện các biện pháp xử lý hành chính khác theo pháp luật Việt Nam, Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, *Thông tin chuyên đề số 1* (2006) 16.
- [2] Bộ Tư pháp, *Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính ngày 1/11/2005*.
- [3] Trần Minh Hương, Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, *Tạp chí Luật học* 10 (2005) 23.
- [4] Nguyễn Quốc Việt, Sự cần thiết và quan điểm chỉ đạo sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật* 5 (2007) 3.

Regarding other administrative measures: Context and orientation to modification

Hoang Thi Kim Que

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

The system of legal documents regarding Other Administrative Measures (OAM) plays an important role in preventing from and struggling against: law infringement, moral criteria violation; and in protecting, ensuring legal rights and benefits of citizens. Pursuant to the Ordinance on Treatments of Administrative Violations 2002 which was modified and supplemented in 2007, the Other Administrative Measures includes:

- Educating in local commune, ward, and town;
- Sending to re-correction camp;
- Sending to re-education camp;
- Sending to health treatment;

In new situation, the system of legal documents and legal application relating to OAM is still inadequate and weak. At present, VietNam is carrying out codification concerning treatments on administrative infringement in which included OAM. For the nature and in long term, these measures should be adopted in judicial process to ensure individual rights and independence. As there are still existing difficulties in practice, these measures can be adopted at this time but they are should be changed and supplemented for suitable with social practice.