

# HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH KHÁC

TS. TRẦN MINH HƯƠNG \*

## 1. Khái quát quá trình hình thành, phát triển các quy định pháp luật về các biện pháp xử lý hành chính khác

Từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định về các biện pháp xử lý hành chính đặc biệt, như: Sắc lệnh số 175/SL ngày 18/8/1953 của Chủ tịch nước về quản chế hành chính; Nghị quyết số 49/NQ-TVQH ngày 20/6/1961 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tập trung giáo dục cải tạo những phần tử có hành động nguy hại cho xã hội; Quyết định số 123/CP ngày 8/7/1966 của Hội đồng Chính phủ về cấm cư trú ở những khu vực quan trọng, xung yếu về chính trị, kinh tế và quốc phòng; Quyết định số 217/TTg-NC ngày 18/12/1967 của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức lại các trường giáo dục thiếu niên hư; Quyết định số 201/CP ngày 30/8/1974 của Hội đồng Chính phủ về sắp xếp việc làm cho những người có khả năng làm việc...

Những văn bản trên có chứa đựng các quy định về thẩm quyền, thủ tục áp dụng và đối tượng bị áp dụng các biện pháp: Cải tạo tại chỗ, tập trung giáo dục cải tạo, quản chế, cấm cư trú, bắt buộc lao động và đưa vào trường giáo dục thiếu niên hư.

Qua nghiên cứu văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn áp dụng cho thấy các biện pháp hành chính đặc biệt được quy định trong nhiều loại văn bản có hiệu lực pháp lí

khác nhau với những hình thức xử lý khác phong phú. Điều đó đã giúp cơ quan có thẩm quyền có thể lựa chọn hình thức áp dụng phù hợp cho từng loại đối tượng. Tuy nhiên, ở giai đoạn này không quy định về việc xử lý đối với những đối tượng có quá trình vi phạm hành chính thường xuyên và những đối tượng 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 mà cần áp dụng các biện pháp xử lý hành chính cần thiết khác để quản lí, giáo dục như đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào trung tâm giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh...

Các quy định về biện pháp xử lý hành chính đặc biệt được áp dụng trong thời gian dài và đã phát huy tác dụng tích cực trong việc bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Tuy nhiên, đến những năm 90 của thế kỉ trước nhiều quy định về đối tượng, thẩm quyền, thủ tục... trong các văn bản nói trên không còn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước, bản thân thuật ngữ “biện pháp hành chính đặc biệt” cũng không còn phù hợp khiến cho nhu cầu sửa đổi các quy định đó trở nên rất cấp bách. Đồng thời Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 cũng bộc lộ những hạn chế nhất định đòi hỏi phải được sửa đổi, bổ sung.

\* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước  
Trường Đại học Luật Hà Nội

Ngày 20/4/1993 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ra thông báo số 51/UBTVQH và ngày 11/5/1993 Chính phủ đã có công văn số 2126/CP giao cho Bộ nội vụ phối hợp với Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và các cơ quan hữu quan phối hợp soạn thảo Pháp lệnh về những biện pháp hành chính cần thiết. Các cơ quan được giao nhiệm vụ đã tiến hành xây dựng dự thảo. Những biện pháp hành chính cần thiết được đưa vào dự thảo này là: Tập trung lao động bắt buộc, quản chế, đưa vào trường giáo dục người chưa thành niên có hành vi vi phạm pháp luật. Đồng thời, Quốc hội đã đưa vào chương trình xây dựng pháp luật năm 1994 việc sửa đổi Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính. Trong quá trình triển khai các hoạt động cụ thể để thực hiện hai nhiệm vụ này, tại phiên họp ngày 3/10/1994 dành để xem xét Dự thảo pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính sửa đổi, Chính phủ nhận thấy rằng trong tình hình hiện tại việc xây dựng một văn bản riêng về các biện pháp hành chính đặc biệt là không có lợi cả về đối nội lẫn đối ngoại. Chính vì vậy, Chính phủ đã đề xuất việc quy định các biện pháp loại này và các biện pháp xử phạt hành chính chung trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (PLXLVPHC).

Ngày 6/7/1995 Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua PLXLVPHC, theo đó xử lý vi phạm hành chính được xác định bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp xử lý hành chính khác. PLXLVPHC có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 8 năm 1995.

Theo quy định tại Điều 20 của PLXLVPHC năm 1995 thì 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;
- Quản chế hành chính.

Các biện pháp kể trên được quy định để áp dụng đối với cá nhân là công dân Việt Nam có hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

Sau 7 năm thực hiện, PLXLVPHC năm 1995 được thay thế bởi PLXLVPHC năm 2002 (được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 02/7/2002 và bắt đầu có hiệu lực thi hành từ ngày 01/10/2002). Các biện pháp xử lý hành chính khác vẫn bao gồm những biện pháp đã được quy định tại PLXLVPHC năm 1995, những thay đổi chủ yếu liên quan đến các vấn đề về thẩm quyền, thủ tục và đối tượng áp dụng.

Trong PLXLVPHC năm 2002 các biện pháp xử lý hành chính khác được quy định tại Chương III - các biện pháp xử lý hành chính khác - (từ Điều 22 đến Điều 27) và Chương VII - thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác (từ Điều 70 đến Điều 113).

Những quy định trong 2 chương trên của PLXLVPHC năm 2002 đã được cụ thể hoá bởi các nghị định sau đây:

- Nghị định số 163/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/12/2003 quy định chi tiết thi hành biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn;
- Nghị định số 142/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 24/11/2003 quy định việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào trường giáo dưỡng;
- Nghị định số 76/2003/NĐ-CP của

Chính phủ ngày 27/06/2003 quy định và hướng dẫn cụ thể việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục;

- Nghị định số 135/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/6/2004 quy định chế độ áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh, tổ chức hoạt động của cơ sở chữa bệnh theo PLXLVPHC và chế độ áp dụng đối với người chưa thành niên, người tự nguyện vào cơ sở chữa bệnh;

- Nghị định số 43/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/4/2005 quy định việc đưa người nghiện ma túy, người bán dâm không có nơi cư trú nhất định vào lưu trú tạm thời tại cơ sở chữa bệnh.

Trong các quy định về thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác đã thể hiện rõ xu hướng phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước, cả 3 cấp chính quyền địa phương đều được trao thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính khác. Theo quy định của PLXLVPHC năm 1995 thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Kháng định tính đúng đắn của quy định, PLXLVPHC năm 2002 giữ nguyên thẩm quyền này cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã. PLXLVPHC năm 1995 quy định việc áp dụng bốn biện pháp còn lại thuộc thẩm quyền quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh còn theo quy định của PLXLVPHC hiện hành thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định áp dụng 2 biện pháp là quản chế hành chính và đưa vào cơ sở giáo dục. Việc áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và đưa

vào cơ sở chữa bệnh được phân cấp cho chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện.

Đến nay, PLXLVPHC với khoảng 60 nghị định hướng dẫn thi hành đã bộc lộ những bất cập, đặc biệt là sự thiếu thống nhất trong các quy định ban hành để áp dụng trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý hành chính nhà nước. Nhu cầu xây dựng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn đã trở nên cấp bách.

Thực hiện Nghị quyết số 35/2004/NQ-QH11 ngày 25/11/2004 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 và Nghị quyết số 744/2005/NQ-UBTVQH triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005, Chính phủ đã giao cho Bộ tư pháp chủ trì việc xây dựng dự án Bộ luật xử lý vi phạm hành chính. Trong quá trình chuẩn bị dự thảo cũng có nhiều ý kiến khác nhau về việc có tiếp tục duy trì các biện pháp xử lý hành chính khác hay không? Nên quy định về các biện pháp xử lý hành chính khác chung trong một văn bản cùng với xử phạt vi phạm hành chính hay ban hành văn bản riêng? Những khiếm khuyết trong các quy định, những khó khăn, vướng mắc trong thực hiện những quy định đó cũng là vấn đề được giới chuyên môn đặc biệt quan tâm. Phần tiếp theo xin trao đổi về nội dung này.

## **2. Một số vấn đề phát sinh từ thực tiễn áp dụng và kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định về các biện pháp xử lý hành chính khác**

### *a. Về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn*

Giáo dục tại xã, phường, thị trấn là biện pháp xử lý hành chính áp dụng đối với cá nhân để giáo dục, quản lý họ tại nơi cư trú,

được thực hiện trên cơ sở quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã. Thời hạn áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là từ ba tháng đến sáu tháng.

Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được áp dụng đối với 4 nhóm đối tượng khác nhau về độ tuổi và về hành vi, đó là: 1) Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của tội phạm nghiêm trọng do cố ý quy định tại Bộ luật hình sự; 2) Người từ đủ 12 tuổi trở lên nhiều lần có hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng; 3) Người nghiện ma tuý từ đủ 18 tuổi trở lên, người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 14 tuổi trở lên có nơi cư trú nhất định; 4) Người trên 55 tuổi đối với nữ và trên 60 tuổi đối với nam thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của tổ chức trong nước hoặc nước ngoài, tài sản, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm của công dân, của người nước ngoài, vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

Trên thực tế, việc áp dụng biện pháp này chưa đem lại hiệu quả mong muốn. Nguyên nhân chủ yếu là chưa được các cấp chính quyền địa phương (đặc biệt là cấp xã) dành sự quan tâm đầy đủ. Việc thực hiện ở một số địa phương còn mang tính hình thức, dẫn đến buông lỏng người được giáo dục; việc quản lý và giáo dục đạt hiệu quả chưa cao, nhiều trường hợp chỉ giáo dục lần đầu, sau đó không thường xuyên liên lạc lại để giáo dục người vi phạm... Có một số địa phương hầu như không áp dụng biện pháp này. Nhiều khi với mong muốn làm trong sạch địa bàn người có thẩm quyền thường chú trọng áp dụng các

biện pháp khác như đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục mà không dành sự quan tâm đầy đủ cho việc áp dụng biện pháp giáo dục tại cộng đồng.

Theo quy định thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức thực hiện, phối hợp với cơ quan, tổ chức hữu quan tại cơ sở và gia đình quản lý, giáo dục các đối tượng vi phạm. Tuy nhiên, trong thực tiễn áp dụng sự phối hợp của các ngành, các đoàn thể trong việc tổ chức thực hiện biện pháp này chưa được coi trọng, chủ yếu vẫn là ngành công an làm, còn các đoàn thể như Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội cựu chiến binh thì phối hợp không thường xuyên. Có thể yếu tố tình làng nghĩa xóm cũng góp phần tạo nên tâm lý ngại áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Cho đến nay, chưa có hoạt động tổng kết chính thức về tình hình và kết quả áp dụng biện pháp này trên quy mô cả nước.

#### *b. Về biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng*

Đưa vào trường giáo dưỡng là biện pháp xử lý hành chính áp dụng đối với người chưa thành niên có hành vi vi phạm pháp luật được thực hiện trên cơ sở quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện. Thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là từ sáu tháng đến hai năm.

Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được áp dụng đối với 3 nhóm đối tượng sau:

- Nhóm thứ nhất: Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu của tội phạm rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng quy định tại Bộ luật hình sự;

- Nhóm thứ hai: Người từ đủ 12 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện hành vi có dấu hiệu

của tội phạm ít nghiêm trọng hoặc tội phạm nghiêm trọng quy định tại Bộ luật hình sự mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định;

- Nhóm thứ ba: Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi nhiều lần thực hiện hành vi trộm cắp vặt, lừa đảo nhỏ, đánh bạc nhỏ, gây rối trật tự công cộng mà trước đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định.

Hiện các trường giáo dưỡng do Bộ công an quản lý và được thành lập theo khu vực (cả nước có 4 trường giáo dưỡng với hơn 2 nghìn em). Trong trường hợp địa phương có nhu cầu thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có quyền đề nghị Bộ công an thành lập trường giáo dưỡng tại địa phương mình. Tuy nhiên đến nay chưa có địa phương nào đề nghị về việc này. Về trách nhiệm quản lý các trường giáo dưỡng cũng có những ý kiến khác nhau. Có ý kiến đề nghị giao cho địa phương (cấp tỉnh) quản lý nhưng ý kiến này khó có thể được chấp nhận bởi số lượng trẻ em thuộc diện đưa vào trường giáo dưỡng ở mỗi địa phương không nhiều nên không thực sự cần thiết phải chuyển giao thẩm quyền quản lý cho địa phương. Cũng có ý kiến đề nghị giao cho Bộ lao động - thương binh và xã hội quản lý.

Thực tiễn áp dụng cho thấy từ khi phân cấp cho huyện thì số lượng trẻ em được đưa vào trường giáo dưỡng tăng lên. So sánh số liệu của năm 2003 và năm 1995 cho thấy số lượng người chưa thành niên được đưa vào trường giáo dưỡng tăng 9,4 lần.<sup>(1)</sup> Như vậy

có thể kết luận việc giao thẩm quyền quyết định áp dụng cho cấp huyện là hợp lý, đảm bảo ra quyết định kịp thời và đúng đối tượng. Phần lớn các trường hợp được đưa vào trường giáo dưỡng trong những năm qua là do thực hiện hành vi trộm cắp vặt. Người bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được học văn hóa, giáo dục hướng nghiệp, học nghề, lao động, sinh hoạt dưới sự quản lý, giáo dục của nhà trường.

Thực tiễn áp dụng cũng cho thấy việc quy định một số loại đối tượng (nhóm thứ hai và nhóm thứ ba đã được giới thiệu trên đây) phải qua giáo dục tại xã, phường, thị trấn mới đưa vào trường giáo dưỡng không phải lúc nào cũng hợp lý, đặc biệt là ở những địa phương mà việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn không được quan tâm đầy đủ. Chính vì vậy nhiều trường hợp đã để lọt đối tượng.

### *c. Về biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục*

Đưa vào cơ sở giáo dục là biện pháp xử lý hành chính áp dụng đối với người có hành vi vi phạm pháp luật được thực hiện trên cơ sở quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục là từ sáu tháng đến hai năm.

Biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục được áp dụng đối với những người thực hiện hành vi xâm phạm tài sản của tổ chức trong nước hoặc nước ngoài, tài sản, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm của công dân, của người nước ngoài, vi phạm trật tự, an toàn xã hội có tính chất thường xuyên nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không

có nơi cư trú nhất định.

Những người thực hiện hành vi được đề cập trên đây nhưng chưa đủ 18 tuổi hoặc trên 55 tuổi (đối với nữ) và trên 60 tuổi (đối với nam) thì không đưa vào cơ sở giáo dục mà áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Các địa phương thường xuyên áp dụng biện pháp này là các thành phố lớn và một số địa phương khác. Thẩm quyền quyết định áp dụng thuộc chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh là hợp lí, oan sai không đáng kể. Về phân cấp có hai luồng ý kiến trái ngược nhau: Ý kiến thứ nhất cho rằng không nên giao cho cấp huyện vì bộ máy cấp huyện yếu, không đủ khả năng tư vấn; ngược lại cũng có ý kiến cho rằng cần phân cấp cho huyện để giảm thời gian chờ người có thẩm quyền ra quyết định áp dụng.

Một vấn đề đặt ra cũng tương tự như đối với biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là biện pháp này chỉ áp dụng sau khi đã áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Tại những địa phương mà biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn không được quan tâm đúng mức thì nhiều trường hợp lẽ ra phải bị áp dụng biện pháp này thì lại thiếu điều kiện để áp dụng.

#### *d. Về biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh*

Đưa vào cơ sở chữa bệnh là biện pháp xử lí hành chính áp dụng đối với người có hành vi vi phạm pháp luật được thực hiện trên cơ sở quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện.

Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh được áp dụng đối với 2 loại đối tượng sau đây:

- Người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở

lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định (thời hạn áp dụng là từ một năm đến hai năm);

- Người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 16 tuổi trở lên đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc chưa bị áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định (thời hạn áp dụng là từ ba tháng đến mười tám tháng).

Việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh đối với người bán dâm thường rất khó khăn do việc theo dõi, quản lí số đối tượng này còn nhiều bất cập nên việc chứng minh họ mại dâm thường xuyên để áp dụng biện pháp này bị hạn chế. Nhiều trường hợp người có thẩm quyền ra quyết định phạt tiền rồi cho về dẫn đến hạn chế hiệu quả của biện pháp này.

Việc quy định tùy nghi đối với đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh (có thể có bệnh án hoặc không) dẫn đến khó khăn cho việc phòng ngừa, hạn chế các bệnh lây nhiễm. Hồ sơ đưa vào cơ sở chữa bệnh cần quy định bắt buộc phải có bệnh án (chứ không phải là nếu có) vì nếu trong thực tế sức khoẻ của đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh không tốt, họ mang trọng cơ thể nhiều bệnh xã hội, bệnh truyền nhiễm sẽ ảnh hưởng rất lớn đến công tác phòng ngừa lây nhiễm cho các đối tượng khác tại cơ sở chữa bệnh. Trong tài liệu về các vi phạm pháp luật đối với người nghiện ma túy, cần bổ sung thêm biên bản về thử heroin vì trong thực tế có đối tượng chưa xác định rõ là người nghiện ma túy đã có quyết định đưa vào cơ sở chữa bệnh. Đã có những trường hợp công khai tình trạng nghiện để được đưa vào cơ sở chữa bệnh thay vì vào cơ sở giáo dục.

*đ. Về biện pháp quản chế hành chính*

Quản chế hành chính là biện pháp bắt buộc người có hành vi vi phạm pháp luật làm phương hại đến lợi ích quốc gia nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự phải cư trú, làm ăn, sinh sống tại một địa phương nhất định và chịu sự quản lí, giáo dục của chính quyền, nhân dân địa phương. Thời hạn quản chế hành chính là từ sáu tháng đến hai năm.

Biện pháp quản chế hành chính không áp dụng đối với người dưới 18 tuổi. Trên thực tế số lượng người bị áp dụng biện pháp này rất ít và chỉ tập trung ở một số địa phương nhất định như các thành phố lớn, trung tâm chính trị, văn hoá... Tuy nhiên, việc áp dụng biện pháp này đã gây những khó khăn nhất định cho một số cơ quan chức năng, nhất là những cơ quan hoạt động trong lĩnh vực chính trị đối ngoại. Có thể nói đây là một trong những vấn đề nhạy cảm, trong chừng mực nhất định có thể gây hiểu lầm hoặc tạo điều kiện cho việc cố tình hiểu khác bản chất cũng như mục đích áp dụng biện pháp hành chính này.

Trong những năm gần đây có 2 quan điểm trái ngược nhau hoàn toàn về việc có nên tiếp tục duy trì biện pháp này như một biện pháp hành chính hay không? Quan điểm thứ nhất cho rằng theo pháp luật hiện hành đối tượng áp dụng biện pháp này không rộng dẫn đến số người bị áp dụng rất ít cho nên không nên duy trì như biện pháp xử lí hành chính. Số liệu thống kê cho thấy từ năm 1997 đến nay chỉ có khoảng 200 người bị áp dụng biện pháp này. Quan điểm thứ hai cho rằng nên duy trì bởi tuy số lượng đối

tượng bị áp dụng không lớn nhưng không phải trường hợp nào cũng đưa ra xét xử được. Cũng có ý kiến cho rằng có thể đưa những đối tượng thuộc diện quản chế hành chính vào đối tượng áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. Tuy có những ý kiến khác nhau như vậy nhưng nhìn chung đều thống nhất rằng đây là vấn đề nhạy cảm đòi hỏi phải được tiến hành thận trọng theo thủ tục chặt chẽ và đảm bảo cho các đối tượng bị áp dụng khả năng bảo vệ quyền lợi của mình. Trong phiên họp thứ 45 ngày 14/12/2006, Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá XI đã nhất trí với đề nghị của Chính phủ về việc bãi bỏ biện pháp quản chế hành chính. Ngày 8/3/2007, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh số 31/2007/PL-UBTVQH11 sửa đổi một số điều của PLXLVPHC, theo đó biện pháp quản chế hành chính chính thức được bãi bỏ.

Kể từ ngày Pháp lệnh này có hiệu lực (21 tháng 3 năm 2007) thì chấm dứt việc áp dụng biện pháp quản chế hành chính, trường hợp đang xem xét áp dụng biện pháp quản chế hành chính thì chấm dứt việc xem xét, trường hợp đã ra quyết định mà chưa thi hành thì huỷ bỏ quyết định đó, trường hợp quyết định đang được thi hành thì chấm dứt việc thi hành. Việc Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định bãi bỏ biện pháp quản chế hành chính là hoàn toàn phù hợp trong tình hình hiện nay. Tuy nhiên vấn đề đặt ra là những đối tượng thuộc diện áp dụng biện pháp này từ nay sẽ phải được quản lí ra sao? Đưa vào đối tượng giáo dục tại xã, phường, thị trấn thì liệu chính quyền cấp xã có đảm nhiệm nổi hay không bởi đây là những đối tượng có trình độ khá

cao mà đội ngũ cán bộ, công chức chính quyền cơ sở của ta thì nhìn chung trình độ còn hạn chế. Nếu đưa vào đối tượng áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn thì có lẽ cũng cần có những quy định riêng đối với nhóm đối tượng này.

*e. Kiến nghị về một số vấn đề chung*

*Thứ nhất*, cần có văn bản riêng quy định về các biện pháp xử lý hành chính khác.

Xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác có nhiều điểm khác nhau cơ bản về thẩm quyền, thủ tục, thời hạn áp dụng và đối tượng bị áp dụng. Chính vì vậy, về lâu dài không nên quy định chung về hai loại biện pháp này trong một văn bản.

*Thứ hai*, để nâng cao tính khả thi của việc áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh và đảm bảo không để lọt đối tượng, trong PLXLVPHC cần làm rõ một số khái niệm như “vi phạm có tính chất thường xuyên” và “không có nơi cư trú nhất định”...<sup>(2)</sup>

*Thứ ba*, quy định việc áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh trong nhiều trường hợp phải qua giáo dục tại xã, phường, thị trấn không phải lúc nào cũng phù hợp.

Nếu xem xét biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn trong tổng thể các biện pháp xử lý hành chính khác thì dường như đây là bước đệm thủ tục để áp dụng các biện pháp cách li khỏi cộng đồng. Có thể coi đây là biện pháp xử lý hành chính mang tính xã hội, lực lượng thực hiện chủ yếu là các tổ chức xã hội ở địa phương, vì vậy cần có cơ chế để

các tổ chức đó tham gia. Mặt khác, cũng cần quy định rõ những trường hợp có thể (hoặc cần phải) áp dụng ngay các biện pháp cách li khỏi cộng đồng bởi vì có những đối tượng thực hiện hành vi vi phạm nghiêm trọng cần đưa ngay vào cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng, cơ sở chữa bệnh.

*Thứ tư*, xử lý trong trường hợp một người vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở giáo dục (hoặc trường giáo dưỡng) vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Cần nghiên cứu chỉnh sửa kịp thời quy định tại Điều 113 PLXLVPHC bởi đã có những trường hợp đối tượng thuộc diện đưa vào cơ sở giáo dục cố tình sử dụng ma túy để được đưa vào cơ sở chữa bệnh thay vì phải bị đưa vào cơ sở giáo dục. Những trường hợp nghiện ma túy đồng thời thực hiện hành vi trộm cắp, cướp giật, gây rối trật tự công cộng... nếu đưa vào cơ sở chữa bệnh là rất khó quản lý. Nên sửa đổi quy định này theo hướng: Nếu một người vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở giáo dục (hoặc trường giáo dưỡng) vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh thì áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục (hoặc trường giáo dưỡng) sau khi đã được chữa trị dứt cơn nghiện ./

(1). Xem: Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; Bộ tư pháp, số 3225/BTP/PLHS-HC ngày 01 tháng 11 năm 2005.

(2). Có thể học tập cách giải thích trong Nghị định số 43/2005/NĐ-CP, theo đó người không có nơi cư trú nhất định là người không xác định được nơi đăng ký hộ khẩu thường trú hoặc nơi đăng ký tạm trú và thường xuyên đi lang thang, không có nơi ở cố định; người có nơi đăng ký hộ khẩu thường trú hoặc tạm trú nhưng không sinh sống tại đó mà thường xuyên đi lang thang, không có nơi ở cố định (Điều 3).