

MỘT SỐ THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN VI PHẠM PHÁP LUẬT

HOÀNG MINH KHÔI (*)

Cải cách tư pháp ở nước ta được tiến hành trong xu thế hội nhập quốc tế và với bối cảnh địa chính trị thế giới có nhiều biến đổi sâu sắc. Do đó, một trong những quan điểm chỉ đạo quan trọng của quá trình cải cách tư pháp là phải kế thừa truyền thống pháp lý dân tộc, kế thừa những thành tựu đã đạt được của nền tư pháp XHCN Việt Nam; tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh nước ta và yêu cầu chủ động hội nhập quốc tế, đáp ứng xu thế phát triển của xã hội trong tương lai. Trên tinh thần đó, cần xác định và thực hiện những giải pháp đổi mới các Biện pháp xử lý hành chính (BPXLHC) người chưa thành niên vi phạm pháp luật, phù hợp với yêu cầu trước mắt, vừa bảo đảm yêu cầu tạo tiền đề cho những bước cải cách tư pháp tiếp theo.

1. Thực trạng bất cập của các biện pháp xử lý hành chính người chưa thành niên vi phạm pháp luật

Pháp luật hiện hành về xử lý người chưa thành niên vi phạm pháp luật có hai hệ thống: hệ thống xử lý trách nhiệm hành chính và xử lý trách nhiệm hình sự. Về nội dung, hai hệ thống hoàn toàn giống nhau, cùng có *Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn* (Điều 23 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 2002 (Pháp lệnh XLVPHC) và điểm a, khoản 1 Điều 70 Bộ luật hình sự); *Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng* (Điều 24 Pháp lệnh XLVPHC và điểm b, Điều 70 Bộ luật Hình sự). Chỉ có khác về tên gọi trong Pháp lệnh là: các *Biện pháp xử lý vi phạm hành chính khác*; tên gọi trong Bộ luật Hình sự

là *Biện pháp tư pháp*.

Trước hết, việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật, về hình thức không phải việc xử lý vi phạm hành chính, nhưng thực tế là đã buộc người chưa thành niên phải chấp hành một kiểu “hình phạt”, với tính cưỡng chế nghiêm khắc. Ngoài trừ biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn chỉ dừng ở mức độ hạn chế tự do đi, lại trong một thời gian ngắn; còn lại các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng và đưa vào cơ sở chữa bệnh, là bắt buộc người chưa thành niên phải bị cách ly khỏi xã hội, khỏi môi trường sống bình thường một thời gian khá dài và phải chịu sự quản lý, giáo dục trong môi trường tách biệt với những quy định chặt chẽ và nghiêm ngặt.

So sánh với các hình thức xử phạt hành chính, bao gồm: *Cảnh cáo* và *Phạt tiền* thì rõ ràng các biện pháp hành chính (BPXLHC) – mặc dù không phải là xử phạt - là nặng nề hơn. Hình phạt *Cảnh cáo* được hiểu là sự nhắc nhở bằng văn bản của pháp luật đối với mọi hành vi vi phạm của người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi. Hình phạt *Phạt tiền*: là buộc người vi phạm phải nộp một phần thu nhập của họ vào ngân sách nhà nước, đó là hình phạt bằng cách tước đoạt phần trị giá sức lao động của họ tính thành tiền để buộc họ phải nhận thức về việc làm sai trái của bản thân. Đối tượng người chưa thành niên bị áp dụng hình thức xử phạt này là người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính mà không thuộc những trường hợp bị xử phạt cảnh cáo. “*Khi phạt tiền đối với họ thì mức tiền phạt không được quá một phần hai mức phạt đối với người thành niên*”. Và, “*Nếu người chưa thành niên không có tiền nộp phạt*

(*) Trưởng phòng Tư pháp UBND quận 2, Tp.HCM

thì cha mẹ hoặc người giám hộ phải nộp thay”, việc quy định này là nhằm buộc cha mẹ hoặc người giám hộ phải có trách nhiệm tốt hơn với người chưa thành niên mà họ có nghĩa vụ quản lý, giáo dục. Song, thực tế là nếu cha, mẹ hoặc người giám hộ không đủ khả năng nộp phạt hoặc né tránh việc nộp phạt thì thường là họ cũng không bị áp dụng chế tài nào, do luật chưa quy định biện pháp cưỡng chế nộp phạt tiền đối với người chưa thành niên.

Có thể thấy, cả hai hình phạt chính đều không gây một tổn thất nào đối với cá nhân người chưa thành niên vi phạm pháp luật và như vậy cũng không có ý nghĩa giáo dục gì nhiều qua việc xử phạt.

Trong khi đó, các biện pháp hành chính không phải là xử phạt và biện pháp ít nghiêm khắc nhất là Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn so với hai hình phạt chính là cảnh cáo và phạt tiền cũng trở nên “khắc nghiệt” hơn nhiều; vì thực tế đó là sự hạn chế quyền tự do có thời hạn, kết hợp kiểm soát hành vi công dân (hàng tháng người chưa thành niên vi phạm bị áp dụng biện pháp này phải viết báo cáo, kiểm điểm về hoạt động bản thân). Việc kiểm soát hành vi con người dù dưới hình thức nào cũng mang tính công kích ý thức tự trọng về sự riêng tư⁽¹⁾.

Mặt khác, ở vấn đề thời hiệu tại Pháp lệnh XLVPHC quy định người bị xử phạt hành chính nếu đã qua một năm kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt mà không tái phạm thì được coi như chưa bị xử phạt vi phạm hành chính (khoản 1, Điều 11). Nhưng, đối với người bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính thì thời hiệu để được coi là chưa bị áp dụng biện pháp này phải là hai năm kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử lý hoặc từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định xử lý mà không thực hiện hành vi vi phạm được quy định tại các Điều 23, 24, 25 và 26 của Pháp lệnh XLVPHC (khoản 1, Điều 11). Cho thấy chế tài hành chính của Pháp lệnh XLVPHC

đối với người chưa thành niên theo hướng trừng phạt nặng hơn so với người thành niên; đồng thời, xét về cơ sở khoa học, lý luận cũng như thực tiễn, tác giả cho rằng hoàn toàn không có cơ sở xác đáng để giải thích vì sao thời hiệu của người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính lại bị kéo dài gấp hai lần so với người bị xử phạt hành chính.

Như vậy, những quy định nêu trên của pháp luật XLVPHC hiện hành là có sự “khập khểnh” và thiếu công bằng giữa hai hình thức xử phạt hành chính và biện pháp XLVPHC. Đồng thời, so sánh giữa hai biện pháp XLVPHC trong hệ thống xử lý hành chính và biện pháp tư pháp trong xử lý hình sự cũng phản ánh khá rõ tính chất “chông chéo” trong các quy phạm pháp luật của chúng ta.

Thứ hai, trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật xử lý vi phạm Hành chính (XLHC) do Bộ Tư pháp chủ trì, nhiều ý kiến cho rằng: các biện pháp xử lý hành chính hiện nay được áp dụng chủ yếu đối với đối tượng trẻ em có hành vi phạm tội hình sự, nhưng do độ tuổi chưa thành niên nên phải áp dụng BPXLVPHC. Theo đó, vấn đề đặt ra là, có nên *Hành chính hóa* việc xử lý các hành vi của Bộ luật Hình sự chỉ vì độ tuổi hay không (vì Bộ luật Hình sự quy định tuổi chịu trách nhiệm hình sự là từ đủ 14 tuổi trở lên. Do đó, có ý kiến cho rằng trẻ em từ đủ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi phải được áp dụng các biện pháp hành chính khác). Vì vậy, nhiều ý kiến theo xu hướng đối với đối tượng trẻ em phạm tội, nếu theo độ tuổi không phải chịu hình phạt thì nên áp dụng biện pháp tư pháp do cơ quan tư pháp quyết định (Tác giả đồng tình theo quan điểm này). Không nên hành chính hóa việc xử lý các hành vi phạm tội và việc còn tiếp tục tồn tại hai hệ thống xử lý vi phạm nhưng có nhiều điểm giống nhau là hoàn toàn không phù hợp với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, bởi lẽ: cần có sự phân công rành mạch giữa hệ thống cơ quan hành pháp và tư pháp. Các vấn đề liên quan đến tự do, danh dự của công dân thì cần thiết và nên do cơ quan tư pháp quyết định để đảm bảo “công khai, công bằng và dân chủ”⁽²⁾.

⁽¹⁾ Khoản 1 Điều 13 Nghị định số 163/2003/NĐ-CP của Chính phủ về biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn quy định: “Người được giáo dục phải tự mình đọc bản kiểm điểm và cam kết sửa chữa sai phạm của mình. Các đại biểu tham dự cuộc họp phân tích những sai phạm của người được giáo dục và góp ý kiến xây dựng, giúp đỡ người đó sửa chữa tiến bộ”.

⁽²⁾ Nguồn: Tài liệu Dự thảo Luật XLHC của Bộ Tư pháp.

Thứ ba, trong khi đó - Bộ luật hình sự hiện hành (sửa đổi, bổ sung 2009 - BLHS) tổng cộng có 344 điều, không tính 77 điều thuộc về quy định chung; trong 267 điều quy định về tội danh đã có 49 điều (chiếm tỷ lệ: 18,3%) quy định việc “*hoặc đã bị xử phạt hành chính*” là tình tiết định tội, cá biệt có 01 điều là tình tiết định mức hình phạt (Điều 253 – Tội truyền bá văn hóa phẩm đồi trụy).

Việc quy định như vậy liệu thực tế khi vận dụng ở cơ quan xét xử có bị nhầm lẫn giữa người chưa thành niên đã từng bị áp dụng một trong các biện pháp XLHC là “*đã bị xử phạt hành chính*” để bị định tội hay không? điều này là hoàn toàn không có gì chắc chắn là không thể xảy ra ⁽³⁾.

Và, xin được bàn rộng thêm để làm rõ hơn vấn đề cần đặt ra ở đây (trái với vấn đề đặt ra ở trên), là: có nên *Hình sự hóa* tiểu sử hoặc quá khứ sai phạm nhất thời của một người, nhất là đối với một người chưa thành niên hay không? trong thực tế đời sống sinh hoạt bình thường của chúng ta, thường xuyên đều phải tiếp xúc với mọi quy phạm pháp luật hành chính và việc nhất thời vi phạm hành chính là điều khó tránh khỏi. Ví dụ theo Điều 173 BLHS quy định về “tội vi phạm các quy định về sử dụng đất đai”, không ít tổ chức hoặc cá nhân đã vi phạm quy định để quá thời hạn không sử dụng đất theo mục đích đã đăng ký (Điều 140 Luật Đất đai 2003), thì chỉ vì trước đây họ cũng đã bị xử lý hành chính về hành vi này, nay họ tiếp tục vi phạm thì có thể bị phạt mức án đến 03 năm tù. Cho thấy những quy định mang tính chất *Hình sự hóa* những quan hệ hành chính kiểu này nhằm trừng phạt hơn là giáo dục đối với con người và điều đó hoàn toàn chưa phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, nếu

⁽³⁾ Tuy chưa có điều kiện khảo sát cụ thể, nhưng Tác giả đã từng tham gia công tác xét xử hình sự và đã từng chứng kiến không ít trường hợp đã bị áp dụng nhầm lẫn người từng bị áp dụng biện pháp XLHC khác là người “*đã bị xử phạt hành chính*”. Có một lần một bị cáo trộm cắp tài sản trị giá nhỏ dưới mức định tội, nhưng do trước đó (lúc còn dưới 18 tuổi) đã bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng về các hành vi trộm cắp vật nên bị áp dụng định tình tiết định tội “*hoặc đã bị xử phạt hành chính*” theo khoản 1, Điều 138 về tội “Trộm cắp tài sản” và đã bị kết án ở mức cao nhất của khung hình phạt.

so sánh với chính quy định của BLHS “*Án đã tuyên đối với người chưa thành niên phạm tội khi chưa đủ 16 tuổi, thì không tính để xác định tái phạm hoặc tái phạm nguy hiểm*” (Khoản 6, Điều 69) sẽ thấy có mâu thuẫn khi rơi vào trường hợp một trẻ em đã từng bị xử phạt hành chính, nay tiếp tục có hành vi vi phạm như vậy thì lúc này sẽ bị coi là “*đã bị xử phạt hành chính*” và trở thành yếu tố định tội. Như vậy, điều bất công ở đây là có *tiền án* thì được miễn trừ trách nhiệm, còn có *tiền sự* thì sẽ là cơ sở để truy cứu trách nhiệm hình sự. Rõ ràng, những quy định còn thiếu công bằng và mang tính *Hình sự hóa* trong các trường hợp như thế này, rất cần được nghiên cứu, sửa đổi.

Cũng cần nói thêm: theo Điều 11 Pháp lệnh XLVPHC quy định: “*Cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính, nếu qua một năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt mà không tái phạm thì được coi như chưa bị xử phạt vi phạm hành chính*”. Trong khi đó, toàn bộ 49 điều của Bộ luật Hình sự nêu trên quy định việc “*hoặc đã bị xử phạt hành chính*” là tình tiết định tội lại không quy định rõ điều kiện là: đã bị xử phạt hành chính và chưa hết thời hiệu được coi như chưa bị xử phạt hành chính – có thể sẽ dễ dẫn đến sự vận dụng pháp luật tùy tiện, xâm phạm quyền công dân. Theo nhận thức của tác giả đây là thiếu sót trong các quy định của Bộ luật Hình sự, cần được điều chỉnh phù hợp.

2. Một số giải pháp đổi mới các biện pháp xử lý vi phạm hành chính người chưa thành niên vi phạm pháp luật

Nước ta là một trong những quốc gia phê chuẩn sớm nhất Công ước Liên Hợp quốc về quyền trẻ em (1990); phê chuẩn Công ước số 182 của ILO về việc cấm và những hành động tức thời để loại bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất (17/6/1999); Công ước số 138 của ILO về tuổi tối thiểu đi làm việc (1973); Quy tắc tối thiểu của Liên Hiệp Quốc về quản lý tư pháp người chưa thành niên (Quy tắc Bắc Kinh 1985); Quy tắc của Liên Hiệp Quốc về bảo vệ người chưa thành niên bị tước tự do (Quy tắc Hanava 1990); Hướng dẫn của Liên Hiệp Quốc về phòng ngừa vi phạm pháp luật của người chưa thành niên 1990; Nghị định thư không bắt buộc về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hóa

phẩm khiêu dâm trẻ em (25/5/2000); Cam kết thực hiện Tuyên bố về một thế giới phù hợp với trẻ em (2002).

Việc phê chuẩn các văn kiện nêu trên là sự cam kết nghĩa vụ pháp lý của nước ta trong thỏa thuận với cộng đồng quốc tế về thực hiện các quyền cơ bản đối với người chưa thành niên, trong đó có trách nhiệm bảo vệ quyền của người chưa thành niên không bị xúc phạm gây tổn thương về thể chất cũng như về tinh thần từ bất kỳ ai và từ bất kỳ lý do gì.

Khái niệm *Hệ thống tư pháp người chưa thành niên* là một khái niệm còn khá mới mẻ ở Việt Nam, nhưng không hoàn toàn xa lạ - theo khoản 2 Điều 12 Công ước Liên Hiệp quốc về quyền trẻ em, nêu: “trẻ em phải được đặc biệt tạo cơ hội nói lên ý kiến của mình trong bất kỳ quá trình tổ tụng tư pháp hoặc hành chính nào có ảnh hưởng đến trẻ em, hoặc trực tiếp hay thông qua một người đại diện hay một cơ quan thích hợp, theo cách thức phù hợp với những quy định mang tính thủ tục của luật pháp quốc gia”.

Rõ ràng, khi chúng ta phê chuẩn các điều ước quốc tế về người chưa thành niên không phải với nhận thức chỉ dừng ở mức độ những lời cam kết mà từ những yêu cầu cần thiết trước mắt và lâu dài – cho quá trình kiến tạo một nhà nước pháp quyền – đòi hỏi phải sớm xây dựng từ bây giờ một hệ thống tư pháp thực sự cho người chưa thành niên. Nếu còn có sự hoài nghi nào, thì đó cũng chỉ là thói quen đã ăn sâu trong tư duy kiểu “gia trưởng” mà thôi. Trước nay chúng ta vẫn có cái nhìn người chưa thành niên theo cái lối “cha chú” và áp đặt sự dạy bảo theo cách là “đừng có mà cãi lại người lớn”; và, chúng ta đã đặt ra luật lệ theo cách của chúng ta hay nói chính xác là chúng ta đặt ra các biện pháp xử lý hành chính, áp dụng theo kiểu cơ học và coi đó là sự giáo dục đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Hãy tự hỏi⁽⁴⁾: trong khi chúng ta đặt ra các quy tắc của cuộc sống cho con em mình, liệu có lúc nào ta đặt mình vào địa vị của các em – những người phải chịu tác động trực tiếp những quy tắc đó – hay chưa? Câu trả lời là

chưa, vì thực tế thi hành những quy tắc đó đã bộc lộ rất nhiều bất cập mà đến nay chúng ta thấy nhất thiết phải đổi mới rồi. Vấn đề mấu chốt cần được xem xét là khi người chưa thành niên vi phạm pháp luật có phải xuất phát từ ý thức *Chống đối pháp luật* hay không – theo Tác giả là trẻ em không chống đối pháp luật. Các em chưa được học pháp luật, không biết pháp luật thì làm sao gọi là chống đối pháp luật, không ai chống lại cái mà mình chưa biết gì về nó cả. Theo số liệu của cơ quan thống kê thành phố Hồ Chí Minh: thành phố có 1,6 triệu trẻ em dưới 16 tuổi; trong đó khoảng 50 ngàn em là trẻ nghiện ma túy, lang thang và con gia đình nghèo mù chữ và bỏ học sớm⁽⁵⁾ – các em này có biết luật pháp không – chắc chắn là không, vì không ai dạy và cũng không có điều kiện tiếp cận luật pháp.

Như vậy, khi các em có hành vi mà chúng ta cho là vi phạm pháp luật nhưng theo cách thức của các em thì thực chất đó là hành vi *Chống đối cộng đồng*; cộng đồng ở đây bao gồm: gia đình, nhà trường, bạn bè, người xung quanh, những bộ phận xã hội nhất định... và xuất phát từ rất nhiều động cơ mà ai trong chúng ta cũng có thể từng kinh nghiệm, đó có thể là: sự tự ái, sự chứng tỏ mình, sự phản ứng với cách thức giáo dục bằng bạo lực của gia đình, hoặc để kiếm sống, do bạn bè rủ rê, tìm cảm giác phiêu lưu... và, nếu đã xác định hành vi vi phạm của người chưa thành niên chủ yếu không phải vì chống luật pháp mà là sự phản ứng đối với cộng đồng, thì nếu chỉ đề ra những quy phạm thuần túy để điều chỉnh hành vi của các em thì rõ ràng là không phù hợp và chắc chắn sẽ ít hiệu quả.

Như vậy, trên cơ sở quan điểm nêu trên, chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp như sau: biện pháp xử lý đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật phải xây dựng trên nền tảng hạn chế tối đa việc tách người chưa thành niên ra khỏi sự giáo dục cộng đồng. Bởi lẽ: như đã nêu, động cơ chủ yếu của những hành vi vi phạm pháp luật của người chưa thành niên là sự phản ứng mang tính bản năng đối với môi trường cộng đồng xung quanh, trực tiếp tác động đến các

⁽⁴⁾ Đây là phát biểu của Tác giả tại Hội thảo về “Hoàn thiện các biện pháp XLHC người chưa thành niên” do Bộ Tư pháp và đại diện UNDP đồng chủ trì ngày 29 và 30/8/2011, ttdđ.

⁽⁵⁾ Ủy ban nhân dân TP.HCM, *Hội nghị Tổng kết Chỉ thị số 55/CT-TW ngày 28/6/2000 của Bộ Chính trị*.

em; nếu giáo dục các em bằng phương thức tiếp tục cách ly khỏi cộng đồng, về lo-gích là càng làm tăng lên sự đối lập; sự hòa nhập trở lại cộng đồng sẽ khó khăn hơn. Điều đó giải thích một phần nguyên nhân vì sao trong số 3.794 trẻ em dưới 16 tuổi vi phạm pháp luật ở thành phố Hồ Chí Minh (từ năm 2005-2010) có hơn 35,1% là tái phạm⁽⁶⁾, trong đó nhiều trường hợp tái phạm ở mức rất nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, tác giả đề nghị bỏ quy định các biện pháp xử lý hành chính người chưa thành niên vi phạm pháp luật trong Pháp lệnh XLVPHC; vì các quy định về nội dung, hình thức, thủ tục, đối tượng và tính chất vi phạm của các biện pháp này (như đã phân tích ở trên) về lý luận cũng như thực tế là không phù hợp với Pháp lệnh XLVPHC và hoàn toàn trùng lặp với *Các biện pháp tư pháp* và *Các biện pháp tư pháp áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội* đã được quy định trong BLHS; nơi thì hành Quyết định áp dụng các biện pháp hành chính cũng là nơi thì hành bản án. Vậy thì không thể có lý do thỏa đáng khi mà vẫn buộc người chưa thành niên vi phạm pháp luật phải gánh chịu chế tài trực tiếp tác động đến quyền tự do thân thể và các quyền cơ bản khác mà không được thông qua một hệ thống Tư pháp với một trình tự bảo đảm *Quyền* thích hợp.

Đồng thời, cũng đề nghị điều chỉnh bỏ quy định *Các biện pháp tư pháp* và *Các biện pháp tư pháp áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội* ra khỏi BLHS. Hệ thống các biện pháp tư pháp và các biện pháp tư pháp đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật cần được hợp nhất với các BPXLVPHC được tách ra từ Pháp lệnh XLVPHC, xây dựng hoàn chỉnh về nội dung, trình tự, thẩm quyền áp dụng rất cụ thể và quy định riêng thành một Luật hoặc Pháp lệnh về các biện pháp tư pháp – được áp dụng chung cho xử lý hành chính và xử lý trong vụ án hình sự. Như vậy, sẽ khắc phục được tình trạng cùng một hình thức và nội dung chế tài lại được quy định trùng lặp trong cả hai luật Hành chính và Hình sự.

Pháp lệnh về các biện pháp tư pháp sẽ được áp dụng cho người thành niên và người chưa

thành niên; vì vậy, đối với tên gọi: *Các biện pháp tư pháp áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội* (Bộ luật Hình sự), cần bỏ cụm từ “*phạm tội*”, vì nếu người đã phạm tội thì phải áp dụng xử lý theo tội danh và hình phạt của điều luật hình sự; song, vì lý do độ tuổi, vì tính chất của hành vi phạm pháp nên được xử lý bằng việc áp dụng biện pháp tư pháp thì đương nhiên đó là người không phạm tội (Điều 9 Bộ luật Tố tụng hình sự quy định: “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật”). Thiết nghĩ, nên thay bằng cụm từ “vi phạm pháp luật” thì phù hợp hơn. Cụ thể sửa đổi thành: *Các biện pháp tư pháp đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật*. Hoặc đơn giản hơn là: *Các biện pháp tư pháp đối với người chưa thành niên*.

Tác giả rất tán thành sáng kiến cần quy định các biện pháp thay thế XLVPHC đối với người chưa thành niên, với các hình thức: *Nhắc nhở, Giám sát tại gia đình* và *Hòa giải tại cộng đồng* (Dự thảo Luật XLVPHC); đồng thời người chưa thành niên bị áp dụng các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính này không bị coi là đã bị xử lý vi phạm hành chính. Có thể xem đây là bước phát triển mới đây tính nhân văn và đề cao trách nhiệm gia đình, trách nhiệm cộng đồng, nên cần có biện pháp tổ chức thực hiện hiệu quả.

Riêng Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh nói chung và Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh đối với chưa người thành niên nói riêng, tán thành quan điểm không nên coi là Biện pháp xử lý vi phạm hành chính. Đối với người nghiện ma túy và người bệnh tâm thần - đơn giản là người phải chữa bệnh theo Luật Phòng, chống ma túy và Luật Khám, Chữa bệnh. Thiết nghĩ, Chính phủ cần có quy định riêng cho vấn đề này.

Thứ hai, về độ tuổi để xác định trách nhiệm hành chính và áp dụng biện pháp xử lý vi phạm hành chính – nên bỏ quy định đối với độ tuổi từ 12 tuổi đến dưới 14 tuổi. Đây là độ tuổi hầu như chưa có hiểu biết và kinh nghiệm về trách nhiệm đối với cộng đồng, thiếu hẳn nhận thức về pháp luật, nhất là đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt; mặt khác pháp luật cũng không quy định các em là chủ thể của các nghĩa vụ công dân trong đa số các quan hệ xã hội... thì việc buộc

⁽⁶⁾ Ủy ban nhân dân TP.HCM, *Hội nghị Tổng kết Chỉ thị số 55/CT-TW ngày 28/6/2000 của Bộ Chính trị*.

các em phải chịu trách nhiệm hành chính về những hành vi vô thức đó là rất thiếu cơ sở khoa học và căn cứ pháp lý. Thiết nghĩ, chỉ nên quy định tuổi chịu trách nhiệm về vi phạm hành chính là tuổi từ đủ 14 trở lên là hoàn toàn phù hợp với quy định về độ tuổi chịu trách nhiệm hình sự của Bộ luật Hình sự. Đối với người chưa thành niên ở độ tuổi từ 12 đến dưới 14 tuổi nếu có vi phạm pháp luật thì trước hết và căn bản là phải giáo dục, giúp đỡ các em sửa chữa lỗi lầm, chứ không phải là trừng phạt lỗi lầm. Vì thế, nên có quy chế giao cho Đoàn, Đội thanh, thiếu niên kết hợp với gia đình, Hội liên hiệp Phụ nữ có kế hoạch quản lý, giáo dục, giúp đỡ các em. Đối với trường hợp các em có hoàn cảnh đặc biệt, các đoàn thể cấp huyện, xã nơi các em thực hiện hành vi vi phạm nên kết hợp với cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội, các cơ sở bảo trợ xã hội khác tiếp nhận, chăm sóc để quản lý giáo dục và tạo điều kiện cho các em học chữ, học nghề thích hợp. Đồng thời, nên bỏ việc áp dụng biện pháp xử lý người bán dâm có tính chất thường xuyên, từ đủ 14 tuổi trở lên và không có nơi cư trú ổn định ⁽⁷⁾.

Thứ ba, bổ sung hình thức *Buộc lao động công ích* ⁽⁸⁾ vào nhóm các biện pháp tư pháp đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Không nên coi đây là một chế tài xử phạt chính và cũng không nên gọi tên là *Buộc lao động phục vụ cộng đồng* (Dự thảo Luật XLVPHC); vì khái niệm *phục vụ cộng đồng* dễ bị lợi dụng, tùy tiện về loại hình lao động, đồng thời dễ khiến các em sa vào mặc cảm tiêu cực về ý nghĩa bị trừng phạt bằng lao động. Nên nghiên cứu quy chế: giao cho Ban chấp hành Đoàn thanh niên Công ty công ích cấp huyện tổ chức cho người chưa thành niên thực hiện Quyết định buộc lao động công ích tại các công trình công ích như: chăm sóc cây xanh, công viên...

⁽⁷⁾ Theo Nghị định thư bổ sung cho Công ước quyền trẻ em (Việt Nam đã phê chuẩn) – ghi nhận: người dưới 18 tuổi bị bóc lột tình dục dưới hình thức hoạt động mại dâm - được đối xử như người bị hại, được hưởng những hỗ trợ xã hội và không bị áp dụng bất cứ một hình thức xử phạt nào.

⁽⁸⁾ Chính phủ (1977), *Nghị định số 143 về Phạt vi cảnh* (trong đó đã quy định hai hình phạt chính là: phạt giam hành chính và lao động bắt buộc).

Đề nghị xem lại tên gọi Biện pháp Giáo dục tại xã, phường, thị trấn là còn dài và luộm thuộm (theo cách gọi hành chính cấp *Tỉnh*, cấp *Huyện*, cấp *Xã*; nhưng sang quy định thành ở biện pháp này lại mang hết đơn vị hành chính cùng cấp *Phường*, *Xã*, *Thị trấn* là không nhất quán). Nên chăng có thể điều chỉnh thành tên gọi: *Biện pháp Giáo dục tại địa phương* hoặc *Biện pháp Giáo dục tại chỗ* để ngắn gọn hơn.

Do đó, các biện pháp tư pháp (Biện pháp XLVPHC cũ) sẽ bao gồm 03 hình thức với thời hạn và thứ tự, như sau: *Biện pháp Giáo dục tại địa phương*, thời hạn từ 03 tháng đến 6 tháng. *Biện pháp Buộc lao động công ích*, thời hạn từ 01 tháng đến 03 tháng và *Biện pháp đưa vào trường Giáo dưỡng*, thời hạn từ 01 năm đến 02 năm. Kết hợp với các Biện pháp thay thế XLVPHC như nêu trên (Nhắc nhở, Giám sát tại gia đình và Hòa giải tại cộng đồng) cùng với các quy định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền áp dụng, đối tượng áp dụng, phạm vi áp dụng và các biện pháp bảo đảm thực hiện..., để hợp thành Luật hoặc Pháp lệnh về các Biện pháp tư pháp người chưa thành niên, như đã đề xuất ở trên.

Thứ tư, về lâu dài cần tổ chức hệ thống Tòa án Thanh thiếu niên - Hệ thống tư pháp cho người chưa thành niên cũng có nghĩa là dành thích đáng quyền bào chữa về những hành vi vi phạm pháp luật của người chưa thành niên trước khi có một kết luận xử phạt, hoặc một biện pháp xử lý hành chính được áp dụng đối với hành vi đó. Quyền bào chữa, trước hết là quyền tự bào chữa. Người chưa thành niên tự thực hiện các quyền mà luật pháp dành cho họ cũng là để chống lại việc kết luận sai hoặc để giảm nhẹ trách nhiệm hành chính của mình. Tuy nhiên, bào chữa là quyền chứ không phải là nghĩa vụ của họ. Người chưa thành niên có thể nhờ người hoặc tự bảo vệ mình một cách tích cực (đề xuất chứng cứ, tham gia tranh luận tích cực...). Họ cũng có thể không cần phải sử dụng các quyền đó (tức là không muốn bào chữa); song trong trường hợp này cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền xử phạt hoặc áp dụng biện pháp xử lý hành chính cũng không thể coi đó là bằng chứng về sự thừa nhận việc làm vi phạm pháp luật của người chưa niên. Như vậy, cần có quy định tương tự như nguyên

tắc *Trách nhiệm chứng minh tội phạm* của Bộ luật Tố tụng hình sự (Điều 10); ví dụ có thể quy định: nguyên tắc *Trách nhiệm chứng minh vi phạm pháp luật* là trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng hành chính. Quy định thành điều khoản riêng hoặc bổ sung vào Điều 15 của Luật Tố tụng Hành chính.

Tổ chức Tòa án Thanh thiếu niên cũng là một giải pháp khắc phục một phần sự bất cập trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước hiện nay. Ủy ban nhân dân các cấp là hệ thống cơ quan Hành chính, có chức năng nhiệm vụ chủ yếu là quản lý, điều hành các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi địa bàn quản lý⁽⁹⁾. Chủ tịch UBND là người lãnh đạo và điều hành công việc của Ủy ban nhân dân – là người ban hành quyết định xử phạt hành chính và áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính; cũng là người tổ chức cưỡng chế thi hành các quyết định hành chính của mình và làm luôn việc “tài phán” hành chính khi có khiếu nại quyết định hành chính. Có thể nói toàn bộ các giai đoạn “tố tụng hành chính” đều do Chủ tịch Ủy ban nhân dân thực hiện “trọng gói”, trong đó bao gồm đối tượng bị xử lý là người chưa thành niên vi phạm pháp luật – là một bất cập cho tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay và do đó, cần có sự cải cách, đổi mới mạnh mẽ, kịp thời theo hướng: mọi hoạt động tài phán phải được thực hiện bởi hệ thống cơ quan xét xử, với một hệ thống trình tự thống nhất và phù hợp, đảm bảo tốt nhất quyền con người và quyền công dân trong mọi giai đoạn tố tụng.

Hệ thống Tòa án Thanh thiếu niên sẽ được tổ chức theo mô hình hai cấp Tỉnh và Huyện, không phụ thuộc hành chính với Tòa án nhân dân cùng cấp hiện nay, nhưng thuộc quản lý của Tòa án nhân dân tối cao. Do nội dung và hình thức xử phạt và các biện pháp tư pháp đối với chưa thành niên chủ yếu nhằm mục đích giáo dục và giúp đỡ các em khắc phục lỗi lầm trở thành người có ích cho xã hội – do đó, Tòa án Thanh thiếu niên chỉ thực hiện xét xử một cấp đối với người chưa thành niên vi phạm hành chính, theo thủ tục tố

tụng hành chính rút gọn, giản đơn. Riêng đối với người chưa thành niên phạm tội hình sự sẽ thực hiện xét xử tương tự như trình tự tố tụng đối với người thành niên, nhưng cần điều chỉnh lại thủ tục và có quy định riêng phù hợp với người chưa thành niên.

Trước mắt, chưa đủ điều kiện cơ sở vật chất và đội ngũ những người tiến hành tố tụng để tổ chức mô hình Tòa án Thanh thiếu niên; nhưng hiện nay có thể triển khai hệ thống Tòa án cấp huyện đảm nhiệm việc chuyên trách xét xử hành chính đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Giải pháp này có một phần tương tự như sáng kiến chuyển quyền quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính cho Tòa án nhân dân cấp huyện (Dự thảo Luật XLVPHC). Nhưng khác là tổ chức Tòa án chuyên trách xét xử người chưa thành niên vi phạm hành chính là bao gồm cả xử phạt và áp dụng các biện pháp Tư pháp người chưa thành niên (các BPXLVPHC cũ).

Nhiều ý kiến cho rằng¹⁰: trong điều kiện nhân lực, cơ chế và tình hình xã hội hiện nay, cơ quan Tòa án nhân dân chưa sẵn sàng cho việc tiếp nhận quyền áp dụng các BPXLVPHC, vì thế cần có lộ trình cần thiết cho việc chuyển giao nhiệm vụ này. Do vậy, hướng tới trên cơ sở Pháp lệnh hiện hành, vẫn sửa đổi còn 03 BPXLVPHC; đồng thời sửa đổi trình tự thực hiện theo hướng “bán tư pháp”, tức là vẫn do cơ quan hành chính quyết định nhưng theo thủ tục mang tính chất “tố tụng” như có luật sư, trợ giúp viên pháp lý tham gia; có người giám hộ hợp pháp; có sự biện hộ, bào chữa của bên bị áp dụng biện pháp này...

Tác giả cũng đồng tình rằng mọi đổi mới căn bản đều cần có lộ trình và bước đi thích hợp; song cũng không vì thế mà thiếu tính quyết liệt đổi mới, cần dự kiến thời gian lộ trình cụ thể là bao lâu. Theo Tác giả việc chậm lại không nên quá 03 năm. Ngay trong khi còn duy trì Pháp lệnh XLVPHC như hiện nay, thì song song phải tích cực chuẩn bị các điều kiện cần thiết về nhân lực, vật lực cho hệ thống tư pháp người chưa thành niên để ngay khi chấm dứt lộ trình 03 năm là có thể chuyển đổi kịp thời sang cơ chế xử lý mới.

⁽⁹⁾ Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Khoản 1 các Điều 82, 97 và 111), NXB Chính trị quốc gia-sự thật. Hà Nội-2011, tr.67, 82, 93.