

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT



DƯƠNG THỊ BÍCH HẠNH

**BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG
QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP
XỬ LÝ HÀNH CHÍNH**

Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người

Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm

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: **TS. Nguyễn Thanh Bình**

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 20....

Có thể tìm hiểu luận văn tại:

Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

Trung tâm tư liệu – Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC

Trang phụ bì

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục chữ viết tắt

MỞ ĐẦU 1

**Chương 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN
CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP
XỬ LÝ HÀNH CHÍNH**..... 8

1.1. NHẬN THỨC CHUNG VỀ QUYỀN CON NGƯỜI..... 8

1.1.1. Khái niệm về quyền con người..... 8

1.1.2. Đặc trưng của quyền con người..... 20

1.2. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN
PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH..... 22

1.2.1. Khái niệm bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng
biện pháp xử lý hành chính..... 22

1.2.2. Vai trò và các yêu cầu của pháp luật hành chính trong việc
bảo đảm quyền con người..... 26

**Chương 2. THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG
QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH**..... 31

2.1. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG
QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH TRƯỚC
KHI LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH 2012 CÓ HIỆU LỰC..... 31

2.1.1. Thực trạng pháp luật bảo đảm quyền con người trong quá
trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính 31

2.1.2. Những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng các biện
pháp xử lý hành chính 40

2.1.3. Định hướng chung cho việc sửa đổi, hoàn thiện các quy định
pháp luật về các BPXLHC khác 40

2.2.	THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH KỂ TỪ KHI LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH NĂM 2012 CÓ HIỆU LỰC	52
2.2.1.	Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính bằng phương thức xem xét và quyết định của Tòa án	53
2.2.2.	Bảo đảm bằng việc điều chỉnh của pháp luật về trình tự thủ tục xem xét và quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính	54
2.2.3.	Bảo đảm bằng việc quy định về khiếu nại, kiến nghị, giải quyết khiếu nại, kiến nghị đối với các quyết định của Tòa án, hành vi của người có thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC	58
2.2.4.	Về nội dung BPXLHC do TAND xem xét, quyết định.....	73
Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH		73
3.1.	CÁC QUAN ĐIỂM ĐỊNH HƯỚNG CHUNG CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM VỀ HƯỚNG HOÀN THIỆN BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI	73
3.2.	PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN CÁC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH.....	81
3.3.	NHỮNG GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH.....	82
3.3.1.	Nhóm giải pháp chung bảo đảm thực hiện quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính.....	82
3.3.2.	Nhóm giải pháp cụ thể bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC	88
KẾT LUẬN.....		90
TÀI LIỆU THAM KHẢO		92

MỞ ĐẦU

Luật xử lý vi phạm hành chính đã được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua năm 2012 và có hiệu lực từ 01/7/2013. Luật này quy định hai nội dung chủ yếu là xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng các biện pháp xử lý hành chính. Theo luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành có bốn biện pháp xử lý hành chính gồm: biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng; biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc; và biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc.

Có thể thấy các biện pháp nêu trên là những biện pháp cưỡng chế nhà nước, nếu áp dụng sẽ làm hạn chế quyền tự do của đối tượng bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Thực tiễn áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác theo quy định của pháp luật trước đây cũng như việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính theo luật hiện hành đang đặt ra nhiều vấn đề cấp bách liên qua đến việc bảo vệ quyền, tự do của đối tượng; vấn đề công khai minh bạch trong quá trình xem xét, áp dụng biện pháp xử lý hành chính...

Bảo đảm quyền con người nói chung và bảo đảm quyền con người trong hoạt động tư pháp nói riêng là vấn đề đã được Đảng, Nhà nước cùng các nhà khoa học xã hội hết sức quan tâm nghiên cứu, nhất là trong thời kỳ đổi mới.

Xuất phát từ những vấn đề như vậy, tác giả lựa chọn đề tài: “**Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính**” làm đề tài luận văn thạc sĩ, là vấn đề có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc.

Đề tài là một đóng góp khiêm tốn trong việc giải quyết về mặt khoa học một trong những nội dung cấp thiết hiện nay ở nước ta là bảo vệ quyền con người. Luận văn sẽ đóng góp một phần lý luận và kinh nghiệm thực tiễn cho việc thực hiện có hiệu quả việc bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC. Kết quả của luận văn có giá trị tham khảo cho những ai quan tâm đến lĩnh vực này.

Luận văn kết cấu gồm 3 chương, ...trang. *Chương 1*: Đề cập đến một số vấn đề lý luận về bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC. *Chương 2*: Chỉ rõ thực trạng bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC. *Chương 3*: Đưa ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện các biện pháp bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC

CHƯƠNG 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

1.1. NHẬN THỨC CHUNG VỀ QUYỀN CON NGƯỜI

1.1.1. Khái niệm về quyền con người

1.1.1.1. Lịch sử phát triển quyền con người trên thế giới

Vấn đề quyền con người đã có sự phát triển lâu dài đầy những thăng trầm trên thế giới, gắn liền với sự đấu tranh của nhân dân vì tự do, dân chủ, chống lại sự áp bức bóc lột của những kẻ thống trị. Điều đó được thể hiện qua các thời kỳ: Thời cổ đại, thời phong kiến, thời cận đại và trước chiến tranh thế giới thứ hai, sau chiến tranh thế giới thứ hai.

Trên cơ sở các hoạt động của Liên hợp quốc, Bộ luật Nhân quyền quốc tế đã ra đời. Bộ luật Nhân quyền quốc tế là tên gọi chung cho bộ ba văn kiện nhân quyền quốc tế do Liên hợp quốc soạn bao gồm Tuyên ngôn thế giới về quyền con người 1948(UDHR), Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị 1966(ICCPR) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa 1966(ICESCR). Hai công ước chính đã được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua năm 1966 và được nhiều nước tham gia. Đây là văn kiện đề cập một cách toàn diện, cơ bản về quyền con người. Bộ luật Nhân quyền quốc tế có vị trí vô cùng quan trọng, là nền tảng của luật pháp quốc tế về quyền con người. Tuyên ngôn thế giới về quyền con người, và sau đó là hai công ước trong bộ luật Nhân quyền quốc tế đã thúc đẩy sự ra đời của hàng loạt các điều ước quốc tế quy định về một khía cạnh cụ thể của quyền con người.

1.1.1.2 Lịch sử phát triển quyền con người ở Việt Nam

Lịch sử phát triển quyền con người ở Việt Nam trải qua các thời kỳ: Thời phong kiến là thời kỳ đề cao con người, yêu thương con người, khoan dung, nhân đạo là giá trị văn hóa tốt đẹp của dân tộc Việt Nam. Tinh thần nhân đạo của dân tộc Việt còn bị ảnh hưởng sâu sắc bởi tư tưởng của Phật giáo. Trải qua hàng trăm năm phát triển, đạo đức Phật giáo đã thực sự ăn sâu vào truyền thống văn hóa của dân tộc, ảnh hưởng sâu sắc đến tâm lý, lối sống, phong tục, tập quán của con người. Điểm nổi bật nhất của thời kỳ này là nhà nước ban hành bộ luật

thành văn đầu tiên trong lịch sử dân tộc - Bộ luật Hình thư. Và cả Bộ “*Quốc triều Hình luật*” hay còn được gọi là Bộ luật Hồng Đức được ban hành dưới thời Lê.

Thời Pháp thuộc là thời kỳ các quyền con người ở Việt Nam bị chà đạp dưới sự áp bức bóc lột của thực dân Pháp và chính quyền phong kiến. Tuy nhiên, đây cũng là thời kỳ mà các tư tưởng dân chủ, tự do ở phương Tây, tư tưởng “tam dân” của Tôn Trung Sơn và chủ nghĩa Mác-Lênin được truyền bá vào Việt Nam. Hoạt động đấu tranh về quyền con người được các nhân sĩ và trí thức yêu nước như Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh... thúc đẩy từ khá sớm. Nhiều cuộc đấu tranh đã nổ ra nhằm mục tiêu đánh đổ ách áp bức, bóc lột, giành lại tự do cho dân tộc. Tuy nhiên, nổi bật nhất trong thời kỳ này là sự đấu tranh của Nguyễn Ái Quốc vì quyền con người.

Thời kỳ Cách mạng tháng 8 năm 1945 đến nay. Cách mạng tháng 8 năm 1945 thành công đã đưa dân tộc Việt Nam từ vị thế những người nô lệ trở thành những người chủ thật sự của đất nước. Mỗi người dân từ đây được hưởng các quyền con người, dân tộc từ đây được tự quyết con đường phát triển của mình. Công lao đóng góp to lớn nhất là của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Và đóng góp ấy không chỉ với dân tộc Việt Nam mà còn với nhân dân thế giới, đặc biệt là các nước thuộc địa. Về việc ban hành Hiến pháp, người cho rằng: “*nước ta đã bị chế độ quân chủ cai trị rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có hiến pháp dân chủ*”. Bản Hiến pháp năm 1946 mặc dù được soạn thảo trong bối cảnh đất nước còn nhiều khó khăn nhưng đã dành sự quan tâm đặc biệt cho vấn đề quyền con người. Hiến pháp năm 1959. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) cũng vẫn đặt quyền con người ở vị trí quan trọng, Hiến pháp năm 2013 đã sửa đổi, bổ sung cũng quy định rõ tại điều 14: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”. Đây là sự kế thừa có chọn lọc những giá trị bất biến về quyền

con người, được ghi nhận trong các Tuyên ngôn về nhân quyền quốc tế và các bản Hiến pháp của Nhà nước Việt Nam, lần đầu tiên Quyền con người được Hiến pháp đề cập một cách trực tiếp.

Quyền con người là một nội dung, một phạm trù chính trị pháp lý vô cùng quan trọng, được nhiều ngành khoa học xã hội - nhân văn nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau và được xem như là một đối tượng nghiên cứu cơ bản, quan trọng nhất. Có thể nói, đây là một vấn đề phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực như chính trị, kinh tế, văn hóa- xã hội, đạo đức... liên quan đến cả quá trình tổ chức thực thi quyền lực nhà nước cũng như các thiết chế xã hội khác. Và cũng chính vì vậy mà có nhiều quan niệm, khái niệm khác nhau về quyền con người. Hiện nay có rất nhiều định nghĩa về quyền con người, mỗi định nghĩa tiếp cận quyền con người theo những góc độ khác nhau. Một định nghĩa rất phổ biến thường được trích dẫn bởi các học giả theo học thuyết quyền tự nhiên cho rằng: *Quyền con người là những quyền cơ bản, không thể tước bỏ mà một người vốn được thừa hưởng đơn giản vì họ là con người.* Ở cấp độ quốc tế, có một định nghĩa của Văn phòng cao ủy Liên hợp quốc thường xuyên được trích dẫn bởi các nhà nghiên cứu *Quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người.* Ở Việt Nam, quyền con người nhìn chung được hiểu là *những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế.*

1.1.2. Đặc trưng của quyền con người

Theo nhận thức chung của cộng đồng thế giới, quyền con người có những đặc trưng cơ bản: tính phổ biến, tính đặc thù, tính không thể bị tước bỏ, tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quyền. Tính phổ biến của quyền con người thể hiện ở chỗ quyền con người được áp dụng chung cho tất cả mọi người, không phân biệt màu da, dân tộc, giới tính, tôn giáo, độ tuổi, thành phần xuất thân. Tính đặc thù: Mặc dù tất cả mọi người đều được hưởng quyền con người nhưng mức độ thụ hưởng quyền có sự khác biệt, phụ thuộc vào năng lực cá nhân của từng người, hoàn cảnh chính trị, truyền thống văn hóa xã hội mà người đó đang sống. Ở mỗi vùng, mỗi quốc gia khác nhau, vấn đề

quyền con người mang những sắc thái, đặc trưng riêng gắn liền với trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực đó. Tính không thể bị tước bỏ là quyền con người không thể tùy tiện bị tước bỏ hay hạn chế một cách tùy tiện bởi bất cứ chủ thể nào, kể cả các cơ quan và quan chức nhà nước. Tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quyền là tất cả các quyền con người đều có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, việc thực hiện tốt quyền này sẽ là tiền đề để thực hiện quyền kia. Ngược lại, khi có một quyền bị xâm phạm thì sẽ ảnh hưởng đến các quyền khác.

1.2. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

1.2.1. Khái niệm bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) khẳng định quan điểm “Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người”. Các quyền con người rất đa dạng, được bảo đảm bằng cả hệ thống pháp luật: Từ luật công đến luật tư; từ Luật Hiến pháp, Luật hành chính, Luật hình sự... đến Luật dân sự, Luật lao động, Luật hôn nhân gia đình. Mỗi lĩnh vực pháp luật bảo đảm, bảo vệ quyền con người bằng những phương thức, cách thức chuyên biệt riêng có của mình. Pháp luật hành chính là một lĩnh vực rất rộng lớn, luôn gắn với con người từ khi sinh ra đến khi mất đi, không có một lĩnh vực pháp luật nào lại có ý nghĩa sát thực, sâu rộng như lĩnh vực pháp luật hành chính trong việc bảo đảm quyền con người.

Trong rất nhiều chế định của luật hành chính Việt Nam, có một chế định pháp lý mang tính cưỡng chế nhà nước mà khi áp dụng nó đòi hỏi phải có các biện pháp bảo đảm hết sức chặt chẽ, khách quan, khoa học... để bảo đảm, bảo vệ tốt nhất quyền con người. Đó là BPXLHC. Theo điều 3 khoản 2 Luật xử lý VPHC năm 2012. *BPXLHC “là biện pháp được áp dụng đối với cá nhân vi phạm pháp luật về an ninh trật tự, an toàn xã hội mà không phải là tội phạm, bao gồm biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc”* Theo quy định của pháp luật hiện hành, ở nước ta hiện nay có 4 BPXLHC bao gồm (i) Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn. (ii) Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng. (iii) Biện pháp đưa vào cơ sở

giáo dục bắt buộc. (iv) Biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Cả 4 biện pháp trên tuy được áp dụng cho những đối tượng cụ thể do pháp luật quy định nhưng có một điểm chung là chúng mang tính cưỡng bức dưới hình thức các biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng. Những biện pháp này, dưới những mức độ khác nhau, hình thức tác động khác nhau... nhưng đều tác động và ảnh hưởng nhất định đến quyền con người.

Chính vì lẽ đó, việc bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC là một vấn đề không chỉ có ý nghĩa về mặt pháp lý mà còn có ý nghĩa về chính trị, về văn hóa và đạo đức xã hội.

Việc xây dựng khái niệm bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC liên quan và bao hàm một số nội dung, yếu tố sau:

Thứ nhất, các trường hợp, các đối tượng chịu sự tác động của BPXLHC. *Thứ hai*, tùy vào đối tượng cụ thể, việc áp dụng các BPXLHC được thực hiện theo những trình tự, thủ tục nghiêm ngặt do pháp luật quy định. *Thứ ba*, các biện pháp có nguy cơ phương hại nhất đến quyền con người cần được tòa án xem xét và quyết định. *Thứ tư*, khái niệm cần bao quát các biện pháp bảo đảm quyền con người từ các biện pháp pháp lý đến các biện pháp đạo đức xã hội.

Với ý nghĩa như vậy, theo ý kiến của tác giả thì dưới góc độ khoa học việc bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC có thể được định nghĩa như sau:

Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC là việc tạo ra các tiền đề, thiết lập các thiết chế pháp lý, các chuẩn mực văn hóa - xã hội, tổ chức... nhằm thi hành và bảo vệ các quyền con người cho những cá nhân (đối tượng) bị áp dụng các BPXLHC.

1.2.2. Vai trò và các yêu cầu của pháp luật hành chính trong việc bảo đảm quyền con người

1.2.2.1 Vai trò của pháp luật hành chính trong việc bảo đảm quyền con người

Nghiên cứu về vai trò của pháp luật hành chính trong việc bảo đảm các quyền con người cũng là gián tiếp nghiên cứu vai trò của hệ thống bộ máy hành chính trong việc bảo đảm quyền con người. Vì mọi hoạt động hành chính của bộ máy hành chính nhà nước đều gắn liền với pháp luật hành chính, gắn với thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở những tri thức chung về pháp luật

hành chính có thể nhận thấy vai trò của pháp luật hành chính trong bảo đảm quyền con người thể hiện ở những điểm căn bản sau đây:

Một là, pháp luật hành chính là phương tiện cụ thể hóa một cách chính thống phần lớn các quyền, tự do của con người vốn được ghi nhận trong Hiến pháp. *Hai là*, pháp luật hành chính là phương tiện để giới hạn quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước trong mối quan hệ với cá nhân, tổ chức của công dân. *Ba là*, pháp luật hành chính xác định giới hạn quyền lực hành chính công với quyền lực xã hội dân sự trong quản lý hành chính nhà nước. *Bốn là*, pháp luật hành chính là phương tiện để công dân có thể kiểm soát được các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, từ hoạt động tổ chức có tính nội bộ cơ quan hành chính nhà nước đến hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính trên mọi lĩnh vực. *Năm là*, pháp luật hành chính là phương tiện pháp lý, bằng các phương thức, cách thức, biện pháp khác nhau để bảo vệ các quyền con người khi bị xâm hại trong hầu hết các lĩnh vực quan hệ xã hội.

1.2.2.2 Các yêu cầu của pháp luật hành chính trong việc bảo đảm quyền con người

Việc nghiên cứu quyền con người được bảo đảm trong pháp luật hành chính cần được xem xét ở tất cả các bộ phận tạo nên lĩnh vực pháp luật này. Cụ thể: pháp luật vật chất (pháp luật nội dung); pháp luật thủ tục (pháp luật hình thức - pháp luật thủ tục hành chính) và pháp luật tổ tụng hành chính - một lĩnh vực pháp luật mới hình thành ở Việt Nam từ khi Tòa án có chức năng xét xử hành chính.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

2.1. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH TRƯỚC KHI LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH 2012 CÓ HIỆU LỰC

2.1.1. Thực trạng pháp luật bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính

- Trước 01/7/2013, các biện pháp xử lý hành chính gọi là các biện pháp xử lý hành chính khác. Các biện pháp xử lý hành chính khác là những biện pháp cưỡng chế hành chính đặc biệt, chỉ áp dụng đối với

chủ thể vi phạm là cá nhân, căn cứ vào nhân thân và quá trình vi phạm pháp luật của đối tượng. Hình thức này được áp dụng không qua cơ quan xét xử mà được áp dụng bởi cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền bằng quyết định hành chính, có tính cưỡng chế nghiêm khắc, ít nhiều có liên quan đến sự hạn chế quyền tự do cá nhân trong một thời gian nhất định. Theo Pháp lệnh Xử lý VPHC 1995 các biện pháp cưỡng chế hành chính này được xếp vào nhóm biện pháp xử lý VPHC khác. Pháp lệnh Xử lý VPHC 2002 đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng nhân đạo hơn nhằm tạo điều kiện cho người vi phạm sớm hoà nhập cộng đồng. Theo Pháp lệnh Xử lý VPHC 2002 có các BPXLHC khác sau đây: Giáo dục tại xã, phường, thị trấn; Đưa vào trường giáo dưỡng; Đưa vào cơ sở giáo dục; Đưa vào cơ sở chữa bệnh.

Các BPXLHC khác chỉ được áp dụng đối với cá nhân là người Việt Nam, có hành vi vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.

** Nhận xét một số hạn chế, bất cập chủ yếu của pháp luật quy định về các BPXLHC khác:*

- *Về số lượng:* hiện chúng ta đang có một hệ thống các văn bản rất đồ sộ có chứa đựng các BPXLHC khác, kể từ pháp lệnh của Ủy ban thường vụ quốc hội cho đến các văn bản của Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ... Hệ thống các văn bản được ban hành khá đồ sộ nhưng chông chéo, nhiều mâu thuẫn, nhiều vấn đề chưa rõ ràng, minh bạch. Đây là một trong những nguyên nhân của sự chậm trễ trong việc ban hành các văn bản pháp luật về BPXLHC khác. Và cũng là nguyên nhân của hiệu quả thấp trong việc áp dụng, tổ chức thực hiện các BPXLHC khác trên thực tế. Các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh đều được ban hành sau gần một năm hoặc hơn một năm kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực thi hành. Thậm chí có những nghị định phải sau hai năm mới được ban hành kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực thi hành.

Cùng với việc chậm trễ ban hành các nghị định của Chính phủ là việc chậm trễ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành của các Bộ, ngành chức năng do phải chờ văn bản cấp trên, v.

- *Về đối tượng áp dụng biện pháp hành chính khác:* Lượng văn bản lớn nhưng có một số vấn đề vẫn chưa được bao quát. Do vậy, trên thực tế đã dẫn đến tình trạng một số bộ đã ban hành văn bản pháp luật

mở rộng phạm vi đối tượng bị áp dụng các BPXLHC khác so với Pháp lệnh. Việc làm này được xem như một giải pháp tình thế để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Tuy vậy, xét về phương diện pháp lý thì đây lại là biểu hiện của sự không tuân thủ trật tự thứ bậc về hiệu lực pháp lý của hệ thống các văn bản pháp luật.

- *Về đảm bảo nguyên tắc tính tối cao của luật và quản lý xã hội bằng pháp luật:* Xét về bản chất, các BPXLHC khác thực chất là những vấn đề liên quan trực tiếp đến các quyền cơ bản của công dân, quyền con người mà đáng lẽ phải được quy định ở văn bản luật.

- *Về chế độ trách nhiệm và cơ chế phối hợp trong việc thực hiện các BPXLHC khác:* Về cơ bản trong hệ thống các văn bản quy định liên quan các BPXLHC khác chưa quy định cơ quan nào là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm chính trong áp dụng các biện pháp này, mà chủ yếu quy định về sự phối hợp nhiều nhưng còn khá nhiều bất hợp lý đối với các cơ quan quản lý ở địa phương nên không khả thi.

- *Về trình tự, thủ tục quyết định và áp dụng các BPXLHC khác:* Quy định của pháp luật nhìn chung là rất phức tạp, rườm rà, chưa đảm bảo tính kịp thời, linh hoạt, tiết kiệm và hiệu quả. Nói cách khác đây chính là biểu hiện của việc chưa xác định rõ ràng, minh bạch giữa trách nhiệm pháp lý của chính quyền và sự tham gia của các tổ chức xã hội.

* *Thực trạng công tác thi hành pháp luật về áp dụng các BPXLHC ở nước ta trong thời gian qua được thể hiện cụ thể như sau:*

VỀ VIỆC ÁP DỤNG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO CƠ SỞ GIÁO DỤC

Theo số liệu thống kê tại báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật về áp dụng BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục và đưa vào cơ sở chữa bệnh từ năm 2003 đến 2013 của Tòa án nhân dân tối cao. Từ năm 2003 đến tháng 6 năm 2013 các cơ sở giáo dục đã tiếp nhận 43.793 người (nam chiếm 98,82%, nữ chiếm 1,18%). Ở nước ta Bộ Công an đang quản lý 06 cơ sở giáo dục với 5.496 trại viên (trong đó có 40 nữ). Trong số này, số lượng trại viên có từ 1-6 tiền án chiếm 31,25% (có cả án chung thân). Đa phần các đối tượng này thuộc loại lưu manh, côn đồ, hung hãn, nhiều tiền án, tiền sự, nghiện hút, trình độ văn hóa thấp. Hành vi vi phạm chủ yếu là gây rối trật tự công cộng chiếm 44,12% (các cơ sở giáo dục phía Nam có tỷ lệ cao: Cần Cát 66,88%, Bến Giá 52,86%, Phú Hòa

52,12%); trộm cắp tài sản chiếm 38,25% (các cơ sở giáo dục phía Bắc có tỷ lệ cao như Thanh Hà 75,34%, Hoàn Cát 57,68%); cố ý gây thương tích chiếm 11,03%. Trong giai đoạn từ năm 2008-2012, các cơ sở giáo dục Thanh Hà, Hoàn Cát số trại viên nghiện ma túy chiếm 70%, nhiễm HIV chiếm 50%. Đối tượng bị áp dụng biện pháp chủ yếu trong độ tuổi từ 18 đến 28 tuổi chiếm 58,33%; từ 29 đến 40 tuổi chiếm 29,76%. Trình độ học vấn của trại viên rất thấp, tiểu học 32,34%, trung học cơ sở 40,55%. Thời hạn chấp hành 24 tháng chiếm 77,22%; từ 18 đến 24 tháng chiếm 11,51%; từ 12 đến 18 tháng chiếm 8,95%; từ 6 đến 12 tháng chiếm 2,37%.

VỀ VIỆC ÁP DỤNG BIỆN PHÁP ĐƯA VÀO TRƯỜNG GIÁO DƯỠNG

Ở nước ta cùng với sự gia tăng về số lượng người chưa thành niên vi phạm pháp luật, số người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng cũng tăng lên. Năm 2002 số người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là 338 em nếu lấy tỷ lệ này là 100% thì cho tới năm 2012, số lượng người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp này tăng 156,8% (1049 em). Theo thống kê của V26 - Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an), từ năm 2009 đến tháng 2/2011 chỉ tính riêng 3 trường giáo dưỡng do Bộ Công an quản lý (đóng tại Ninh Bình, Đà Nẵng và Đồng Nai) đã tiếp nhận trên 2.242 em.

Hiện nay, Bộ Công an đang quản lý 04 trường giáo dưỡng với 3.186 học sinh (88 nữ). Số lượng học sinh đưa vào trường giáo dưỡng khá ổn định, trung bình khoảng 2.000 em/năm.

Trường giáo dưỡng quản lý 02 loại đối tượng là đối tượng từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi, thực hiện hành vi VPHC theo Nghị định số 142/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 24/11/2003 của Chính phủ quy định việc áp dụng BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 66/2009/NĐ-CP ngày 01/8/2009) và đối tượng từ đủ 14 tuổi đến dưới 18 tuổi phạm tội được quy định tại Bộ luật hình sự theo Nghị định số 52/2001/NĐ-CP ngày 23/8/2001 của Chính phủ hướng dẫn thi hành biện pháp tư pháp đưa vào trường giáo dưỡng. Trong đó, đối tượng bị áp dụng BPXLHC theo quyết định của Chủ tịch UBND cấp huyện (Nghị định số 142/2003/NĐ-CP) chiếm đa số (hơn 90% tổng số học viên bị giáo dục). Độ tuổi chủ yếu của các em là từ 14 tuổi đến 18 tuổi (trường

giáo dưỡng số 04 giáo dục độ tuổi từ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi chiếm 30,61%; độ tuổi 16 đến dưới 18 tuổi chiếm 64,47%). Hành vi vi phạm của các em rất phức tạp chủ yếu là trộm cắp tài sản (chiếm 61,51%); gây rối trật tự công cộng (chiếm 22,9%) và các hành vi khác như cố ý gây thương tích (chiếm 4,3%), cưỡng đoạt tài sản (4,87%), hiếp dâm (chiếm 2,13%), giết người (chiếm 0,26%). Đặc thù của các đối tượng này là nhận thức hạn chế, có lối sống buông thả, tự do, vô kỷ luật, lười lao động, lười học tập. Từ năm 2002 đến năm 2012, đã giảm thời hạn cho 14.498 em; miễn chấp hành thời hạn còn lại cho 49 em bị bệnh hiểm nghèo; tạm đình chỉ cho 112 em bị ốm đau nặng.

Về việc áp dụng biện pháp đưa vào cơ sở chữa bệnh

Theo số liệu thống kê của Bộ Công an, đến tháng 6 năm 2012 ở Việt Nam có khoảng 172.000 người nghiện có hồ sơ; tốc độ gia tăng nghiện mới khoảng 5,67% năm. Các đối tượng này do các trung tâm cai nghiện và quản lý sau cai nghiện chữa trị.

Cả nước có 121 trung tâm cai nghiện và quản lý sau cai nghiện do Nhà nước quản lý, tăng 62 trung tâm so với năm 2001, chủ yếu tăng trong các năm 2003 - 2009, giảm 2 trung tâm so năm 2010, trong đó: 80 cơ sở thuộc ngành Lao động - Thương binh và Xã hội quản lý ở địa phương; 08 cơ sở thuộc lực lượng thanh niên xung phong hoặc thanh niên phát triển kinh tế (thành phố Hà Nội: 01; thành phố Hồ Chí Minh: 05; thành phố Hải Phòng: 01 và Nghệ An: 01); 34 cơ sở thuộc Ủy ban nhân dân huyện, thành phố thuộc tỉnh bao gồm: Lai Châu: 06; Sơn La: 11; Cao Bằng: 01; Lào Cai: 01; Thái Nguyên: 06; Nam Định: 02; Thái Bình: 01; Nghệ An: 06.

Về quy mô thiết kế cả nước có 121 trung tâm cho 65.000 đối tượng chữa trị, tương đương gần 50% số đối tượng có hồ sơ quản lý, tăng 25.000 đối tượng theo quy mô thiết kế so với năm 2005.

Về việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là biện pháp giáo dục mang tính chất cộng đồng với sự tham gia của nhiều cá nhân, tổ chức chính trị - xã hội, nhằm giáo dục các đối tượng vi phạm pháp luật hành chính tại địa phương, góp phần tích cực trong việc giúp đỡ người vi phạm tiến bộ. Trước đây biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn thuộc thẩm quyền của chủ tịch UBND, tuy nhiên trên thực tế biện pháp này được áp dụng không thống nhất.

Việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn được giao cho nhiều tổ chức, đoàn thể phối hợp để cùng giáo dục đối tượng tại xã, phường, thị trấn nhưng lại không quy định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ cụ thể cho tổ chức, đoàn thể. Đặc biệt không xác định rõ đầu mối để phối hợp thực hiện, công tác giáo dục đối tượng do đó dẫn đến tình trạng không ai chăm sóc, quản lý, dẫn đến tình trạng “đánh trống bỏ dùi” làm cho biện pháp này kém hiệu quả. Nhìn chung biện pháp này thực tế là không được chấp hành và áp dụng một cách nghiêm chỉnh như quy định của pháp luật. Và như vậy tạo nguy cơ xâm phạm đến quyền con người của trẻ em, vị thành niên- một chủ thể đặc biệt đáng được hưởng sự quan tâm thích đáng của nhân dân.

2.1.2. Những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng các biện pháp xử lý hành chính

Áp dụng các biện pháp xử lý VPHC đã góp phần quan trọng trong công tác phòng ngừa, đấu tranh có hiệu quả đối với các VPHC, bảo đảm trật tự quản lý nhà nước và nâng cao hiệu lực của công tác quản lý nhà nước, tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, góp phần giữ vững ổn định trật tự, an toàn xã hội để phát triển kinh tế xã hội trong bối cảnh hội nhập. Xong quá trình thi hành các BPXLHC này cũng đã bộc lộ nhiều khó khăn bất cập, cụ thể là: Về hồ sơ của người bị áp dụng các biện pháp xử lý VPHC; Về trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng; Về việc đánh giá mức độ vi phạm có thể bị xử lý hành chính; Về thẩm quyền và thủ tục ra quyết định; Về công tác thi hành quyết định; Về công tác quản lý, giáo dục đối tượng ở cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng; Về xử lý trường hợp một người vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở giáo dục, vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh hoặc vừa thuộc đối tượng đưa vào trường giáo dưỡng, vừa thuộc đối tượng đưa vào cơ sở chữa bệnh; Về thời hạn chấp hành quyết định áp dụng BPXLHC.

2.1.3. Định hướng chung cho việc sửa đổi, hoàn thiện các quy định pháp luật về các BPXLHC khác

Xét về tính chất của các BPXLHC khác và yêu cầu của nhà nước pháp quyền thì cần phải sửa đổi theo hướng tư pháp hoá các BPXLHC bởi vì chúng trực tiếp liên quan đến các quyền và tự do cá nhân, quyền con người. Cần được sửa đổi và hoàn thiện theo hướng: Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính tối cao của Luật trong hệ thống các văn bản

pháp luật. Khắc phục một cách căn bản tình trạng quy định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật về xử lý VPHC cho nhiều loại cơ quan nhà nước như hiện nay. Đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ của các văn bản;

Xét về bản chất, nguyên tắc thì nên xây dựng, ban hành Bộ luật, hoặc ít nhất trong thời gian trước mắt là Luật.

Qua thực tế, cần xác định lại đối tượng bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn có tính chất mở và mềm dẻo hơn mà không nên xác định cứng như quy định trước đây, vì đây chỉ là một biện pháp giáo dục tại cộng đồng đối với người vi phạm, không mang tính cưỡng chế cao.

Vấn đề “*tu pháp hoá*” hay “*hành chính hoá*” việc áp dụng các biện pháp này: về bản chất thì phải thuộc “*tu pháp*” nhưng xét vào điều kiện cụ thể hiện nay cả về mặt pháp lý và xã hội thì chúng ta trước mắt chỉ có thể theo hướng hành chính là khả thi hơn cả.

2.2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH KỂ TỪ KHI LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH NĂM 2012 CÓ HIỆU LỰC

Để khắc phục những hạn chế, bất cập của Pháp lệnh Xử lý VPHC quy định về các BPXLHC nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn đối với công tác quản lý nhà nước, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong thời kỳ mới, Luật Xử lý VPHC đã giao cho Tòa án xem xét, quyết định áp dụng các BPXLHC. Đây là một vấn đề hoàn toàn mới, mang tính đột phá trong pháp luật Việt Nam.

2.2.1. Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính bằng phương thức xem xét và quyết định của Tòa án

Luật xử lý VPHC năm 2012, được Quốc hội thông qua ngày 20-6-2012, có hiệu lực thi hành từ ngày 01-7-2013. So với Pháp lệnh xử lý VPHC năm 2002, Luật xử lý VPHC năm 2012, có nhiều quy định mới về hình thức xử lý, thẩm quyền xử lý VPHC, thủ tục xử phạt và thi hành quyết định xử phạt VPHC cũng như mức xử phạt... Một trong những điểm mới quan trọng của Luật xử lý VPHC là quy định về các BPXLHC do TAND xem xét, quyết định.

Việc ban hành Pháp lệnh trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các BPXLHC tại TAND với mục tiêu là nhằm tạo cơ sở pháp lý

cho việc xem xét, quyết định áp dụng các BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; bảo đảm việc xem xét, quyết định của Tòa án được thực hiện theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ, dân chủ, công bằng, minh bạch, bảo đảm khách quan, chính xác; bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, quyền con người, trong đó có quyền của người chưa thành niên; đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, yêu cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

2.2.2. Bảo đảm bằng việc điều chỉnh của pháp luật về trình tự thủ tục xem xét và quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Pháp lệnh trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các BPXLHC tại TAND quy định một số nội dung về: (i) Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các BPXLHC đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. (ii) Việc hoãn hoặc miễn chấp hành quyết định áp dụng BPXLHC; giảm thời hạn, tạm đình chỉ hoặc miễn chấp hành phần thời gian áp dụng BPXLHC còn lại. (iii) Trình tự, thủ tục khiếu nại, kiến nghị; giải quyết khiếu nại, kiến nghị đối với các quyết định của Tòa án, hành vi của người có thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC.

Với quy định như vậy, pháp luật hiện hành đã có những tác động tích cực trong việc bảo vệ quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC.

2.2.3. Bảo đảm bằng việc quy định về khiếu nại, kiến nghị, giải quyết khiếu nại, kiến nghị đối với các quyết định của Tòa án, hành vi của người có thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC

Các quy định về trình tự, thủ tục khiếu nại, kiến nghị, giải quyết khiếu nại, kiến nghị đối với các quyết định của Tòa án và hành vi của người có thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC đã bảo đảm quyền khiếu nại, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Do các quyết định của Tòa án có liên quan trực tiếp đến việc hạn chế tự do của người bị áp dụng BPXLHC được đưa ra trên cơ sở tiến hành các thủ tục giống như thủ tục sơ thẩm giải quyết các việc khác thuộc thẩm quyền của Tòa án nên trình tự, thủ tục khiếu nại, kiến

ngợi; giải quyết khiếu nại, kiến nghị đối với các quyết định của Tòa án được quy định tương tự như thủ tục phúc thẩm là cần thiết, bảo đảm cho việc xem xét khách quan, đúng pháp luật; đồng thời trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC tại Tòa án được tiến hành tương tự như thủ tục tố tụng; người bị đề nghị hoặc người đại diện hợp pháp của họ, cha mẹ hoặc người giám hộ của người bị đề nghị là người chưa thành niên đã được trình bày ý kiến để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước Tòa án nên thực chất đây là một quyết định tư pháp. Do đó, việc không quy định thủ tục khởi kiện đối với các quyết định của Tòa án là phù hợp.

2.2.4. Về nội dung BPXLHC do TAND xem xét, quyết định

So với Pháp lệnh Xử lý VPHC năm 2002, Luật Xử lý VPHC năm 2012 có nhiều quy định mới về hình thức Xử lý, thẩm quyền Xử lý VPHC, thủ tục xử phạt và thi hành quyết định xử phạt VPHC. BPXLHC do TAND xem xét, quyết định *bao gồm những* nội dung chủ yếu sau: Tòa án có thẩm quyền quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc; tăng cường tính công khai, minh bạch, khắc phục tình trạng đơn phương quyết định của các cơ quan hành chính; phạm vi điều chỉnh và nguyên tắc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC.

Để áp dụng đúng các quy định của pháp luật, trước khi thụ lý vụ việc, Tòa án cần phải kiểm tra điều kiện thụ lý bao gồm những nội dung sau (i) Về Thẩm quyền giải quyết: Theo quy định khoản 2 điều 105 Luật xử lý VPHC, 2012, thẩm quyền quyết định áp dụng các BPXLHC là TAND cấp huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh). Còn tại điều 3 của Pháp lệnh trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân quy định rõ: “Tòa án có thẩm quyền xem xét, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính là TAND cấp huyện nơi cơ quan đề nghị có trụ sở. TAND cấp tỉnh có thẩm quyền xét lại quyết định của TAND cấp huyện bị khiếu nại, kiến nghị, kháng nghị”. (ii) Về Chủ thể yêu cầu: chủ thể yêu cầu là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đề nghị TAND áp dụng các biện pháp hành chính đối với người vi phạm. (iii) Về Đối tượng bị yêu cầu: Tùy từng biện pháp hành chính bị đề nghị áp dụng đối với người vi phạm phải thỏa mãn các điều kiện khác nhau.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

3.1. CÁC QUAN ĐIỂM ĐỊNH HƯỚNG CHUNG CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM VỀ HƯỚNG HOÀN THIỆN BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI

Quyền con người trong xã hội còn có sự phân chia giai cấp vẫn bị lợi ích giai cấp chi phối sâu sắc. Mặc dù xét về bản chất, quyền con người là những giá trị chung của toàn nhân loại, là kết tinh của quá trình lịch sử lâu dài, nhưng trên thực tế, đây là một vấn đề mang tính chính trị. Do đó, việc giải thích và áp dụng quyền con người thường thể hiện sự khác biệt về ý thức hệ.

Tư tưởng về quyền dân tộc cơ bản được Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định một cách long trọng trong tuyên ngôn độc lập ngày mùng 2 tháng 9: “tất cả các dân tộc trên thế giới đều sinh ra bình đẳng, dân tộc nào cũng có quyền sống, quyền sung sướng và quyền tự do”. Quyền con người vừa có tính phổ biến, vừa có tính đặc thù, phụ thuộc vào truyền thống, đặc điểm và trình độ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của mỗi quốc gia. Quyền con người là một giá trị phổ biến của nhân loại, bao hàm những quyền và nguyên tắc được áp dụng phổ biến ở ở mọi nơi, cho mọi đối tượng. Mặc khác, quyền con người cũng mang tính đặc thù với mỗi quốc gia theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội, truyền thống văn hóa và lịch sử.

Quyền con người muốn được hiện thực hóa phải được quy định cụ thể trong pháp luật, nếu không, nó chỉ mang ý nghĩa hô hào, không có ý nghĩa thực tế. Pháp luật là phương tiện để ghi nhận và hiện thực hóa các quyền con người. Khi được pháp luật quy định, quyền con người trở thành quyền công dân. Đồng thời, pháp luật còn thiết lập nghĩa vụ của những chủ thể có liên quan trong việc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước luôn luôn quan tâm xây dựng hệ thống pháp luật để cụ thể hóa các quyền con người. Trong cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội năm 1991, Đảng xác định: “*Nhà nước định ra các đạo luật nhằm xác định các quyền công dân và quyền con người...*”. Trong Hiến pháp năm 1992, Nhà nước Việt Nam đã ghi

nhận một cách một cách đầy đủ và trang trọng các quyền con người, phù hợp với các chuẩn mực của luật pháp quốc tế. Đó là: Quyền không tách rời nghĩa vụ. Tất cả các quyền con người cần được tôn trọng và bảo đảm một cách bình đẳng. Tăng cường mở rộng đối thoại và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quyền con người. Tăng cường và mở rộng dân chủ. Phát huy nhân tố con người, đẩy mạnh phát triển kinh tế, giải quyết tốt các vấn đề xã hội. Bảo đảm sự bình đẳng giữa các dân tộc, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về quyền con người. Ngăn ngừa và trừng trị những hành vi vi phạm quyền con người, đồng thời chống khuynh hướng dân chủ cực đoan, quá khích, lợi dụng vấn đề quyền con người để chống phá chế độ. Tăng cường hoạt động phổ biến, giáo dục về quyền con người cho cán bộ và nhân dân. Chủ động, tích cực trong các hoạt động hợp tác quốc tế và mở rộng đối thoại trong lĩnh vực nhân quyền.

Đảng và Nhà nước Việt Nam thừa nhận các giá trị chung trong tư tưởng của nhân loại về quyền con người. Đồng thời, Đảng và Nhà nước đề ra chính sách chủ động hợp tác và đối thoại nhằm góp phần thúc đẩy các quyền con người trên thế giới. Chính sách đối ngoại trong lĩnh vực này của Việt Nam dựa trên nguyên tắc: bình đẳng, tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không áp đặt và can thiệp vào công việc nội bộ của nhau.

Hợp tác và đối thoại quốc tế về quyền con người có ý nghĩa rất quan trọng. Qua đối thoại, cộng đồng quốc tế sẽ có cơ hội hiểu hơn về tình hình nhân quyền ở Việt Nam; đồng thời, đây cũng là một cơ hội để Việt Nam học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới.

3.2. PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN CÁC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

Từ những quan điểm, chủ trương chính sách trên về phương hướng bảo đảm quyền con người có thể xác định phương hướng hoàn thiện các biện pháp bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC như sau:

1. Việc hoàn thiện các bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC phải được tiến hành một cách đồng bộ và phù hợp với các biện pháp cưỡng chế nhà nước (hình sự, hành chính, kỷ luật...) cũng như các biện pháp tư pháp khác.

2. Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC

cần gắn liền với việc tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước của hệ thống hành pháp hướng tới tăng cường thúc đẩy nhân quyền, một nền hành pháp phục vụ nhân dân và vì con người, của con người, do con người.

3. Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC cần gắn liền với việc đề cao vai trò trung tâm của tòa án trong hệ thống tư pháp cũng như quyền giám sát của tư pháp đối với hoạt động hành pháp trong các hoạt động tác động đến con người đến quyền và tự do của công dân.

4. Đảm bảo quyền con người trong quá trình áp dụng các BPXLHC cần tôn trọng quyền tự bảo vệ của các đối tượng bị áp dụng tránh nguy cơ oan sai.

5. Đảm bảo quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC trên cơ sở phù hợp với các quan niệm phổ biến về bảo đảm quyền con người vừa tính đến những đặc thù về chế độ chính trị, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam.

3.3. NHỮNG GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ HÀNH CHÍNH

3.3.1. Nhóm giải pháp chung bảo đảm thực hiện quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Quyền con người được thừa nhận mới chỉ là sự tồn tại quyền ở dạng tiềm năng. Vì vậy chú trọng hệ thống bảo đảm quyền con người về:

3.3.1.1. Bảo đảm chính trị

Mỗi cá nhân là thành viên của một chế độ chính trị - xã hội nhất định, không thể đứng ngoài các mối quan hệ giai cấp, cộng đồng, dân tộc, quốc gia. Bảo quyền con người là tạo ra một môi trường chính trị thuận lợi để quyền phát triển trong mối quan hệ với toàn bộ hệ thống chính trị - hệ thống các thiết chế bảo vệ quyền: đảng phái chính trị, Nhà nước, các tổ chức đoàn thể và nhân dân.

3.3.1.2. Bảo đảm pháp lý

Bảo đảm về mặt pháp lý có ý nghĩa trực tiếp trong việc thực hiện quyền con người. Sự phân định các thành tố trong hệ thống bảo đảm chỉ là tương đối vì các bảo đảm đều thể hiện qua hình thức pháp lý và có những yếu tố trong hệ thống bảo đảm pháp lý lại chỉ là một phần của bảo đảm khác. Bảo đảm pháp lý được xây dựng trên cơ sở của

điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội nhất định và tác động trở lại cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Trong thiết chế Nhà nước pháp luật là yếu tố tiên quyết, cơ bản cho bảo đảm quyền con người là vì:

Thứ nhất, pháp luật hướng dẫn, điều chỉnh hành vi của cá nhân, cho phép cá nhân hoạt động trong phạm vi nhất định một cách tự giác, không sai lầm trên cơ sở nhận biết về sự tồn tại của quyền chủ thể, từ đó mà sử dụng quyền theo nhu cầu và lợi ích cá nhân của mình.

Thứ hai, thông qua pháp luật, nội dung của quyền, phương thức thực hiện quyền, phạm vi cụ thể của quyền mới được xác định.

Thứ ba, cũng thông qua pháp luật nghĩa vụ tôn trọng và bảo đảm quyền con người và các chủ thể khác như Nhà nước, các tổ chức trong xã hội mới được xác định.

Thứ tư, qua pháp luật, những giới hạn về quyền mới được chấp nhận từ đó mà xác định rõ trách nhiệm pháp lý của công dân khi lợi dụng, lạm dụng quyền cũng như xác định các nghĩa vụ công dân mà việc thực hiện chúng là tiền đề để công dân thực hiện quyền.

Thứ năm, chỉ thông qua pháp luật, hành vi xâm hại quyền của con người bị xử lý, quyền con người mới được khôi phục lại, tức là con người dân mới có thể yêu cầu về việc bồi thường thiệt hại do lỗi của các chủ thể khác.

Pháp luật càng phát triển, tự do của các chủ thể trong xã hội càng cao vì nó tạo hành lang an toàn và rõ ràng cho con người khi tham gia vào các quan hệ xã hội và để Nhà nước nhận biết đúng về giới hạn của việc thực hiện quyền lực của mình.

Quyền con người liên quan trực tiếp đến quyền lực nhà nước, thể hiện bằng pháp luật. Nhà nước có ưu thế và vai trò quyết định, chi phối, định hướng cho hoạt động của mọi chủ thể trong xã hội nên bảo đảm quyền con người là trách nhiệm của Nhà nước, cụ thể là: *trong xây dựng pháp luật*, đặc biệt là ban hành pháp luật cụ thể hóa quyền để tạo ra hệ thống pháp luật đầy đủ, thống nhất và công bằng; *trong tổ chức thực hiện pháp luật*: Nhà nước bảo đảm cho quyền con người thông qua việc tổ chức giúp đỡ, hỗ trợ công dân thực hiện quyền; *trong bảo vệ quyền*: Nhà nước ngăn chặn những hành vi xâm hại quyền con người và xử lý nghiêm minh những chủ thể vi phạm; tạo ra phương thức, công cụ để công dân bảo vệ quyền tự do của mình khi quyền bị xâm hại; *trên bình diện quốc tế*, trong xu thế hội nhập, trách

nhiệm bảo đảm quyền con người còn là trách nhiệm của mỗi quốc gia cụ thể trong hợp tác, tham gia ký kết và thừa nhận các thủ tục pháp lý quốc tế bảo đảm quyền tự do của cá nhân công dân.

3.3.2. Nhóm giải pháp cụ thể bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính

Một số giải pháp bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC là:

1. Cần sớm rà soát, hoàn thiện các văn bản pháp luật triển khai và hướng dẫn việc áp dụng BPXLHC phù hợp các quy định của luật xử lý vi phạm hành chính và các luật có liên quan. Đặc biệt là cần sửa đổi bổ sung cho phù hợp với hiến pháp 2013.

2. Tăng cường giáo dục, bồi dưỡng, phổ biến kiến thức quyền con người cho đội ngũ cán bộ công chức nhà nước nói chung, đặc biệt là cho các thẩm phán, các cán bộ công chức thực thi công vụ liên quan đến quá trình phát hiện, xem xét, đề nghị và quyết định áp dụng các BPXLHC.

3. Cần nghiên cứu xem xét để kịp thời sửa đổi bổ sung các luật tổ chức cơ quan tư pháp (Tòa án, Viện kiểm sát), các luật tố tụng... để xác định và ghi nhận việc xem xét, quyết định áp dụng BPXLHC do luật xử lý VPHC năm 2012 quy định là một chức năng, một nhiệm vụ, một việc của Tòa án và cơ quan tiến hành tố tụng liên quan.

4. Tăng cường nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ giáo viên, y, bác sỹ và cán bộ quản lý tại các cơ sở thực thi quyết định áp dụng BPXLHC như trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở chữa bệnh bắt buộc.

5. Đẩy mạnh và xác định rõ trách nhiệm và đầu mối cho cơ quan, tổ chức kiểm tra, giám sát việc áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

6. Bảo đảm và tăng cường cơ sở vật chất, các công trình xây dựng cơ sở nơi thực hiện áp dụng BPXLHC, bảo đảm chế độ sinh hoạt, chế độ khám chữa bệnh, chế độ ăn uống, các chế độ bảo đảm sinh hoạt văn hóa xã hội cho các đối tượng bị áp dụng BPXLHC tại các trường và cơ sở thực hiện BPXLHC.

7. Chú trọng và quan tâm đến quyền khiếu nại, tố cáo; đẩy mạnh và bảo đảm công tác xem xét và giải quyết khiếu nại tố cáo. Cần chú ý đề cao trách nhiệm và trình độ năng lực của cơ quan, người có thẩm

quyền xem xét và giải quyết khiếu nại tố cáo trong quá trình áp dụng BPXLHC.

8. Tăng cường hợp tác quốc tế, hạn chế và xóa dần những khác biệt quá trình áp dụng BPXLHC giữa Việt Nam và cộng đồng quốc tế. Tăng cường giao lưu, trao đổi, tọa đàm, hoạt động nghiên cứu khoa học với các nước nhằm củng cố, tăng cường các bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng BPXLHC tại Việt Nam.

KẾT LUẬN

Đảng và Nhà nước ta, trước sau như một, đều nhất quán khẳng định sự quan tâm, chăm lo, bảo vệ quyền con người, luôn đề cao sự tôn vinh, tôn trọng quyền con người. Mặt khác cũng đã, đang và sẽ làm hết sức mình để thực hiện quyền con người thông qua việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, thông qua việc đẩy mạnh phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội. Bên cạnh đó luôn giữ vững môi trường hòa bình, chăm lo cải thiện đời sống vật chất, tinh thần cho nhân dân, làm cho “dân no, dân yên, dân tin”. Điều đó thể hiện rất rõ ở sự quyết tâm của Đảng, Nhà nước ta là phấn đấu đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, thực hiện tốt mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, tạo cơ sở vững chắc để thực hiện đầy đủ quyền con người trên đất nước Việt Nam.

Chúng ta nhận thức sâu sắc rằng, quyền con người là vấn đề rất nhạy cảm và hết sức phức tạp, vì nó gắn liền với bản chất chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội. Mà bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính là một bộ phận không tách rời của các thành tố chung về bảo đảm quyền con người.

Luận văn mở đầu bằng cái nhìn một cách tổng quan nhất về quyền con người, và sự cần thiết của việc bảo đảm quyền con người, để từ đó có cái nhìn khách quan nhất về chính sách pháp luật của nhà nước ta trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính.

Việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính một mặt góp phần củng cố, tăng cường kho tàng lý luận về bảo đảm quyền con người nói chung và quyền con người trong lĩnh vực này nói

riêng. Đặc biệt là làm rõ khái niệm, đặc điểm của một loại bảo đảm pháp lý cụ thể đối với quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính. Từ việc tập hợp các quan niệm, các tri thức về bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính để trên cơ sở đó cho phép tiếp cận thực trạng việc bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính một cách khách quan, toàn diện hơn.

Qua việc nghiên cứu thực trạng này một mặt giúp tổng kết thực tiễn từ trước đến nay công tác bảo đảm quyền con người trong lĩnh vực cụ thể này nhưng điều có ý nghĩa quan trọng nhất là giúp chúng ta nắm được những kết quả, thành tựu đã đạt được; những khó khăn, vướng mắc đối với việc bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng biện pháp xử lý hành chính khác. Qua những trình bày trên cũng cho thấy cơ chế, thiết chế có ý nghĩa trung tâm trong việc bảo đảm quyền con người thông qua vai trò của Tòa án với những thủ tục tư pháp là một nội dung có ý nghĩa đặc biệt.

Hy vọng, với sự nghiên cứu chuyên sâu, đề tài “ *Bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp xử lý hành chính*” sẽ góp phần tạo thêm một viên gạch vào ngôi nhà lý luận và thực tiễn của vấn đề bảo vệ quyền con người nói chung và bảo vệ quyền con người trong hoạt động tư pháp nói riêng ở nước ta hiện nay.

Do điều kiện nghiên cứu và khả năng của bản thân có hạn. Trong khi đó nội dung của đề tài lại phức tạp nên chắc chắn luận văn không tránh khỏi những hạn chế và thiếu sót nhất định, rất mong nhận được sự đóng góp của các các thầy cô và những ai quan tâm đến vấn đề, liên quan đến đề tài này chắc chắn còn nhiều vấn đề cần nghiên cứu toàn diện và sâu sắc hơn.