

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

PHẠM TIẾN THÀNH

**TỪ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH
ĐẾN BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CẢI NGHIỆM BẮT BUỘC**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số: 60 38 01 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: GS. TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

Trang

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các từ viết tắt	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH	9
1.1. Khái niệm, đặc điểm của biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	9
1.1.1. Khái niệm biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	9
1.1.2. Đặc điểm của biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	12
1.2. Mục đích, vai trò của biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	15
1.3. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	18
1.3.1. Khái niệm pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	18
1.3.2. Đặc điểm của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	18
1.4. Các yếu tố tác động và những yêu cầu cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	20
1.4.1. Các yếu tố tác động đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh.....	20
1.4.2. Những yêu cầu cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh.....	23
1.5. Sự hình thành và phát triển của các quy phạm pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	26
1.6. Pháp luật của một số quốc gia liên quan tới biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh	30
1.6.1. Pháp luật Trung Quốc có liên quan tới biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh ...	30
1.6.2. Pháp luật Thái Lan có liên quan đến biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh.....	33
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH	37
2.1. Thực trạng các quy phạm pháp luật hiện hành về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	37
2.1.1. Các quy định về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh.....	37

2.1.2.	Các quy định về thẩm quyền xem xét áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh.....	42
2.1.3.	Các quy định về trình tự thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh	44
2.2.	Thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh	52
2.3.	Những tồn tại, bất cập của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh trong thực tiễn áp dụng	58
Chương 3: VIỆC CHUYỂN ĐỔI TỪ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH SANG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CẢI NGHIỆM BẮT BUỘC		62
3.1.	Sự cần thiết của việc chuyển đổi từ biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh sang biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong giai đoạn hiện nay	62
3.2.	Quy định về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong Luật xử lý hành chính và các văn bản hướng dẫn thi hành.....	66
3.2.1.	Quy định về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc	66
3.2.2.	Quy định về trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc	68
3.3.	Những tồn tại, bất cập của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thực tiễn áp dụng	75
3.4.	Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng các quy định của pháp luật về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thời gian tới	79
KẾT LUẬN		85
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO		87

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh là một trong bốn biện pháp xử lý hành chính khác được quy định tại Pháp lệnh XLVPHC 2002 áp dụng đối với người nghiện ma túy và người bán dâm với mục đích là bắt buộc cai nghiện, chữa bệnh, học văn hóa, học nghề dưới sự quản lý của các cơ sở chữa bệnh. Biện pháp này có bản chất là hạn chế quyền tự do của công dân, do người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương quyết định. Thực tiễn áp dụng biện pháp này trong thời gian qua đã bộc lộ một số điểm hạn chế, bất cập cần được sửa đổi, bổ sung như: quy trình xem xét áp dụng biện pháp này chưa thật sự đảm bảo công khai; là những biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân nhưng quá trình xem xét áp dụng lại không có sự tham gia của người bị áp dụng cũng như luật sư, người bảo vệ quyền và lợi ích của họ... Đồng thời, việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh đối với gái mại dâm không đáp ứng được yêu cầu đảm bảo về quyền con người trong tình hình mới. Bởi vì, trong nhận thức hiện nay, họ nên được coi như một nhóm đối tượng dễ bị tổn thương trong quan hệ xã hội, đồng thời cũng nên coi họ như nạn nhân của các tệ nạn xã hội. Do đó, nhu cầu của việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh đối với gái mại dâm là không cần thiết nữa.

Trong bối cảnh định hướng của Đảng và Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật những năm gần đây đặc biệt nhấn mạnh đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; quan điểm về tệ nạn xã hội và các biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội đã có những thay đổi nhất định; yêu cầu thực hiện các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên... quy định về các biện pháp xử lý hành chính nói chung và quy định về biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh nói riêng cần được sửa đổi theo hướng bảo đảm tính công khai, minh bạch và bảo đảm dân chủ, công bằng.

Chính vì vậy, Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Luật XLVPHC năm 2012 đã có nhiều sửa đổi quan trọng. Trong đó có vấn đề sửa đổi biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh thành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Sự khác biệt của Luật XLVPHC 2012 so với Pháp lệnh XLVPHC 2002 về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc thể hiện ở đối tượng áp dụng biện pháp; chủ thể áp dụng; trình tự thủ tục áp dụng...

Xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn và yêu cầu của Đảng về mục tiêu cải cách bộ máy nhà nước nhằm nâng cao năng lực hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung cũng như hiệu quả của hoạt động xử lý vi phạm hành chính nói riêng, trong đó có biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh trước đây và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hiện nay, thì việc tăng cường nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của biện pháp XLHC đưa vào cơ sở chữa bệnh trước đây và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hiện nay là hết sức cần thiết.

Xuất phát từ những phân tích nêu trên, học viên mạnh dạn chọn đề tài ***“Từ biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh đến biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc”*** làm đề tài luận văn thạc sĩ của mình.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

*** Các công trình nghiên cứu về xử lý vi phạm hành chính nói chung**

Tác giả Vũ Thu với luận án phó tiến sĩ luật học về “*Chế tài hành chính – Lí luận và thực tiễn*”, bảo vệ thành công tại Viện Nhà nước và pháp luật, 1996; Tác giả Nguyễn Trọng Bình với luận văn thạc sĩ luật học về “*Hoàn thiện các quy định pháp luật về các hình thức xử phạt vi phạm hành chính*”, bảo vệ thành công tại Trường Đại học Luật Hà Nội, 2002; Tác giả Nguyễn Ngọc Bích với luận văn thạc sĩ luật học về “*Hoàn thiện pháp luật về XLHC với người chưa thành niên*”, bảo vệ thành công tại Trường Đại học Luật Hà Nội, 2003.

*** Các công trình nghiên cứu về các biện pháp XLHC khác**

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của Bộ Tư pháp “*Các biện pháp XLHC khác và việc bảo đảm quyền con người*” do Thạc sĩ Đặng Thanh Sơn làm chủ nhiệm đề tài cũng nhóm nghiên cứu. Đây là công trình có tính quy mô và khá chi tiết về các biện pháp XLHC khác. Tác giả Hoàng Thị Kim Quế với bài viết “*Về các biện pháp XLHC khác: Thực tiễn và giải pháp*” đăng trên Tạp chí Khoa học, Đại học Quốc gia Hà Nội. Tác giả Trần Thanh Hương với bài viết “*Quyền công dân, quyền con người và chỗ đứng của các biện pháp XLHC khác trong pháp luật về vi phạm hành chính*” đăng trên Tạp chí Dân chủ và pháp luật.

* **Các công trình nghiên cứu về biện pháp XLHC đưa vào CSCB:** Tác giả Đào Thị Thu An với bài viết “*Biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh trong Dự thảo Luật Xử lý vi phạm hành chính*” đăng trong Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 20/2011...

3. Mục đích, nhiệm vụ của luận văn

3.1. Mục đích của luận văn

Công trình tập trung nghiên cứu về những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về biện pháp đưa vào CSCB trước kia và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hiện nay. Luận văn cũng tập trung lý giải những nguyên nhân, những cơ sở lý luận cho việc chuyển đổi biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh thành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Từ đó luận giải cho những sửa đổi bổ sung này về mặt lý luận. Luận văn cũng phân tích thực trạng của việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh cho đến trước giai đoạn Luật XLVPHC năm 2012 có hiệu lực và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong giai đoạn hiện nay. Mục đích của việc này là nhằm luận giải những thay đổi của các biện pháp này từ vấn đề thực trạng tổ chức và thực hiện.

3.2. Nhiệm vụ của luận văn

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về biện pháp XLHC đưa vào CSCB nhằm xây dựng khái niệm mang tính khoa học về biện pháp này; Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn tổ chức thực hiện qua việc phân tích các số liệu thống kê về thực tiễn áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB trong những năm vừa qua;

- Lý giải những nguyên nhân, sự cần thiết của việc chuyển biện pháp đưa vào CSCB thành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc;

- Trình bày những vấn đề pháp lý hiện nay về biện pháp đưa vào cơ sở cai

nghiên bắt buộc về thực trạng pháp luật và tổ chức thực hiện; Đề xuất những kiến nghị, những giải pháp xác đáng, khoa học có tính khả thi cho việc hoàn thiện quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả việc tổ chức thực hiện pháp luật về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu: Nghiên cứu hệ thống các quy định của pháp luật về các biện pháp XLHC khác nói chung cũng như biện pháp XLHC đưa vào CSCB và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc nói riêng; Nghiên cứu thực trạng áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

4.2. Phạm vi nghiên cứu: Tập trung phân tích và đi sâu vào nghiên cứu biện pháp XLHC đưa vào CSCB được quy định tại Pháp lệnh XLVPHC 2002 được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và năm 2008. Đồng thời luận văn cũng tập trung nghiên cứu về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo Luật XLVPHC 2012. Để tìm ra mối liên hệ giữa hai biện pháp này, lý giải được tại sao biện pháp đưa vào CSCB lại được thay đổi chuyển thành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Đồng thời luận văn nghiên cứu về vấn đề thực tiễn áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của luận văn

5.1. Cơ sở lý luận: Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lê nin, vận dụng tổng hợp các phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử để thấy rõ sự hình thành, phát triển của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB.

5.2. Phương pháp nghiên cứu: Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh đối chiếu, suy luận logic được sử dụng nhằm lý giải các vấn đề lý luận, giúp cho mỗi vấn đề được nhìn nhận từ nhiều góc độ, thấy được những điểm hợp lý và chưa hợp lý của các quan điểm, quan niệm đưa ra trong luận văn, từ đó đưa ra được kết luận có tính khoa học và nổi bật về vấn đề; Phương pháp thống kê, phương pháp tổng kết thực tiễn cũng được sử dụng có hiệu quả để từ những số liệu, tình hình thực tế cụ thể thống kê được có thể phân tích, tổng kết thấy được bức tranh toàn diện về thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB, đó là cơ sở chính xác nhất cho việc đề xuất các giải pháp hợp lý và khả thi.

6. Nhung đóng góp mới của luận văn

Luận văn là công trình nghiên cứu trực tiếp và tương đối toàn diện về biện pháp XLHC đưa vào CSCB và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Luận văn xác định được những yếu tố cơ bản tác động đến quy định pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong Luật XLVPHC, đồng thời cũng đưa ra được những yêu cầu cụ thể trong việc xây dựng và hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan biện pháp này, đảm bảo việc tổ chức thực hiện trong thực tiễn đạt kết quả cao.

Luận văn có giá trị trong việc làm tài liệu tham khảo, nghiên cứu khoa học của các sinh viên ngành luật học khi tiếp cận nghiên cứu vấn đề này.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm ba chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Chương 3: Việc chuyển đổi từ biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở chữa bệnh sang biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH

1.1. Khái niệm, đặc điểm của biện pháp XLHC đưa vào CSCB

1.1.1. Khái niệm biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Cưỡng chế hành chính cũng bao gồm nhiều cách thức, biện pháp khác nhau. Dựa trên cơ sở áp dụng, cưỡng chế hành chính có thể chia thành hai nhóm lớn là: nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính được áp dụng khi có vi phạm hành chính xảy ra; nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính được áp dụng trong trường hợp không có vi phạm hành chính nhằm mục đích ngăn chặn, phòng ngừa vi phạm hành chính hoặc vì mục đích an ninh quốc gia, bảo vệ cộng đồng, phòng chống thiên tai... Các hình thức XLHC thuộc nhóm biện pháp cưỡng chế hành chính áp dụng trên cơ sở có vi phạm hành chính.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, khái niệm “xử lý vi phạm hành chính” được cấu thành bởi hai nội dung cơ bản là biện pháp “xử phạt vi phạm hành chính” và biện pháp “XLHC khác”. Tại khoản 1, khoản 2, Điều 1, Pháp lệnh XLVPHC năm 2002 quy định: “*Xử lý vi phạm hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp XLHC khác*” và “*Các biện pháp XLHC khác được 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 được quy định tại các Điều 23, 24, 25, 26 của Pháp lệnh này*”.

Các biện pháp XLHC khác được xem là biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt vì thực chất các biện pháp XLHC khác đã hạn chế quyền tự do cá nhân trong một giai đoạn nhất định với hình thức: đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào CSCB và đưa vào cơ sở giáo dục. Các biện pháp này cũng cách ly người bị xử lý ra khỏi đời sống xã hội, đưa vào một môi trường quản lý đặc biệt có tính kỷ luật cao và chặt chẽ, về mức độ các biện pháp này không hề thua kém các biện pháp tư pháp hình sự khác. Nhóm biện pháp này có đặc trưng là thời gian cưỡng chế khá dài từ 3 tháng đến 2 năm; người bị áp dụng phải chịu sự giám sát và quản lý chặt chẽ của cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức xã hội và các đoàn thể... Đối tượng bị áp dụng các biện pháp này cũng đa dạng và đặc biệt hơn.

Biện pháp đưa vào CSCB nhìn chung cũng mang những đặc điểm của biện pháp XLHC, bản chất là biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân, do người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương quyết định.

Như vậy, ta có thể hiểu khái niệm biện pháp XLHC đưa vào CSCB một cách khái quát như sau: *“Biện pháp XLHC đưa vào CSCB là một trong những biện pháp XLHC khác được pháp luật quy định mà nội dung của biện pháp này là việc đưa các đối tượng bán dâm, nghiện ma túy có đủ các điều kiện quy định vào các CSCB (hay còn gọi là Trung tâm Chữa bệnh – Giáo dục – Lao động Xã hội) để chữa trị, học tập và lao động phục hồi, nhằm mục đích giúp những đối tượng đó trở thành công dân có ích cho xã hội”*.

1.1.2. Đặc điểm của biện pháp XLHC đưa vào CSCB

- *Biện pháp XLHC đưa vào CSCB là biện pháp cưỡng chế hành chính nhà nước:* Xét về đặc điểm này, biện pháp XLHC đưa vào CSCB có tính pháp lý, bởi vì biện pháp này được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước, cụ thể là Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nghị định của Chính phủ... Biện pháp XLHC đưa vào CSCB cũng do các cơ quan có thẩm quyền áp dụng theo quy định của pháp luật. Nghĩa là chỉ có các chủ thể được pháp luật quy định mới có thể tiến hành áp dụng biện pháp này khi XLHC đối với người nghiện ma túy hoặc người bán dâm.

- *Biện pháp XLHC đưa vào CSCB là biện pháp xử lý chỉ áp dụng đối với cá nhân – công dân Việt Nam:* Theo quy định của Pháp lệnh XLVPHC 2002 thì biện pháp XLHC đưa vào CSCB chỉ áp dụng đối với công dân Việt Nam có hành vi vi phạm pháp luật về an ninh trật tự, an toàn xã hội; đây là biện pháp cưỡng chế hành chính chỉ áp dụng đối với cá nhân mà không áp dụng đối với tổ chức như các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính.

- *Việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB được áp dụng theo những trình tự, thủ tục chặt chẽ và đối tượng bị áp dụng phải chịu sự quản lý và hạn chế một số quyền tự do cá nhân nhất định:* Với nội dung là hạn chế một số quyền tự do của con người khi áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB nên Pháp lệnh XLVPHC 2002 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định tương đối chặt chẽ trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp này. Điều này đảm bảo tính minh bạch trong quá trình xử lý, đồng thời tránh tình trạng vi phạm các quyền con người trong khi áp dụng.

- *Biện pháp XLHC đưa vào CSCB chỉ được áp dụng đối với hai nhóm đối tượng là người nghiện ma túy và người bán dâm:* Theo quy định của Điều 26, Pháp lệnh XLVPHC 2002 thì những đối tượng sau bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB: *Thứ nhất*, 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; *Thứ hai*, 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. Đây là những nhóm đối tượng có hành vi vi phạm thường xuyên các quy định của pháp luật về an toàn, trật tự xã hội mà đã bị áp dụng các biện pháp xử lý khác nhưng vẫn vi

phạm hoặc trường hợp chưa bị áp dụng các biện pháp xử lý khác nhưng không có nơi cư trú rõ ràng.

- Về nội dung việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB là nhằm để người nghiện ma túy, người bán dâm lao động, học văn hoá, học nghề và chữa bệnh dưới sự quản lý của CSCB

1.2. Mục đích, vai trò của biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Thứ nhất, biện pháp XLHC đưa vào CSCB có mục đích trước hết là để nhằm chữa bệnh cho người nghiện ma túy, người bán dâm. Như chúng ta đã biết, khoa học đã chứng minh nghiện ma túy là một bệnh lý thần kinh về não bộ và y học đã tìm ra các phương pháp chữa bệnh để khắc phục tình trạng nghiện của người nghiện ma túy. Bên cạnh đó, người bán dâm cũng là những đối tượng có nguy cơ cao trong việc bị nhiễm các bệnh lây truyền qua đường tình dục, đặc biệt là HIV/AIDS, vì vậy, việc áp dụng biện pháp chữa bệnh đối với những đối tượng này là cần thiết trong việc giúp đỡ những người này.

Thứ hai, biện pháp XLHC đưa vào CSCB có mục đích giáo dục, chú ý đến cải tạo tư tưởng, coi trọng các mối quan hệ của người bị áp dụng với cộng đồng, gia đình và xã hội.

Thứ ba, biện pháp XLHC đưa vào CSCB được áp dụng nhằm mục đích trừng phạt người có hành vi vi phạm hành chính. Biện pháp đưa vào CSCB là một biện pháp tính cường chế tương đối cao khi nội dung của nó là tước bỏ một số quyền nhân thân của người bị áp dụng trong một khoảng thời gian nhất định. Chính vì tính chất này nên người bị áp dụng chúng sẽ phải sinh sống, học tập và chữa bệnh trong các CSCB và chịu sự quản lý nghiêm ngặt của các cơ sở này.

Thứ tư, biện pháp XLHC đưa vào CSCB được áp dụng nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn khả năng tái phạm của người bị áp dụng.

1.3. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

1.3.1. Khái niệm pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận và được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực Nhà nước. Do đó, ta có thể hiểu pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB như sau: *“Pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB là hệ thống các quy định do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành trong đó nội dung của nó là việc quy định đưa những đối tượng nghiện ma túy hoặc bán dâm có các điều kiện theo quy định của pháp luật vào các CSCB để lao động, học văn hóa, học nghề và chữa bệnh dưới sự quản lý của CSCB”*.

1.3.2. Đặc điểm của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

- Pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB do những cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

- Pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB có nội dung là nhằm đưa người nghiện ma túy, người bán dâm vi phạm nhiều lần đã được áp dụng các biện pháp XLHC khác nhưng vẫn vi phạm hoặc không có nơi cư trú rõ ràng vào các CSCB để lao động, học tập, học nghề và chữa bệnh. Đây là đặc điểm thể hiện nội dung cơ bản của biện pháp XLHC này.

- Pháp luật về biện pháp đưa vào CSCB có nội dung chủ yếu là biện pháp giáo dục, học tập, cải tạo và chữa bệnh đối với những đối tượng bị áp dụng. Bản chất của biện pháp này là việc đưa các đối tượng bán dâm, người nghiện ma túy vào các CSCB để họ được học tập văn hóa, học nghề, lao động sản xuất và chữa bệnh để phục hồi sức khỏe, cắt cơn và cai nghiện, chữa các bệnh truyền nhiễm khác, đồng thời với đó là học nghề để đảm bảo quá trình tái hòa nhập cộng đồng.

1.4. Các yếu tố tác động và những yêu cầu cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

1.4.1. Các yếu tố tác động đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

- *Yếu tố chính trị - tư tưởng:* Về mặt bản chất, các biện pháp XLHC khác nói chung và biện pháp đưa vào CSCB nói riêng luôn mang trong mình ý chí của giai cấp thống trị. Khi có sự thay đổi về giai cấp thống trị xã hội thì tất yếu dẫn đến quan niệm, nội dung, mục đích áp dụng các biện pháp này là khác nhau. Quan niệm của các giai cấp trong xã hội đối với các đối tượng bị áp dụng các biện pháp, về tệ nạn, hiện tượng trong xã hội sẽ quy định nội dung, trình tự, thủ tục của biện pháp XLHC đưa vào CSCB. Cụ thể như, sự nhìn nhận của xã hội về các đối tượng bán dâm là người vi phạm pháp luật bị áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB hay họ chỉ là nạn nhân cần được hỗ trợ trong quá trình tái hòa nhập cộng đồng, cũng làm thay đổi quan niệm về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào CSCB.

- *Yếu tố kinh tế - văn hóa – xã hội*

Những biến đổi về mặt kinh tế - xã hội ảnh hưởng tới sự quy định về các biện pháp XLHC khác nói chung và biện pháp đưa vào CSCB nói riêng. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, với các hệ quả của nó đã kéo theo nhiều sự thay đổi cả về đời sống tư tưởng và con người, đặc biệt là giới trẻ. Trong nền kinh tế thị trường, các tệ nạn xã hội phát triển ngày càng nhanh chóng, mà điển hình là tệ nạn mại dâm và nghiện ma túy. Chính vì vậy, sự thay đổi của các yếu tố này sẽ dẫn đến pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB cũng cần phải biến đổi cho phù hợp, để nhằm đảm bảo ngăn ngừa được tình trạng vi phạm pháp luật, giáo dục, cải tạo các đối tượng nghiện ma túy, bán dâm trở thành người có ích cho xã hội.

- *Các yếu tố khác từ bên ngoài tác động tới pháp luật về XLHC đưa vào CSCB*

Việt Nam đã và đang tiến hành quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu sắc. Hiện nay, chúng ta đã trở thành thành viên của rất nhiều điều ước quốc tế song phương và đa phương, trong đó có các điều ước về quyền con người cơ bản. Chính vì vậy, việc thực hiện các cam kết quốc tế được thể hiện cụ thể tại các Điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia có ảnh hưởng nhất định đến hệ thống pháp luật nói chung trong đó có hệ thống pháp luật về các biện pháp XLHC.

1.4.2. Những yêu cầu cơ bản đối với việc xây dựng pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Thứ nhất, biện pháp XLHC đưa vào CSCB phải được quy định bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thứ hai, việc quy định biện pháp XLHC đưa vào CSCB phải xuất phát từ thực tiễn quản lý hành chính nhà nước và yêu cầu đấu tranh, phòng chống vi phạm

pháp luật trong từng giai đoạn.

Thứ ba, quy định của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB cần cụ thể, chặt chẽ về thẩm quyền, thủ tục, các trường hợp và giới hạn áp dụng của biện pháp này. *Thứ tư*, việc quy định biện pháp XLHC đưa vào CSCB cần đảm bảo dân chủ, quyền công dân, quyền con người phù hợp với các Điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam tham gia.

Thứ năm, việc quy định về biện pháp XLHC đưa vào CSCB cần phải đồng bộ, nằm trong tổng thể mối quan hệ với các biện pháp XLHC khác nói riêng cũng như các biện pháp xử lý vi phạm hành chính nói chung.

1.5. Sự hình thành và phát triển của các quy phạm pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Các biện pháp XLHC khác nói chung trong đó có biện pháp đưa vào CSCB của Pháp lệnh hiện hành có nguồn gốc ban đầu là biện pháp cưỡng chế đặc biệt, xuất phát từ Nghị quyết 49 năm 1961 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Nghị quyết này quy định việc đưa vào các cơ sở tập trung giáo dục, cải tạo đối với những người có hành động nguy hại cho xã hội, được giáo dục nhiều lần, nhưng không hồi cải.

Năm 1977, Chính phủ ban hành Nghị định số 143/CP ngày 27/5/1977 về Điều lệ xử phạt vi cảnh. Đây được coi như văn bản pháp lý cơ bản đầu tiên về vấn đề xử lý vi phạm hành chính được ban hành ở nước ta.

Sau giai đoạn này, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp Việt Nam, vấn đề xử lý vi phạm hành chính đã được điều chỉnh bởi một văn bản ở cấp độ Pháp lệnh. Ngày 30/11/1989, Hội đồng nhà nước đã ban hành Pháp lệnh XLVPHC. Đây là văn bản pháp lý quy định tương đối đầy đủ và cơ bản về các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính cũng như biện pháp XLHC khác.

Sau một thời gian thi hành, để đáp ứng được yêu cầu trong công tác đấu tranh chống các vi phạm pháp luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính mới vào năm 1995. Trong Pháp lệnh XLVPHC 1995 có quy định biện pháp XLHC đưa vào CSCB. Điều 24 của Pháp lệnh XLVPHC năm 1995 quy định về biện pháp đưa vào CSCB như sau: *“Người nghiện ma túy, người mại dâm có tính chất thường xuyên, đã được Chính quyền và nhân dân địa phương giáo dục nhiều lần mà vẫn không chịu sửa chữa thì đưa vào CSCB để chữa bệnh, học tập và lao động trong thời hạn từ ba tháng đến một năm”*.

Các nhược điểm về việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB trên đã được Pháp lệnh XLVPHC 2002 khắc phục. Pháp lệnh lần này đã có các quy định tương đối khác so với các văn bản trước kia về việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB. Theo đó, Điều 26, Pháp lệnh XLVPHC 2002 quy định việc đưa vào CSCB do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định đối với người có hành vi vi phạm pháp luật là 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; 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 để

lao động, học văn hoá, học nghề và chữa bệnh dưới sự quản lý của CSCB. Thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với người nghiện ma túy là từ một năm đến hai năm, đối với người bán dâm là từ ba tháng đến mười tám tháng.

1.6. Pháp luật của một số quốc gia liên quan tới biện pháp đưa vào CSCB

1.6.1. Pháp luật Trung Quốc có liên quan tới biện pháp đưa vào CSCB

Biện pháp cai nghiện bắt buộc được áp dụng đối với người nghiện theo quy định tại Điều 38 Luật Phòng, chống ma túy Trung Quốc, được gọi với tên cai nghiện cách ly bắt buộc. Điều 38 quy định như sau: “*Người nghiện thuộc một trong các trường hợp sau thì cơ quan công an cấp huyện trở lên phải ra quyết định cai nghiện cách ly bắt buộc:*

- 1. Chống đối cai nghiện tại cộng đồng*
- 2. Sử dụng ma túy trong thời gian cai nghiện cộng đồng*
- 3. Vi phạm nghiêm trọng thỏa thuận cai nghiện tại cộng đồng*
- 4. Sau khi cai nghiện cộng đồng, cai nghiện cách ly bắt buộc vẫn tiếp tục sử dụng ma túy”.*

Như vậy, biện pháp xử lý đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc của pháp luật Trung Quốc có điểm tương đồng với biện pháp XLHC đưa vào CSCB của Việt Nam. Đối tượng áp dụng là những người nghiện chống đối cai nghiện tại cộng đồng; sử dụng ma túy trong thời gian cai nghiện cộng đồng; vi phạm nghiêm trọng thỏa thuận cai nghiện tại cộng đồng; sau khi cai nghiện cộng đồng, cai nghiện cách ly bắt buộc vẫn tiếp tục sử dụng ma túy. Đây là các đối tượng mang tính nguy hiểm cho xã hội cao hoặc đã được áp dụng biện pháp cai nghiện tại cộng đồng nhưng lại tái phạm.

Về biện pháp xử lý đối với người bán dâm, thì theo pháp luật Trung Quốc đã quy định nghiêm cấm mại dâm, dĩ điểm dưới mọi hình thức. Đối với các đối tượng bán dâm sẽ bị xử lý bằng biện pháp cưỡng chế tập trung nhằm tiến hành giáo dục pháp luật, đạo đức và lao động sản xuất để họ sửa bỏ thói xấu với thời hạn từ 6 tháng đến 2 năm. Nếu sau khi bị cơ quan công an xử lý về hành vi bán dâm mà vẫn tiếp tục bán dâm thì phải giáo dục, lao động đồng thời bị cơ quan công an phạt tiền theo quy định của pháp luật về XLHC của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Ngoài hành vi bán dâm, nếu đối tượng có hành vi môi giới, cưỡng bức, giới thiệu mại dâm có thể bị xử phạt hết sức nghiêm khắc (có thể bị tử hình)

1.6.2. Pháp luật Thái Lan có liên quan đến biện pháp đưa vào CSCB

Các quy định có tính chất tương tự như biện pháp đưa vào CSCB của Việt Nam áp dụng đối với người nghiện ma túy trong pháp luật Thái Lan được thể hiện cụ thể tại Đạo Luật về phục hồi đối với người nghiện ma túy ở Thái Lan được ban hành ngày 27 tháng 09 năm 2002. Theo Đạo Luật này thì người nghiện ma túy được coi là thường xuyên dùng ma túy và ở trong tình trạng phụ thuộc và ma túy, tình trạng này có thể xác định trên cơ sở các tiêu chuẩn kỹ thuật. Biện pháp phục hồi cai nghiện ma túy được áp dụng cho người bị coi là đã sử dụng và sở hữu các chất ma túy; sử dụng và sở hữu các chất ma túy để đem bán... nếu họ không có dấu hiệu phạm tội hoặc bị truy tố vì các tội khác có khung hình phạt tù giam hoặc bị phạt tù thì quan chức điều tra phải đưa họ ra tòa trong vòng 48 tiếng kể từ thời

điểm họ đến văn phòng của nhân viên điều tra để tòa xem xét, quyết định kiểm tra bắt buộc nhằm xác định họ có phải là người nghiện hay đã sử dụng ma túy hay không. Trong trường hợp xác định họ là người chưa đủ 18 tuổi thì nhân viên điều tra xác định nhân thân của họ kể từ thời điểm người này đến cơ quan điều tra.

Sau khi Tòa án ra quyết định đưa người nghiện vào cơ sở cai nghiện phục hồi thì Tiểu ban cai nghiện phục hồi ra quyết định tiếp nhận và xác minh người nghiện có các tiểu sử phạm tội không, nghiện loại ma túy gì. Sau khi xác minh các biện pháp trên Tiểu ban cai nghiện phục hồi sẽ đưa người đó vào cơ sở cai nghiện phục hồi và thông báo cho công tố viên biết.

Về biện pháp xử lý đối với các đối tượng bán dâm, trước năm 1960 Thái Lan đã có một hệ thống mại dâm hợp pháp hóa. Vào năm 1960, Thái Lan đã ban hành đạo luật mới với tên gọi Đạo Luật kiểm chế nạn mại dâm. Đạo Luật này quy định các hoạt động liên quan đến mại dâm đều là phạm pháp và phải trừng trị. Các hoạt động phạm tội bao gồm việc sở hữu, quản lý nhà chứa, gạ gẫm bán dâm nơi công cộng, bị phát hiện tại các nhà chứa, tham gia vào mại dâm tại các nhà chứa.... Vào năm 1996, Thái Lan tiếp tục ban hành Đạo Luật phòng chống tệ nạn mại dâm mới với các hình phạt nghiêm khắc hơn. Ở Thái Lan, mại dâm không còn là hiện tượng bất hợp pháp, nhưng người bán dâm có thể bị bắt vì gạ gẫm mua dâm ở nơi công cộng.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH

2.1. Thực trạng các quy phạm pháp luật hiện hành về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

2.1.1. Các quy định về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào CSCB

Theo Điều 26, Pháp lệnh XLVPHC 2002 thì biện pháp đưa vào CSCB được áp dụng đối với những nhóm đối tượng sau: *thứ nhất*, 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 nhưng không có nơi cư trú nhất định; *thứ hai*, 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.

*) Nhận xét các quy định của pháp luật về đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB trong Pháp lệnh XLVPHC 2002

Thứ nhất, về độ tuổi của đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB theo Pháp lệnh có nhiều bất cập khi quy định nhóm đối tượng là người bán dâm dưới 18 tuổi cũng có thể bị áp dụng biện pháp XLHC này. Điều này là không đảm bảo sự tương thích so với các quy định của pháp luật quốc tế đặc biệt là Công ước quốc tế về quyền trẻ em.

Thứ hai, đối tượng có người nghiện ma túy, người bán dâm có thể bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB dựa trên cơ sở tiêu chí “không có nơi cư trú nhất định”, không căn cứ vào tính chất, mức độ của hành vi vi phạm là không hợp lý và bất bình đẳng. Điều này là không đảm bảo tính pháp chế, công bằng trong xử lý bởi vì những người bị áp dụng có thể cùng có hành vi vi phạm nhưng chỉ vì yếu tố “không có nơi cư trú nhất định” – là yếu tố không liên quan đến việc xác định hành vi vi phạm.

Thứ ba, việc quy định đối tượng là người bán dâm có tính chất thường xuyên từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi cũng có thể bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Theo Công ước quốc tế về quyền trẻ em quy định việc người chưa thành niên dưới 18 tuổi bị bóc lột tình dục thông qua hoạt động mại dâm hay các hành vi tình dục bất hợp pháp cần được đối xử như nạn nhân và không bị áp dụng bất cứ một hình thức xử phạt nào khác.

2.1.2. Các quy định về thẩm quyền xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSCB

Thẩm quyền xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSCB được Điều 26 Pháp lệnh XLVPHC 2002 và Nghị định số 135/2004/NĐ-CP và Nghị định 61/2011/NĐ-CP. Theo đó, thẩm quyền xem xét quyết định việc áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với người nghiện ma túy, người bán dâm thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Ngoài ra trong quá trình xem xét, quyết định còn có sự tham gia của nhiều chủ thể khác như: Công an, Tư pháp, Lao động - Thương binh Xã hội, Ủy ban mặt trận tổ quốc, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên... Đây là các chủ thể có thẩm quyền tư vấn và đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ra quyết định đưa vào CSCB.

2.1.3. Các quy định về trình tự thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào CSCB

2.1.3.1. Thủ tục lập hồ sơ đề nghị đưa vào CSCB

Theo quy định của Pháp lệnh XLVPHC 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành, việc lập hồ sơ đề nghị đưa vào CSCB được quy định cụ thể như sau: Khi phát hiện người nghiện ma túy, người bán dâm có đủ các điều kiện áp dụng biện pháp đưa vào CSCB theo quy định tại Điều 26 của Pháp lệnh này cần áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú xem xét, lập hồ sơ gửi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Hồ sơ đề nghị đưa vào CSCB do Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã lập gồm có bản tóm tắt lý lịch, bệnh án, tài liệu về các vi phạm pháp luật của người đó và các biện pháp giáo dục đã áp dụng, nhận xét của cơ quan Công an, ý kiến của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội cùng cấp có liên quan. Trong trường hợp người nghiện ma túy, người bán dâm là người không có nơi cư trú nhất định thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm pháp luật lập biên bản, báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Trong trường hợp đối tượng bán dâm, nghiện ma túy do cơ quan Công an cấp tỉnh, cấp huyện trực tiếp phát hiện, điều tra, thụ lý trong các vụ vi phạm pháp luật mà thuộc đối tượng đưa vào CSCB thì cơ quan Công an đang thụ lý phải xác minh, thu thập tài liệu, lập hồ sơ gửi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Sau khi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã gửi hồ sơ đề nghị áp dụng biện

pháp đưa vào CSCB đối với người bán dâm, người nghiện ma túy thì trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ hoặc biên bản. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giao cho Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội. Trong thời hạn mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội phối hợp với cơ quan Công an cùng cấp thẩm tra hồ sơ, thu thập tài liệu, hoàn chỉnh hồ sơ và gửi hồ sơ đến các thành viên của Hội đồng tư vấn.

Hội đồng tư vấn xem xét đề nghị áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét thành lập. Hội đồng tư vấn về việc đưa vào CSCB gồm Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, Trưởng phòng Tư pháp, Trưởng Công an, Chủ tịch Hội phụ nữ cấp huyện. Trong trường hợp đối tượng được đề nghị đưa vào CSCB là người chưa thành niên thì Hội đồng tư vấn phải có sự tham gia của Chủ nhiệm Ủy ban Dân số, gia đình và trẻ em cấp huyện. Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội là thường trực Hội đồng tư vấn. Sau khi nhận được hồ sơ do Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội chuyển cho Hội đồng, trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày nhận được hồ sơ, Hội đồng tư vấn có trách nhiệm xem xét hồ sơ và tổ chức cuộc họp để xét duyệt hồ sơ. Hội đồng tư vấn làm việc theo chế độ tập thể, kết luận theo đa số. Các ý kiến khác nhau phải được ghi vào biên bản cuộc họp kèm theo báo cáo trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

2.1.3.2. Thủ tục ra quyết định đưa vào CSCB

Theo Pháp lệnh XLVPHC 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành việc ra quyết định đưa vào CSCB để áp dụng cho người bán dâm, người nghiện ma túy được giao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Điều 95 Pháp lệnh XLVPHC 2002 quy định việc ra quyết định này được thực hiện trên cơ sở báo cáo tư vấn của Hội đồng tư vấn. Theo đó, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện xem xét, quyết định việc đưa vào CSCB trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo của Hội đồng tư vấn. Quyết định đưa vào CSCB có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký và phải được gửi ngay cho người bị đưa vào CSCB, gia đình người đó, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, cơ quan Công an, Hội đồng nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người đó cư trú. Trong trường hợp đối tượng là người chưa thành niên thì quyết định đưa vào CSCB phải được gửi cho cha mẹ hoặc người giám hộ của người đó.

2.1.3.3. Các quy định về việc thi hành quyết định áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB

Sau khi người bán dâm, người nghiện ma túy bị ra quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành thì phải đảm bảo thi hành các quyết định đó trên thực tế. Pháp lệnh XLVPHC 2002 tại Điều 97 đã có quy định cụ thể về việc thi hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Theo đó, trong thời hạn 05 ngày, kể từ ngày ra quyết định, cơ quan Công an cấp huyện có trách nhiệm đưa người phải chấp hành quyết định vào CSCB. Trong trường hợp người bị ra quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB mà chống đối, không tự giác chấp hành quyết định thì cơ quan Công an có các

biện pháp ngăn chặn, cưỡng chế hành chính cần thiết để bắt buộc người đó thi hành quyết định.

2.2. Thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB

*) **Giai đoạn 2006 - 2010:** Về công tác phòng, chống mại dâm: cả nước có trên 73.000 cơ sở kinh doanh dịch vụ trong đó: 5.690 khách sạn, 9.490 nhà nghỉ, 34.258 nhà trọ, 799 nhà hàng, 48 vũ trường, 5.104 quán karaoke, 3.049 quán cà phê giải khát, 805 cơ sở xông hơi, mát xa, 1.027 cơ sở hớt tóc máy lạnh, 6.971 cơ sở kinh doanh dịch vụ khác có nhân viên nữ phục vụ. Tổng số nhân viên nữ phục vụ trong các cơ sở này là trên 47.000 người, trong đó có 2.234 cơ sở và trên 3.643 nữ nhân viên nghi hoạt động mại dâm. Công tác truy quét, triệt phá ổ nhóm, đường dây tổ chức hoạt động mại dâm: lực lượng công an các cấp đã truy quét, triệt phá 4.219 vụ hoạt động mại dâm (giảm 19,1% so với giai đoạn 2000 - 2005), với 17.394 đối tượng (gồm 3.139 chủ chứa, môi giới; 7.479 gái bán dâm; 5.671 khách mua dâm). Đã XLHC 1.407 vụ với 13.206 đối tượng. Địa phương đã triệt phá được nhiều đường dây, ổ nhóm mại dâm với quy mô lớn, tính chất hoạt động phức tạp: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Quảng Ninh, Bà Rịa- Vũng Tàu, Cần Thơ, Tây Ninh, Đồng Tháp, Đồng Nai,...

- Về công tác phòng chống ma túy và cai nghiện ma túy: Trong giai đoạn (2006-2010), cả nước đã tiếp nhận cai nghiện cho 250.000 lượt người, bằng 170,4% so với người nghiện có hồ sơ quản lý, tăng 43.090 người so với giai đoạn 2001 – 2005. Các Trung tâm cai nghiện trong cả nước đã tiếp nhận cai nghiện cho 169.007 lượt người, chiếm 67,6% tổng số người nghiện được cai, tăng 28.142 người so với giai đoạn 2001-2005. 34/63 tỉnh, thành phố áp dụng thời gian cai nghiện chữa trị cho người nghiện tại Trung tâm là 2 năm (mức cao nhất theo qui định của Luật phòng, chống ma túy và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng chống ma túy).

***) Năm 2012**

Cả nước hiện nay có 171.400 người nghiện ma túy, tăng 12.900 người so với năm 2011, trong đó số người nghiện ma túy đang ngoài cộng đồng là 111.410 người (chiếm 65%), cai nghiện tại cơ sở chữa bệnh là 41.136 người chiếm 24%, đang quản lý trong các Trại giam, Trại tạm giam là 18.854 người (chiếm 11%). Trong năm 2012 cả nước đã tổ chức quản lý, cai nghiện chữa trị cho 46.598 lượt người, trong đó tiếp nhận vào cai nghiện mới là 2.617 lượt người, cai nghiện bắt buộc tại Trung tâm là 23.413 lượt người. Về mại dâm trong năm 2012, đã phát hiện, bắt giữ tổng số 1.138 vụ với 4.746 đối tượng (tăng 165 vụ với 319 đối tượng so với năm 2011); xử lý hình sự 792 vụ với 1.033 đối tượng, XLHC 346 vụ với 3.713 đối tượng.

*) **Năm 2013:** Số đối tượng tham gia hoạt động mại dâm có chiều hướng gia tăng, tổng số người bán dâm ước tính là 32.700 người (tăng 9,3% so với năm 2012), tuy nhiên theo quy định của Luật XLVPHC năm 2012, không áp dụng biện pháp đưa vào CSCB đối với người bán dâm nên số có hồ sơ quản lý giảm mạnh (từ 14.500 người, xuống còn khoảng 8.000 người). Tập trung nhiều ở một số khu vực như: Đồng

bằng sông Hồng: số ước tính 5.878, số có hồ sơ quản lý 3.832 người; Bắc Trung Bộ: số ước tính 3.586, số có hồ sơ quản lý 704 người; Đông Nam Bộ: số ước tính 11.003, số có hồ sơ quản lý 858 người; Đồng bằng Sông Cửu Long: số ước tính 3.867, số có hồ sơ quản lý 1.278 người.

- Về thực trạng vấn đề ma túy như sau: Theo báo cáo của Bộ Công an tính đến 12/2013 toàn quốc có 181.396 người nghiện ma túy có hồ sơ quản lý, tăng 9.396 người (5%) so với năm 2012. Tình hình sử dụng ma túy ngày càng diễn biến phức tạp, theo kết quả khảo sát đặc điểm người nghiện ma túy đang cai nghiện tại Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động Xã hội, năm 2013 số người sử dụng ma túy tổng hợp ngày càng tăng: trong tổng số 14.000 người được tiếp nhận vào cai nghiện tại các trung tâm có 1.739 người sử dụng ma túy tổng hợp, chiếm 12,44%, tăng gấp 2 lần so với năm 2012. Đặc biệt tại một số Trung tâm, tỷ lệ người sử dụng ma túy tổng hợp trong tổng số người được tiếp nhận vào cai nghiện cao hơn nhiều so với tỷ lệ chung của toàn quốc như: Trung tâm Đà Nẵng 74%, Tây Ninh 61%, Trà Vinh 49%, Bình Dương 29%.

+ Về thực trạng của hệ thống Trung tâm Chữa bệnh – Giáo dục – Lao động xã hội

- Về số lượng: có 122 cơ sở (bao gồm cả quản lý sau cai nghiện), trong đó: 82 cơ sở thuộc ngành Lao động - Thương binh và Xã hội; 07 cơ sở thuộc Lực lượng Thanh niên xung phong hoặc Tổng đội thanh niên xung phong. Về hình thức quản lý: Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động xã hội theo Nghị định 135/2004/NĐ-CP: 48 trung tâm; Trung Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động xã hội và Quản lý sau cai theo Nghị định 135/2004/NĐ-CP và Nghị định 94/2010/NĐ-CP (Một trung tâm 02 chức năng): 58 trung tâm. Trung tâm Quản lý sau cai theo Nghị định 94/2010/NĐ-CP: 16 trung tâm (gồm: Hải dương 01, Phú Thọ 01, Hà Nội 03, TP. Hồ Chí Minh 04, Nghệ An 05, Hải Phòng 01, Thái Nguyên 01. Về khả năng tiếp nhận: Số các trung tâm trên có khả năng tiếp nhận khoảng 55.000 - 60.000 đối tượng (chiếm 25 - 30% đối tượng có hồ sơ quản lý).

2.3. Những tồn tại, bất cập của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB trong thực tiễn áp dụng

Thứ nhất, xét về bản chất thì các biện pháp đưa vào CSCB, là biện pháp mang tính cưỡng chế nhà nước, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền cơ bản của công dân, do vậy, việc áp dụng biện pháp này cần phải được thực hiện theo một trình tự, thủ tục tư pháp chặt chẽ, bảo đảm khách quan, chính xác theo 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 về Chiến lược cải cách tư pháp.

Thứ hai, nhìn từ góc độ phân công quyền lực nhà nước thì việc phán xét về hành vi vi phạm pháp luật và áp dụng chế tài xử lý đối với người vi phạm, trong đó có cả việc áp dụng biện pháp XLHC đưa vào CSCB nói riêng và các biện pháp XLHC khác nói chung cần phải do cơ quan thực hành quyền tư pháp thực hiện. Vì vậy, việc giao cho người đứng đầu cơ quan hành pháp ở địa phương thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp XLHC đưa vào CSCB là chưa thật sự phù hợp.

Thứ ba, theo quy định tại Điều 118 của Pháp lệnh XLVPHC 2002 thì để thể hiện sự không đồng tình của mình đối với việc bị áp dụng các biện pháp đưa vào CSCB, người bị đưa vào CSCB hoặc người đại diện hợp pháp của họ có quyền khiếu nại về việc áp dụng biện pháp đó và việc giải quyết khiếu nại này được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Tuy nhiên, cơ chế này tỏ ra kém hiệu quả, không có tác dụng phòng ngừa sớm những vi phạm, sai sót có thể xảy ra trong quá trình xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Để góp phần khắc phục những bất cập cơ bản nêu trên, học viên cho rằng, cần đổi mới triệt để thủ tục áp dụng các biện pháp XLHC khác theo hướng “tư pháp hóa”, theo đó, Tòa án sẽ xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp XLHC khác theo một trình tự, thủ tục mang tính “tư pháp”.

Thứ tư, việc vận dụng các quy định về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào CSCB của cơ quan có thẩm quyền còn thực tế chưa đảm bảo. Qua quá trình tìm hiểu, nghiên cứu các báo cáo khảo sát tình hình thi hành pháp luật cho thấy một số địa phương lập hồ sơ đưa vào CSCB cho đối tượng mặc dù họ chưa thực sự phải đưa vào CSCB, nguyên nhân là do sự thiếu sâu sát trong công tác tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về đưa vào CSCB. Theo đó, các địa phương thường muốn đưa nhanh các đối tượng này vào CSCB mà không áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn trước, hoặc có áp dụng cũng chỉ trên hồ sơ chứ thực tế không áp dụng.

Thứ năm, về thực tiễn xem xét áp dụng biện pháp đưa vào CSCB của các chủ thể có thẩm quyền còn có nhiều bất cập. Việc xem xét quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước còn mang tính hình thức, Hội đồng tư vấn chưa đảm bảo quy trình xem xét dân chủ, công khai và cụ thể từng đối tượng. Điều này xuất phát từ việc pháp luật chưa quy định rõ ràng vai trò trách nhiệm của Hội đồng tư vấn, cũng như quy trình thủ tục bảo đảm dân chủ trong việc xem xét quyết định áp dụng biện pháp đưa vào CSCB. Trong thực tiễn thực hiện, các ban ngành có vai trò trong việc tư vấn cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ra quyết định áp dụng biện pháp này còn chưa thể hiện rõ trách nhiệm của mình để phối hợp cùng các cơ quan khác đặc biệt là lực lượng công an và chính quyền cấp xã trong việc quản lý, giáo dục đối tượng. Nguyên nhân xuất phát từ việc pháp luật chưa quy định cụ thể cơ quan nào là cơ quan đầu mối, chịu trách nhiệm chính trong áp dụng biện pháp đưa vào CSCB, chủ yếu quy định về sự phối hợp mà chưa xác định rõ ràng, minh bạch trách nhiệm pháp lý của chính quyền và sự tham gia của các tổ chức xã hội.

Thứ sáu, về các quy định có liên quan đến chế độ sinh hoạt, ăn uống, học tập khám chữa bệnh của học viên trong các CSCB còn chưa đảm bảo tiêu chuẩn mức sống cần thiết và đầy đủ cho việc học tập, học nghề, và chữa bệnh.

Thứ bảy, về tổ chức hoạt động của các Trung tâm Chữa bệnh – Giáo dục – Lao động xã hội hiện nay còn nhiều tồn tại và vướng mắc như sau: Nhiều hoạt động quản lý trong các Trung tâm chưa được tiêu chuẩn, quy chuẩn hóa như: mô hình hoá một Trung tâm theo hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã quy định; tổ chức bộ máy trong Trung tâm như bộ phận Y tế, chưa được tiêu chuẩn hoá về

trang thiết bị, cơ sở vật chất,...; về giáo dục chưa được tiêu chuẩn hoá cơ sở vật chất trang thiết bị, chưa có giáo trình khung thống nhất về nội dung cho từng đơn vị trí thức và theo từng chuyên đề, phù hợp cho loại đối tượng đặc thù, dạy nghề... Do vậy, khó khăn trong việc xác định hiệu quả hoạt động của các Trung tâm để thực hiện chủ trương của Chính phủ về vấn đề tự chủ bộ máy, cán bộ, tài chính theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, và xã hội hóa theo Nghị quyết 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục thể thao. Về chế độ, chính sách nhiều địa phương đã quan tâm, tuy nhiên vẫn còn thấp so với tình hình thực tế hiện nay.

Chương 3

VIỆC CHUYỂN ĐỔI TỪ BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH ĐƯA VÀO CƠ SỞ CHỮA BỆNH SANG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ CAI NGHIỆN BẮT BUỘC

3.1. Sự cần thiết của việc chuyển đổi từ Biện pháp XLHC đưa vào CSCB sang biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong giai đoạn hiện nay

Việc trao thẩm quyền cho những người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương 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 31 Hiến pháp năm 2013 “*Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật*”. Bên cạnh đó, 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. Đồng thời, 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 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. Mặt khác, thực tiễn áp dụng biện pháp này trong thời gian qua đã bộc lộ một số điểm hạn chế, bất cập cần được sửa đổi, bổ sung, như: quy trình xem xét áp dụng biện pháp này chưa thật sự đảm bảo minh bạch, là những biện pháp hạn chế quyền tự do của công dân nhưng quá trình xem xét áp dụng lại không có sự tham gia của người bị áp dụng cũng như luật sư, người bảo vệ quyền và lợi ích của họ. Trong bối cảnh định hướng của Đảng và

Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt nhấn mạnh đến việc bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; quan điểm về tệ nạn xã hội và các biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội đã có những thay đổi nhất định; cũng như yêu cầu thực hiện các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Chính vì vậy, việc quy định về các biện pháp XLHC nói chung và việc chuyển đổi từ biện pháp XLHC đưa vào CSCB sang biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc nói riêng tại Luật XLVPHC 2012 sẽ bảo đảm tính công khai, minh bạch và dân chủ, công bằng.

3.2. Quy định về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong Luật XLHC và các văn bản hướng dẫn thi hành

3.2.1. Quy định về đối tượng áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc

Nghị định 221/2013/NĐ-CP ngày 30 tháng 12 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết biện pháp cai nghiện bắt buộc (sau đây gọi tắt là Nghị định 221/2013/NĐ-CP) đã chỉ rõ: Đối tượng bị đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định của Khoản 1 Điều 95 Luật XLVPHC gồm:

1. *Người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên có nơi cư trú ổn định, đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do nghiện ma túy mà vẫn còn nghiện.*

2. *Người nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên chưa bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do nghiện ma túy nhưng không có nơi cư trú ổn định.*

3.2.2. Quy định về trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc

** Thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc (quy định tại Điều 103, 104 Luật XLVPHC và từ Điều 8 đến Điều 14, Nghị định 221/2013/NĐ-CP).*

- Đối với người nghiện ma túy 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 áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Hồ sơ đề nghị gồm có bản tóm tắt lý lịch; tài liệu chứng minh tình trạng nghiện ma túy hiện tại của người đó; tài liệu chứng minh người đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn về hành vi nghiện ma túy; bản tường trình của người vi phạm hoặc của người đại diện hợp pháp của họ và các tài liệu khác có liên quan;

- Đối với người nghiện ma túy không cư trú tại nơi người đó 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 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 vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Hồ sơ đề nghị gồm có: biên bản vi phạm; bản tóm tắt lý lịch; tài liệu chứng minh tình trạng nghiện ma túy hiện tại của người đó; tài liệu chứng minh người đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn về hành vi nghiện ma túy; bản tường trình của người nghiện ma túy;

- Trường hợp người nghiện ma túy vi phạm do cơ quan Công an cấp huyện hoặc cơ quan Công an cấp tỉnh trực tiếp phát hiện, điều tra, thụ lý trong các vụ vi

phạm pháp luật mà thuộc đối tượng đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định tại Điều 96 của Luật Xử lý vi phạm 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 áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc đối với người đó. Hồ sơ đề nghị gồm có bản tóm tắt lý lịch; tài liệu chứng minh tình trạng nghiện ma túy hiện tại của người đó; tài liệu chứng minh người đó đã bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn về hành vi nghiện ma túy; bản tường trình của người vi phạm hoặc của người đại diện hợp pháp của họ.

Sau khi hoàn thành việc lập hồ sơ đề nghị, cơ quan đã lập hồ sơ phải thông báo cho người bị đề nghị áp dụng 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 hoặc người đại diện hợp pháp 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 gửi Trưởng phòng Lao động - Thương binh và Xã hội cùng cấp.

** Thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh bắt buộc tại Tòa án*

- Thủ tục trước khi mở phiên họp xem xét áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

- Thủ tục áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc bằng phiên họp giải quyết.

- Trình tự tiến hành phiên họp xem xét, quyết định áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

3.3. Những tồn tại, bất cập của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thực tiễn áp dụng

Thứ nhất, về việc xác định tình trạng nghiện ma túy: Theo quy định hiện nay, để đưa người nghiện ma túy đi cai nghiện bắt buộc thì phải xác định tình trạng nghiện ma túy của họ, theo quy định tại Khoản 2, Điều 11, Nghị định số 111/2013/NĐ-CP ngày 30/9/2013 của Chính phủ quy định chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là Nghị định 111/2013/NĐ-CP) quy định “*Đối với người nghiện ma túy, thì phải xác định tình trạng nghiện ma túy hiện tại của họ. Việc xác định tình trạng nghiện ma túy được thực hiện theo quy định của Bộ Y tế, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Công an về thẩm quyền, thủ tục và quy trình xác định tình trạng nghiện ma túy*”.

Tuy nhiên, hiện nay Bộ Y tế chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể xác định tình trạng nghiện ma túy, đồng thời, chưa tổ chức tập huấn vấn đề này nên đến nay các y, bác sỹ tại các phòng khám địa phương vẫn chưa có chứng chỉ theo quy định này, do đó việc xác định tình trạng người nghiện ma túy để đưa đi giáo dục đối với xã, phường, thị trấn không thể thực hiện; cũng như việc xác định tình trạng nghiện ma túy để đưa đối tượng đi cai nghiện bắt buộc gặp nhiều khó khăn.

Thứ hai, về việc giao cho tổ chức xã hội quản lý người không có nơi cư trú ổn định trong thời gian làm thủ tục áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc: Theo Luật XLVPHC và tại Điều 14, Nghị định 221/2013/NĐ-CP thì trước

khi áp dụng biện pháp đưa đi cai nghiện bắt buộc thì người nghiện phải được giáo dục tại địa phương, phải có cơ sở xã hội để lưu giữ trong thời gian lập hồ sơ, chờ quyết định của tòa án nhân dân. Đối với người lang thang không nơi cư trú ổn định mắc nghiện ma túy về nguyên tắc phải thẩm tra, xác minh để xác định nơi cư trú ổn định của họ có hay không rồi mới đưa vào cơ sở cai nghiện. Trong khi chờ thẩm tra, xác minh phải giao cho tổ chức xã hội quản lý. Mặt khác, việc quy định các tổ chức xã hội (hội cựu chiến binh, hội phụ nữ...) phải đáp ứng các yêu cầu về cơ sở vật chất, về cán bộ y tế để quản lý, lưu giữ đối tượng như hiện nay là không khả thi và khó khăn, bởi hiện nay, tại các địa phương thì các tổ chức xã hội này chưa có nhà lưu giữ, không có cán bộ làm công tác chuyên môn như y tế để xử lý cắt cơn...

Thứ ba, về biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo Nghị định số 111/2013/NĐ-CP và các quy định về tổ chức cai nghiện ma túy tại gia đình, cai nghiện ma túy tại cộng đồng theo quy định tại Nghị định 94/2010/NĐ-CP ngày 9/9/2010. Theo đó, biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn là biện pháp được thực hiện trước khi áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Mặt khác, biện pháp này khi áp dụng với người nghiện ma túy là có sự kết nối với việc điều trị cai nghiện tại gia đình, cộng đồng theo Nghị định 94/2010/NĐ-CP. Khi ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn thì sẽ phải ra thêm quyết định bắt buộc cai nghiện tại cộng đồng. Bên cạnh đó, thời gian cai nghiện tại cộng đồng là 06-12 tháng trong khi thời gian giáo dục tại xã, phường, thị trấn là từ 03-06 tháng. Vì vậy, khi hết thời hạn giáo dục tại xã, phường, thị trấn mà người nghiện vẫn nghiện thì vẫn phải chờ hết thời gian cai nghiện tại gia đình, cộng đồng mới lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Tuy nhiên, hiện nay, công tác cai nghiện ma túy tại gia đình, cộng đồng cũng còn gặp nhiều khó khăn, có tới 32 địa phương chưa thực hiện công tác này, dẫn đến không có “đầu vào” để lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Thứ tư, về trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, theo quy định hiện nay là rất phức tạp, qua nhiều cơ quan hành chính (công an xã, huyện, Phòng Tư pháp, Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, Tòa án nhân dân cấp huyện), gây khó khăn và mất nhiều thời gian.

Thứ năm, về thẩm quyền lập hồ sơ đề nghị đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc: Theo Luật XLVPHC, đối với người nghiện ma túy 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 áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Trong khi đó tại Nghị định số 221/2013/NĐ-CP ngày 30/12/2013 quy định về chế độ áp dụng biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc lại quy định Công an cấp xã nơi người đó có hành vi vi phạm lập biên bản về hành vi sử dụng ma túy trái phép của người đó và tiến hành xác minh, thu thập tài liệu, lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Như vậy, chưa có sự thống nhất về người có thẩm quyền trong việc lập hồ sơ đưa người vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Thứ sáu, Luật XLVPHC, Luật Phòng, chống ma túy 2000 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống ma túy năm 2008 có một số điểm

chưa thống nhất như: Luật Phòng, chống ma túy quy định người nghiện ma túy sau khi chấp hành xong thời gian cai nghiện bắt buộc tại cơ sở phải chịu sự quản lý sau cai nghiện từ 01-02 năm theo một trong hai hình thức: quản lý sau cai tại Trung tâm và quản lý sau cai tại cộng đồng. Trong khi đó, theo Luật XLVPHC thì quy định khi hết thời hạn chấp hành quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính thì Giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc cấp giấy chứng nhận cho người đã chấp hành xong và gửi bản sao cho gia đình, Ủy ban nhân dân nơi người đó cư trú và Tòa án nơi ra quyết định. Bên cạnh đó, Luật XLVPHC không đề cập đến đối tượng là người nghiện ma túy từ 12 đến dưới 18 tuổi...

3.4. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng các quy định của pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thời gian tới

Thứ nhất, giải pháp về hoàn thiện hệ thống pháp luật và chỉ đạo, triển khai công tác cai nghiện ma túy. Để góp phần tạo cơ sở hành lang pháp lý đồng bộ, thuận lợi hơn trong quá trình áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, theo học viên, trong thời gian tới đề nghị:

(1) Bộ Y tế có kế hoạch tập huấn, hướng dẫn cho đội ngũ cán bộ y tế, xã, phường, thị trấn về phác đồ điều trị cắt cơn nghiện giúp các địa phương triển khai công tác cai nghiện tại gia đình và cộng đồng; sớm ban hành văn bản hướng dẫn việc xác định người nghiện ma túy để tạo cơ sở pháp lý và chuyên môn y tế cho người có thẩm quyền thực hiện việc cấp văn bản xác định tình trạng nghiện ma túy để có cơ sở lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; bên cạnh đó, cần có hướng dẫn đưa ra các tiêu chí xác định người nghiện ma túy tổng hợp và có phác đồ điều trị cho nhóm người nghiện loại ma túy này.

(2) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội khẩn trương hoàn thiện ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành chế độ cai nghiện bắt buộc như: Thông tư hướng dẫn một số điều của Nghị định 221/2013/NĐ-CP; Thông tư sửa đổi, bổ sung Thông tư 33/2010/TT-BLĐTBXH hướng dẫn một số điều của của Nghị định 94/2009/NĐ-CP ngày 26/10/2009 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống ma túy về quản lý sau cai nghiện ma túy; Chỉ đạo các địa phương tổ chức thực hiện ngay biện pháp cai nghiện ma túy tại gia đình, cộng đồng theo quy định của Luật Phòng, chống ma túy, để có cơ sở pháp lý cho việc lập hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định tại Điều 9, Nghị định 221/2013/NĐ-CP.

(3) Bộ Công an chỉ đạo cơ quan công an các cấp thực hiện việc thu thập tài liệu, hồ sơ đề nghị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn liên quan đến đối tượng nghiện ma túy từ đủ 18 tuổi trở lên và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định tại Nghị định 221/2013/NĐ-CP và Nghị định 111/2013/NĐ-CP.

(4) Bộ Tài chính có Thông tư hướng dẫn kinh phí thực hiện chế độ áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

(5) Tòa án nhân dân tối cao cũng cần ban hành Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán về việc áp dụng Pháp lệnh trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân để làm rõ hơn các vấn đề được quy định trong Pháp lệnh, từ đó các Tòa án địa phương thống nhất trong việc áp dụng.

(6) Đề nghị Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng Luật, Dự án “Luật Dự phòng và Điều trị nghiện ma túy” để thống nhất giữa Luật XLVPHC và Luật Phòng, chống ma túy và các luật có liên quan trong lĩnh vực cai nghiện ma túy.

Thứ hai, giải pháp đổi mới công tác cai nghiện phục hồi trong giai đoạn tới. Theo học viên trong xu thế hiện nay, cần thực hiện đa dạng hóa các biện pháp và mô hình điều trị bao gồm điều trị tự nguyện tại gia đình, cộng đồng và điều trị bắt buộc tại Trung tâm theo hướng tăng dần tiến tới điều trị tại cộng đồng là chủ yếu, giảm dần điều trị bắt buộc tại các Trung tâm với lộ trình phù hợp.

Thứ ba, giải pháp về công tác tuyên truyền, phổ biến nâng cao nhận thức về công tác cai nghiện ma túy: Đây mạng công tác thông tin, tuyên truyền, phổ biến và giải thích pháp luật, tuyên truyền giáo dục ý thức chấp hành pháp luật của các cơ quan, đoàn thể nói chung và người dân nói riêng về công tác cai nghiện ma túy.

Thứ tư, giải pháp về đào tạo, tập huấn, nâng cao năng lực cho cán bộ: Đặc biệt là trong giai đoạn hiện nay, khi Luật Xử lý vi phạm hành chính và Pháp lệnh trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân mới được ban hành, có nhiều quy định sửa đổi, bổ sung mới và quan trọng. Do đó, cần phải tập huấn, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ các cấp góp phần thực hiện tốt công tác này trong thực tiễn.

Thứ năm, giải pháp về cơ chế phối hợp liên ngành: Nâng cao chế độ trách nhiệm và cơ chế phối hợp liên ngành giữa các cơ quan, đoàn thể, các cấp các ngành và gia đình, cộng đồng trong việc thực hiện biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Thứ sáu, giải pháp về bảo đảm các nguồn lực: Kinh phí, điều kiện về cơ sở vật chất và các trang thiết bị cần thiết cho việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Nhà nước cần quan tâm đầu tư để xây dựng cơ sở vật chất cho các cơ sở cai nghiện bắt buộc. Bên cạnh đó, Nhà nước cần đầu tư kinh phí nâng cao các tiêu chuẩn sinh hoạt cho học viên tại các cơ sở cai nghiện bắt buộc về chế độ ăn uống, chế độ sinh hoạt, học tập, lao động và chữa bệnh để bảo đảm sức khỏe, đáp ứng điều kiện cần thiết để đào tạo nghề...

KẾT LUẬN

Qua nghiên cứu về thực trạng các quy định về biện pháp XLHC đưa vào CSCB theo Pháp lệnh XLVPHC 2002 và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo Luật XLVPHX 2012, cũng như thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật trong lĩnh vực này, có thể nhận thấy biện pháp này có một tầm quan trọng đặc biệt trong hệ thống các biện pháp XLHC khác nói riêng và hệ thống các biện pháp cưỡng chế hành chính nói chung, góp phần đấu tranh, phòng chống các hành vi vi phạm pháp luật của người mại dâm, người nghiện ma túy, bảo vệ trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích của tổ chức, của nhà nước và của công dân. Qua nghiên cứu có thể rút ra các kết luận chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, khái niệm biện pháp XLHC đưa vào CSCB được hiểu là một trong những biện pháp XLHC khác được pháp luật quy định mà nội dung của biện

pháp này là việc đưa các đối tượng bán dâm, nghiện ma túy có đủ các điều kiện quy định vào các CSCB (hay còn gọi là Trung tâm Chữa bệnh - Giáo dục - Lao động Xã hội) để chữa trị, học tập và lao động phục hồi, nhằm mục đích giúp những đối tượng đó trở thành công dân có ích cho xã hội.

Thứ hai, việc quy định biện pháp XLHC đưa vào CSCB được thể hiện cụ thể trong Pháp lệnh XLVPHC 2002 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Bao gồm các quy định cụ thể về đối tượng bị áp dụng biện pháp XLHC này là người nghiện ma túy, người bán dâm đã được giáo dục tại xã phường thị trấn hoặc chưa được áp dụng biện pháp này nhưng không có nơi cư trú nhất định. Về trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp này, chủ thể có thẩm quyền áp dụng biện pháp trên là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Về tổ chức và hoạt động của CSCB trong thực tiễn. Tất cả các quy định trên đây tương đối đầy đủ và toàn diện về vấn đề này. Đảm bảo cho quá trình áp dụng của cơ quan có thẩm quyền được dễ dàng và chính xác.

Thứ ba, dưới góc độ khoa học và thực tiễn áp dụng, các quy định của pháp luật về biện pháp đưa vào CSCB theo Pháp lệnh XLVPHC 2002 còn có những khó khăn, bất cập nhất định. Việc thiếu một cơ chế minh bạch để đảm bảo tính dân chủ, quyền con người và khách quan trong việc áp dụng biện pháp XLHC này đối với đối tượng. Quyết định đưa vào CSCB còn mang nặng tính mệnh lệnh hành chính đơn phương, mang tính áp đặt từ người thực thi mà thiếu đi thiết chế cần thiết để nâng cao khả năng góp ý kiến, khiếu nại của người bị áp dụng và người đại diện của họ. Hoặc vấn đề đối tượng bị áp dụng biện pháp đưa vào CSCB còn có nhiều bất cập. Bên cạnh đó, việc đưa người bán dâm vào CSCB có cần thiết hay không? Hay đây chỉ là một đối tượng nạn nhân cần có các biện pháp xã hội để bảo vệ. Điều đó cho thấy những bất cập, vướng mắc trong pháp luật về biện pháp đưa vào CSCB.

Thứ tư, từ những phân tích về những bất cập và vướng mắc trong quy định pháp luật về biện pháp XLHC đưa vào CSCB, học viên đã phân tích sự cần thiết phải chuyển đổi biện pháp đưa vào CSCB thành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Đồng thời, phân tích những điểm mới, cũng như những tồn tại, bất cập trong việc áp dụng các quy định pháp luật về biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc trong thực tiễn. Bên cạnh đó, đưa ra một số kiến nghị về giải pháp để nâng cao hơn nữa việc áp dụng biện pháp này trong thời gian tới. Như việc nâng cao chất lượng cơ sở vật chất, cán bộ của các CSCB; đổi mới công tác cai nghiện; hoàn thiện hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành; nâng cao chế độ chính sách đối với người làm công tác trong các CSCB để đảm bảo yên tâm công tác... Tất cả các kiến nghị trên đây mang tính tham khảo trong quá trình hoàn thiện các quy định có liên quan đến biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc theo Luật XLVPHC 2012./.