

Nguyên tắc xử lý hành chính đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật: Từ quy định pháp luật quốc tế đến nội luật hóa

Nguyễn Thị Thủy*

Nhận ngày 12 tháng 10 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 10 tháng 02 năm 2024.

Tóm tắt: Bài viết phân tích các chuẩn mực quốc tế về xử lý vi phạm đối với người chưa thành niên (CTN), tại: Quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về việc áp dụng pháp luật đối với người CTN (1985); Quy tắc Liên Hợp Quốc về việc bảo vệ người CTN bị tước quyền tự do (1991); Hướng dẫn của Liên Hợp Quốc về phòng ngừa phạm pháp ở người CTN (1990); bài viết phân tích thực trạng nguyên tắc xử lý hành chính người CTN vi phạm pháp luật tại Điều 134 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 để xác định việc nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế đối với việc xử lý hành chính người CTN vi phạm pháp luật (trẻ em). Mục tiêu nội luật hóa của nhà nước Việt Nam hướng đến bảo đảm, bảo vệ quyền và lợi ích tốt nhất cho trẻ em, ngay cả với những trẻ em vi phạm pháp luật thì việc xử lý cũng được áp dụng với mục đích giáo dục các em trở thành công dân lương thiện, có ích cho xã hội.

Từ khóa: Người chưa thành niên, xử lý hành chính trẻ em vi phạm pháp luật, nguyên tắc xử lý, chuẩn mực quốc tế.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: The paper analyzes international standards concerning the handling of violations by juveniles as specified in the following documents: “The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice” (1985); “The United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty” (1991); and “The United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency” (1990). The paper also analyzes the current status of the principles in administrative handling of juveniles (children) in conflict with law under Article 134 of the 2020 Law on Handling Administrative Violations to define the incorporation of international standards in domestic law for the handling. The incorporation by the Vietnamese state is aimed at securing and safeguarding the rights and best interests for children - even regarding those in conflict with law, the handling is conducted with the aim to educate them to become good citizens, who contribute to society.

Keywords: Juveniles, administrative handling of children in conflict with law, principles of handling, international standards.

Subject classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Nguyên tắc xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật là tư tưởng chủ đạo, cơ sở nền tảng để xây dựng và thực hiện pháp luật về xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, biện pháp xử lý hành chính đối với người CTN là biện pháp cưỡng chế hành chính áp dụng đối với cá nhân vi phạm pháp

* Trường Đại học Luật Hà Nội.

Email: nguyenthuydhl1973@gmail.com

luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội (như cờ bạc, ma túy, mại dâm, gây rối trật tự công cộng) nhưng chưa đến mức xử lý hình sự. “Mục đích của các biện pháp này là nhằm giáo dục ý thức chấp hành pháp luật của đối tượng vi phạm, giáo dục và tạo điều kiện cho người vi phạm pháp luật trở thành công dân lương thiện, có ích cho xã hội, ngăn ngừa khả năng tái phạm ở họ” (Trường Đại học luật Hà Nội, 2015: 375). Các quốc gia thành viên sẽ quy định: Giới hạn tuổi tối thiểu mà dưới hạn tuổi đó trẻ em được coi là không có khả năng vi phạm pháp luật hình sự. Xét rằng trẻ nhỏ chưa đủ trưởng thành để chịu trách nhiệm hình sự về hành động của mình, yêu cầu các quốc gia thành viên quy định hạn tuổi tối thiểu để chịu trách nhiệm hình sự. CRC không nêu rõ hạn tuổi, nhưng trong Bình luận chung số 24, Ủy ban Liên Hợp Quốc về Quyền Trẻ em đã tuyên bố rằng hạn tuổi tối thiểu không thấp hơn 14 tuổi. Trẻ em dưới hạn tuổi tối thiểu chịu trách nhiệm hình sự tại thời điểm phạm tội không thể bị quy trách nhiệm hình sự. Trẻ em từ hạn tuổi tối thiểu trở lên có thể bị xử lý hình sự nhưng phải được xử lý theo thủ tục thân thiện với trẻ em, tuân thủ đầy đủ các chuẩn mực quốc tế về tư pháp cho trẻ em. Ủy ban Liên Hợp Quốc về Quyền trẻ em lưu ý rằng, trẻ em khác với người lớn về sự phát triển thể chất và tâm lý. Đặc biệt, tuổi sắp thành niên là một giai đoạn đặc biệt, xác định sự phát triển con người, với đặc điểm là phát triển não bộ nhanh chóng và điều này ảnh hưởng đến việc chấp nhận rủi ro, khả năng ra quyết định và kiểm soát sự bốc đồng. Trẻ em vi phạm pháp luật chưa trưởng thành hoàn toàn về suy nghĩ nên không thể xử lý như với người trưởng thành. Pháp luật Việt Nam đặc biệt ở chỗ có luật riêng để xử lý vi phạm hành chính khác với xử lý vi phạm hình sự (Trường Đại học Luật Hà Nội, 2023: 637). Luật Xử lý vi phạm hành chính được thông qua năm 2012 sửa đổi năm 2020 đã thay đổi một số điểm lớn trong thủ tục xử lý hành chính người CTN vi phạm hành chính (người CTN trong phạm vi chuyên đề này có thể được xem là trẻ em) và đặt ra nguyên tắc xử lý hành chính đặc thù đối với người CTN (Quốc hội, 2020). Luật Trẻ em được ban hành năm 2016 đã dành nguyên một chương (chương 4) quy định các biện pháp bảo vệ trẻ em trong các quy trình tố tụng, xử lý vi phạm hành chính, phục hồi và tái hòa nhập cộng đồng. Những cải cách này đã giúp luật Xử lý vi phạm hành chính của Việt Nam tiến gần đến sự phù hợp hoàn toàn với các quy phạm và chuẩn mực quốc tế. Trong phạm vi chuyên đề này, chúng tôi sẽ bàn đến nguyên tắc xử lý hành chính đối với trẻ em vi phạm pháp luật và so sánh các điều khoản đó với chuẩn mực quốc tế để từ đó nhận diện bài học kinh nghiệm cho lập pháp cũng như thực hiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính đối với trẻ em vi phạm pháp luật tại Việt Nam. Quy định về xử lý hành chính với người CTN vi phạm pháp luật phải nhất quán với quyền trẻ em và tuân thủ chuẩn mực quốc tế. Đạt chuẩn mực quốc tế, Điều 122 Luật Xử lý vi phạm hành chính sửa đổi năm 2020 đã quy định khá chi tiết về biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Điều 122 Luật Xử lý hành chính đã có quy định riêng đối với người CTN tại khoản 4: ... “Trong trường hợp người bị tạm giữ theo thủ tục hành chính là người CTN vi phạm hành chính vào ban đêm hoặc giữ trên 06 giờ thì người có thẩm quyền tạm giữ phải thông báo cho cha mẹ hoặc người giám hộ biết”. Quy tắc Bắc Kinh quy định cách phản ứng đối với trẻ em vi phạm pháp luật phải luôn cân xứng không chỉ với hoàn cảnh và mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội mà còn với hoàn cảnh và nhu cầu của trẻ cũng như nhu cầu của xã hội. Tước quyền tự do của trẻ em bao giờ cũng là biện pháp cuối cùng. Nhằm đảm bảo chuẩn mực quốc tế về quyền trẻ em, Luật Xử lý vi phạm hành chính Việt Nam cũng

quy định độ tuổi bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính với người CTN vi phạm pháp luật. Tùy từng biện pháp mà độ tuổi áp dụng biện pháp xử lý hành chính với người CTN vi phạm pháp luật là đủ 12 tuổi, đủ 14 tuổi, 16 tuổi hoặc dưới 18 tuổi. Theo đó Điều 5 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: Các đối tượng bị xử phạt hành chính bao gồm: Người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bị xử phạt hành chính do vi phạm hành chính với lỗi cố ý; người từ đủ 16 tuổi trở lên bị xử phạt về mọi vi phạm hành chính. Tuy nhiên tại khoản 3 Điều 134 Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật quy định riêng về nguyên tắc áp dụng đối với người chưa thành niên, độ tuổi áp dụng hình thức xử phạt tiền; cụ thể người từ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi bị xử phạt tiền thấp hơn người đã thành niên đối với cùng một hành vi vi phạm hành chính. Từ những yêu cầu của chuẩn mực quốc tế về tư pháp đối với người CTN, luật Xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật cần nội luật hóa nhằm bảo đảm yêu cầu chuẩn mực quốc tế bằng việc đưa ra nguyên tắc làm cơ sở nền tảng xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật. Nguyên tắc xử lý hành chính đối với người CTN cần thể hiện bài học từ những quy chuẩn quốc tế, từ kinh nghiệm của các quốc gia nước ngoài về xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật.

2. Quy chuẩn quốc tế về xử lý hành chính đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật - cơ sở nội luật hóa cho Việt Nam

2.1. Công ước quốc tế về quyền trẻ em (UNCRC)

Các chuẩn mực đã được quy định trong Chương I, Công ước Quốc tế về quyền trẻ em (UNCRC), là văn kiện quốc tế pháp lý quy định các quyền cơ bản của trẻ em với các điều khoản cụ thể về người CTN vi phạm pháp luật. Các quy phạm và luật này cũng đã được cộng đồng quốc tế thông qua để hướng dẫn xử lý hành chính đối với người CTN, liên quan trực tiếp đến cách thức xử lý hành chính hành vi vi phạm của người CTN của pháp luật Việt Nam. Công ước về Quyền trẻ em, hướng dẫn phòng ngừa vi phạm pháp luật của người CTN và quy tắc chuẩn tối thiểu về quản lý tư pháp người CTN đều khuyến khích việc áp dụng xử lý chuyển hướng để giải quyết vi phạm pháp luật của người CTN, thay cho việc xử lý người CTN thông qua hệ thống tư pháp chính thức. Công ước về Quyền trẻ em quy định quốc gia thành viên “bất cứ khi nào xét thấy phù hợp và nên làm” thì phải khuyến khích thúc đẩy việc thiết lập các biện pháp xử lý người CTN vi phạm pháp luật mà không cần phải viện đến các thủ tục tư pháp trong điều kiện bảo đảm quyền con người và sự nghiêm minh của pháp luật (Điều 40 (3) (b)).

Các quốc gia thành viên công nhận quyền của mọi trẻ em bị cáo buộc, buộc tội hoặc xác định là đã vi phạm pháp luật hình sự được xử lý theo cách phù hợp nhằm phát huy nhận thức về phẩm giá và giá trị của trẻ. Các quốc gia thành viên phải tìm cách thúc đẩy việc thiết lập pháp luật, thủ tục, cơ quan có thẩm quyền và thể chế áp dụng cụ thể cho trẻ em bị cáo buộc, buộc tội hoặc được xác định là đã vi phạm pháp luật hình sự. Như vậy Công ước của Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em quy định phải có một cách tiếp cận riêng, khác biệt để xử lý trẻ em vi phạm pháp luật, tập trung vào việc phục hồi và tái hòa nhập thay vì trừng phạt và hướng đến bảo đảm tối đa quyền của trẻ em. Điều 40 cũng yêu cầu các quốc gia thành viên thúc đẩy việc thành lập hệ thống tư pháp người CTN, và đặc biệt là ban hành các văn bản Luật quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thể chế áp dụng riêng cho người CTN vi phạm pháp luật. Do đó, đã có các yêu cầu pháp lý về quy định về độ tuổi

chịu trách nhiệm hành chính, biện pháp xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm hành chính, vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó Công ước về Quyền trẻ em và các văn kiện quốc tế khác đưa ra một số nguyên tắc hướng dẫn chính để xử lý trẻ em vi phạm pháp luật. Tất cả các quốc gia thành viên phải nội luật hóa các nguyên tắc này thành luật, chính sách và quy trình xử lý trẻ em vi phạm pháp luật. Các nguyên tắc chỉ đạo quốc tế về xử lý trẻ em vi phạm pháp luật bao gồm:

- Đảm bảo lợi ích tốt nhất của trẻ;
- Quyền được tham gia;
- Quyền được trợ giúp pháp lý và các hình thức hỗ trợ khác;
- Quyền riêng tư;
- Mục đích chính là giáo dục, không phải trừng phạt;
- Tước đoạt tự do là biện pháp cuối cùng.

Ủy ban về Quyền trẻ em của Liên Hợp Quốc nhấn mạnh rằng, cách tiếp cận trừng phạt nghiêm khắc là không phù hợp với các nguyên tắc tư pháp cho trẻ em được nêu trong Khoản 1, Điều 40 của Công ước. Xử lý trẻ em vi phạm pháp luật không nhằm mục đích trừng phạt mà nhằm bảo vệ, yêu thương, giáo dục, động viên trẻ em. Khi trẻ em phạm tội nghiêm trọng, có thể cân nhắc đến nhu cầu đảm bảo an toàn cộng đồng. Tuy nhiên, lợi ích tốt nhất của trẻ vẫn là mối quan tâm hàng đầu, và nhu cầu về các biện pháp mang tính trừng phạt phải đứng sau nhu cầu bảo vệ sức khỏe và tương lai của trẻ, đồng thời thúc đẩy quá trình tái hòa nhập xã hội của trẻ. Các quốc gia thành viên công nhận quyền của mọi trẻ em bị cáo buộc, bị buộc tội hoặc được xác định là đã vi phạm pháp luật hình sự được đối xử theo cách phù hợp với việc nâng cao ý thức về phẩm giá và giá trị của trẻ, điều này củng cố sự tôn trọng của trẻ đối với quyền con người và các quyền tự do cơ bản của người khác và có tính đến độ tuổi của trẻ cũng như mong muốn thúc đẩy quá trình tái hòa nhập của trẻ và việc trẻ đảm nhận vai trò xây dựng trong xã hội.

2.2. Quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về việc áp dụng pháp luật đối với người chưa thành niên, còn gọi là Quy tắc Bắc Kinh

Quy tắc Bắc Kinh đã đề xuất một danh sách toàn diện các tiêu chuẩn tối thiểu, toàn diện về việc áp dụng pháp luật đối với người CTN vi phạm pháp luật. Các quy tắc này hướng dẫn các quốc gia thành viên khi xây dựng hệ thống tư pháp riêng cho người CTN theo nghĩa vụ được quy định tại Điều 40 Công ước quốc tế về Quyền trẻ em. Bộ quy tắc Bắc Kinh quy định rằng, tất cả các tiến trình xử lý chuyển hướng, chuyển dẫn người CTN đến những dịch vụ tại cộng đồng phù hợp với các dịch vụ khác đều phải được sự đồng thuận của người CTN, cha mẹ hoặc người giám hộ của các em: “Tất cả các tiến trình xử lý chuyển hướng, chuyển dẫn người CTN đến những dịch vụ tại cộng đồng phù hợp hoặc các dịch vụ khác đều phải được sự đồng thuận của người CTN, cha mẹ hoặc người giám hộ của các em và những quyết định chuyển dẫn đó sẽ có thể được các cơ quan có thẩm quyền rà soát kiểm tra khi có yêu cầu, khiếu nại” (quy tắc 11.3). Quy tắc Bắc Kinh đưa ra cách phản ứng đối với trẻ em vi phạm pháp luật phải luôn cân xứng không chỉ với hoàn cảnh và mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội mà còn với hoàn cảnh và nhu cầu của trẻ cũng như nhu cầu của xã hội. Tước quyền tự do là biện pháp cuối cùng. Một trong những nguyên tắc quy định tại điều 37(b) Quy tắc Bắc Kinh đó là: Chỉ áp dụng bắt giữ, tạm giữ,

giam giữ hoặc bất kỳ một biện pháp tước quyền tự do của người CTN vi phạm pháp luật khi đó là giải pháp cuối cùng và trong khoảng thời gian ngắn nhất. Quy tắc công nhận tác hại của việc giam giữ đối với trẻ em, công ước về quyền trẻ em và các tiêu chuẩn quốc tế nhấn mạnh rằng bất kỳ hình thức tước quyền tự do nào, bao gồm giam giữ, tạm giam, đưa vào trường giáo dưỡng hoặc bỏ tù chỉ được áp dụng như một biện pháp cuối cùng. Ủy ban Liên Hợp Quốc về Quyền trẻ em lưu ý rằng không nên áp dụng biện pháp giam giữ trước khi xét xử trừ những trường hợp vi phạm nghiêm trọng nhất, và chỉ sau khi cân nhắc cẩn thận việc áp dụng biện pháp giám sát tại cộng đồng. Các biện pháp giam giữ chỉ nên được sử dụng đối với những trẻ em có hành vi đe dọa nghiêm trọng đối với an toàn cộng đồng do tính chất bạo lực hoặc tái phạm của các hành vi phạm tội của trẻ em. Trong quá trình xem xét xử lý người CTN vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính phải đảm bảo lợi ích tốt nhất cho người CTN là tối quan trọng. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng chỉ được áp dụng khi xét thấy không có biện pháp xử lý hành chính khác phù hợp (hoặc như quy định tại điều 70 (9) Luật Trẻ em, “chỉ khi tất cả các biện pháp ngăn chặn, giáo dục khác không phù hợp”); tương tự biện pháp tạm giữ trẻ em vi phạm cũng cân nhắc áp dụng; trong trường hợp buộc phải áp dụng thì khi tạm giữ quá 6 giờ và cần phải báo ngay cho cha mẹ, người đỡ đầu, người đại diện hợp pháp. “Theo yêu cầu của người bị tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ phải thông báo cho gia đình, tổ chức nơi làm việc hoặc học tập của họ biết. Trong trường hợp tạm giữ người chưa thành niên vi phạm hành chính vào ban đêm hoặc giữ trên 06 giờ, thì người ra quyết định tạm giữ phải thông báo ngay cho cha mẹ hoặc người giám hộ của họ biết” (Quốc hội, 2020: 122).

2.3. Hướng dẫn của Liên Hợp Quốc về phòng ngừa phạm pháp ở người chưa thành niên (1990)

Hướng dẫn của Liên Hợp Quốc về phòng ngừa phạm pháp ở người CTN, còn gọi là Hướng dẫn Riat khuyến nghị việc phòng ngừa tội phạm ở người CTN yêu cầu chú trọng đến các chính sách phòng ngừa hướng tới việc thúc đẩy quá trình xã hội hóa và tái hòa nhập cộng đồng thành công cho mọi trẻ em thông qua gia đình, nhóm đồng đẳng, trường học và các hoạt động dạy nghề tạo việc làm. Đối với người chưa thành niên dưới 16 tuổi, họ là: “Trẻ em là nhóm đối tượng khá đặc biệt, là nhóm yếu thế trong xã hội” (Đoàn Thị Tố Uyên, 2021: 78), vì vậy việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính cần tiếp cận và cân nhắc dưới nhiều góc độ khác nhau. Theo tác giả Ngô Đức Mạnh, có 5 cách tiếp cận: Tiếp cận dưới góc độ tình thương và lòng nhân đạo; tiếp cận dưới góc độ quyền con người, tiếp cận dưới góc độ quyền trẻ em để thiết lập và áp dụng biện pháp xử lý hành chính đối với trẻ em vi phạm pháp luật (Ngô Đức Mạnh, 2003).

Tuân thủ hướng dẫn này Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định biện pháp Giáo dục tại xã phường thị trấn áp dụng đối với người CTN vi phạm pháp luật. Khoản 1 Điều 89 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: Giáo dục tại xã phường, thị trấn là biện pháp xử lý hành chính áp dụng đối với người CTN để giáo dục, quản lý họ tại nơi cư trú trong trường hợp không cần thiết phải cách ly họ ra khỏi cộng đồng. Ngoài ra Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng quy định các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính đối với người CTN; đó chính là các biện pháp thay thế biện pháp Xử lý hành chính với người CTN, bao gồm: nhắc nhở và quản lý tại gia đình. Nhắc nhở là biện pháp thay thế biện pháp

Xử lý hành chính để chỉ ra những vi phạm do người CTN thực hiện hành vi vi phạm. Quản lý tại gia đình là biện pháp thay thế biện pháp xử lý hành chính áp dụng đối với các đối tượng là người CTN. Thời hạn áp dụng từ 3 tháng đến 6 tháng.

2.4. Quy tắc Liên Hợp Quốc về việc bảo vệ người chưa thành niên bị tước quyền tự do (1991)

Quy tắc 1991 đưa ra các nguyên tắc hướng dẫn về điều kiện và việc đối xử với người CTN bị tước quyền tự do một cách đầy đủ và toàn diện. Các quy tắc này được áp dụng với tất cả người CTN bị đưa vào cơ sở giáo dục theo quyết định của Tòa án. Trọng tâm của quy tắc 1991 là nhằm đảm bảo việc tước quyền tự do không dẫn đến việc vi phạm hoặc tước quyền khác mà người dưới 18 tuổi được hưởng theo công ước về quyền trẻ em. Đáp ứng chuẩn mực quốc tế, quy tắc Riats, Luật Việt Nam đã có quy định về biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng hết sức chặt chẽ. Đặc biệt việc tổ chức thực hiện biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với người CTN đã đáp ứng triệt để quy tắc Riat như:

- Khi người CTN bị tước quyền tự do bằng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng được cung cấp đầy đủ thực phẩm, nước uống sạch, quần áo phù hợp với thời tiết, cũng như việc phòng và chữa bệnh;

- Người CTN đưa vào trường giáo dưỡng được tiếp cận với chương trình, hành động và các hoạt động vui chơi giải trí có ý nghĩa cho việc phục hồi tái hòa nhập và phát triển của họ;

- Người CTN đưa vào trường giáo dưỡng có quyền hưởng sự giáo dục và đào tạo nghề chuẩn bị cho mình có việc làm trong tương lai. Tại bất cứ nơi nào có điều kiện, sự giáo dục đó cần được thực hiện ở trường giáo dưỡng nơi giáo dục chuyên biệt với người CTN vi phạm pháp luật. Tại trường giáo dưỡng các em được chọn nghề, các em học và công tác đào tạo nghề cần được thiết kế để chuẩn bị cho loại hình công việc mà cộng đồng đang có nhu cầu;

- Khi học xong tại trường giáo dưỡng, người CTN cần được hỗ trợ khi các em trở về với gia đình, xã hội, được ưu tiên đi học sau khi chấp hành xong. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng cũng có những quy định về giám, hoãn và miễn thời hạn áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng với người CTN vi phạm pháp luật. Nhìn chung pháp luật Việt Nam về xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật tuân thủ triệt để các nguyên tắc sau:

Vì lợi ích tốt nhất cho người CTN

Không phân biệt đối xử;

Tôn trọng quyền của người CTN;

Bảo đảm sự tham gia của người CTN;

Đảm bảo tính tương xứng;

Đảm bảo chuyên môn hóa và sự phối kết hợp liên ngành.

3. Luật Xử lý vi phạm hành chính Việt Nam với việc nội luật hóa chuẩn mực quốc tế về xử lý hành chính người chưa thành niên vi phạm pháp luật

Xử lý hành chính là một quy trình bao gồm nhiều hoạt động cụ thể của các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền xem xét, giải quyết một vụ việc trái pháp luật theo quy định của pháp luật hành chính. Quy trình này bao gồm nhiều bước, từ phát hiện và xác định hành vi trái pháp luật, đánh giá tính chất và mức độ vi phạm đến quyết định biện pháp

cưỡng chế hành chính trên cơ sở cân nhắc tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi trái pháp luật và việc thi hành các biện pháp cưỡng chế hành chính. Xử lý hành chính còn có thể hiểu dưới góc độ là một bộ các biện pháp cưỡng chế hành chính tổng hợp bao gồm các biện pháp cưỡng chế hành chính áp dụng khi có vi phạm hành chính và các biện pháp cưỡng chế hành chính áp dụng khi không có vi phạm hành chính.

Việc áp dụng các hình thức xử phạt hành chính và biện pháp xử lý hành chính là những biện pháp cưỡng chế hành chính là trung tâm của quá trình xử lý hành chính. Tuy nhiên ngoài hai biện pháp này, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước còn có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính khác trong quá trình xử lý hành chính như: các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra, các biện pháp ngăn chặn và phòng ngừa hành chính, các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính.

Có thể hiểu Xử lý hành chính là việc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính đối với cá nhân, tổ chức có hành vi trái pháp luật trong quản lý nhà nước được pháp luật hành chính bảo vệ và theo thủ tục do pháp luật quy định.

Các biện pháp cưỡng chế hành chính quy định tại Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2020 có thể áp dụng đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật, bao gồm:

- Các biện pháp xử phạt hành chính áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính;
- Các biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra áp dụng kèm với các biện pháp xử phạt hành chính hoặc áp dụng độc lập với cá nhân, tổ chức đối với những trường hợp vi phạm hành chính đã gây ra những thiệt hại thực tế.
- Các biện pháp xử lý hành chính khác là những biện pháp cưỡng chế tác động trực tiếp đến quyền nhân thân của cá nhân nhằm giáo dục, quản lý và phòng ngừa;
- Các biện pháp ngăn chặn và đảm bảo xử lý hành chính được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức đang có hành vi vi phạm hành chính hoặc áp dụng đối với cá nhân, tổ chức khi có căn cứ cho rằng có vi phạm hành chính xảy ra;
- Các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính áp dụng trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt hành chính không chấp hành quyết định xử phạt trong thời hạn do pháp luật quy định.

Tuy nhiên, từ bài học quốc tế pháp luật Việt Nam đã đặt ra nguyên tắc làm nền tảng cơ sở cho hoạt động xây dựng pháp luật và xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm với quy tắc bao quát: bảo vệ người CTN vi phạm, bảo đảm quyền và lợi ích tốt nhất đối với người CTN vi phạm, hạn chế đến mức thấp nhất việc xâm hại quyền lợi của người CTN:

Thứ nhất, việc xử lý người CTN vi phạm pháp luật chỉ được thực hiện trong trường hợp cần thiết, nhằm giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh và trở thành công dân có ích cho xã hội. Trong quá trình xử lý người CTN vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính phải bảo đảm lợi ích tốt nhất cho người CTN. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng chỉ được áp dụng trong trường hợp xét thấy không có biện pháp xử lý khác phù hợp hơn (Bộ Tư pháp, 2012: 61). Như vậy, chế tài hành chính áp dụng đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật không nhằm mục đích trừng phạt mà nhằm mục đích giáo dục, nuôi dưỡng trẻ em thành công dân có ích cho xã hội.

Đây được xem là bài học đầu tiên pháp luật Việt Nam nội luật hóa hoàn chỉnh việc xử lý đối với người CTN vi phạm. Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng đối với người CTN Việt Nam chỉ được áp dụng khi không thể phạt cảnh cáo, phạt tiền, biện pháp thay thế.

Thứ hai, việc xử lý người CTN vi phạm hành chính còn căn cứ vào khả năng nhận thức của người CTN về tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi, nguyên nhân và hoàn cảnh vi phạm để quyết định xử phạt và áp dụng các biện pháp xử lý phù hợp (Quốc hội, 2020: 134). Là nguyên tắc tạo nên kim chỉ nam đối với các chủ thể hành pháp khi ứng xử với người CTN vi phạm pháp luật, đặc biệt là trẻ em dưới 16 tuổi. Cách áp dụng các chế tài hành chính phải hạn chế tối đa việc trừng trị hay gây tổn thương tâm lý cho trẻ em. Hành vi trái pháp luật của người CTN chỉ khi thực sự nguy hiểm cho xã hội mới xem xét đến việc có hay không trừng phạt trẻ em. Quyết định phạt và các biện pháp xử lý được áp dụng sẽ không đạt được mục đích nếu chủ thể quản lý không cân nhắc kỹ lưỡng, và điều này cũng đi ngược lại với chuẩn mực quốc tế mà Việt Nam ghi nhận. Việc xử lý người CTN vi phạm pháp luật phải bảo đảm và không ngừng tăng cường hiệu lực hiệu quả việc đấu tranh phòng chống vi phạm vi phạm hành chính đối với người CTN ở Việt Nam (Bộ Tư pháp, 2012: 160).

Thứ ba, việc áp dụng hình thức xử phạt, quyết định mức xử phạt với người CTN vi phạm hành chính phải nhẹ hơn so với người thành niên có cùng hành vi vi phạm.

Trường hợp người từ đủ 14 tuổi đến 16 tuổi không áp dụng hình thức xử phạt tiền.

Trường hợp người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính bị phạt tiền thì mức phạt tiền không quá $\frac{1}{2}$ mức phạt tiền áp dụng đối với người thành niên; trừ trường hợp không có tiền nộp phạt hoặc không có khả năng thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thì cha mẹ, người giám hộ phải thực hiện thay.

Như vậy, tuân thủ nguyên tắc này khi người CTN không có tiền nộp phạt để chấp hành quyết định xử phạt hành chính, người có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt đối với cha mẹ, người đỡ đầu, người đại diện hợp pháp của người CTN. Nguyên tắc này cũng khẳng định nhà nước Việt Nam hạn chế tối đa áp dụng hình thức xử phạt tiền, mà chủ yếu sẽ áp dụng biện pháp mang tính giáo dục nhiều hơn là trừng phạt, kể cả là trừng phạt về kinh tế, bởi bản thân họ chưa hội đủ điều kiện kiếm tiền. Như vậy, mục đích áp dụng phạt tiền với người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là nhằm giáo dục, cải hóa đối với người CTN (Bộ Tư pháp, 2012: 161).

Thứ tư, trong quá trình xử lý người CTN bí mật riêng tư của người CTN phải được tôn trọng, bảo vệ.

Thứ năm, các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính được xem xét áp dụng khi có đủ điều kiện quy định. Việc áp dụng biện pháp thay thế biện pháp xử lý vi phạm hành chính không được coi là đã bị xử lý hành chính.

Các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính gồm: nhắc nhở và quản lý tại gia đình. Trong trường hợp người CTN vi phạm ở mức độ bị cảnh cáo nhưng họ thật sự hối lỗi thì áp dụng biện pháp thay thế nhằm đảm bảo có lợi nhất cho người CTN.

Trong mối tương quan với Quy tắc Bắc Kinh cũng như các chuẩn mực quốc tế khác, Luật Xử lý hành chính năm 2020 đã nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế tương đối đầy đủ và chi tiết. Cụ thể Luật đã quy định nguyên tắc xử lý hành chính người CTN tại Điều 134 tương thích với các chuẩn mực quốc tế, cụ thể là:

- Việc xử lý hành chính người CTN vi phạm hành chính chỉ được thực hiện trong trường hợp cần thiết nhằm giáo dục, giúp đỡ họ sửa chữa sai lầm, phát triển lành mạnh và trở thành công dân có ích cho xã hội;

- Trong quá trình xem xét xử lý hành chính người CTN vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính phải đảm bảo lợi ích tốt nhất cho người CTN;

- Biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng chỉ được áp dụng trong trường hợp xét thấy không có biện pháp xử lý khác phù hợp hơn: “Theo quy định pháp luật việc tước quyền tự do của người chưa thành niên vi phạm pháp luật phải tuân thủ 3 yêu cầu: 1) Phù hợp với pháp luật; 2) Được sử dụng như biện pháp cuối cùng; 3) Trong thời hạn ngắn nhất phù hợp” (Trường Đại học Luật Hà Nội, 2022: 29). Như vậy dưới góc độ xử lý hành chính biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng là biện pháp hành chính. Tuy nhiên, biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng còn là 1 dạng trách nhiệm hình sự đối với trẻ em dưới 18 tuổi “Biện pháp tư pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng đối với người 18 tuổi phạm tội là một hình thức của trách nhiệm hình sự và theo chuẩn mực quốc tế thì đây là biện pháp tước tự do” (Nguyễn Thị Phương Hoa, 2022: 36).

- Việc Xử lý hành chính người CTN vi phạm hành chính phải căn cứ vào khả năng nhận thức của người CTN về tính chất nguy hiểm của hành vi vi phạm, nguyên nhân và hoàn cảnh để quyết định việc xử phạt hoặc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính phù hợp;

- Việc áp dụng các hình thức xử phạt, quyết định mức xử phạt đối với người CTN vi phạm hành chính phải nhẹ hơn so với người thành niên có cùng hành vi vi phạm hành chính. Trường hợp người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thì không áp dụng hình thức xử phạt tiền. Trường hợp người từ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi vi phạm hành chính thì mức phạt tiền không quá $\frac{1}{2}$ mức tiền phạt áp dụng đối với người thành niên; trong trường hợp không có tiền nộp phạt hoặc không có khả năng thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thì cha mẹ hoặc người giám hộ phải thực hiện thay;

- Trong quá trình xử lý hành chính người CTN vi phạm hành chính, bí mật riêng tư của người CTN phải được bảo vệ;

- Các biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính người CTN phải được xem xét áp dụng khi có đủ các điều kiện quy định tại luật này. Việc áp dụng biện pháp thay thế xử lý vi phạm hành chính không được coi là đã bị xử lý vi phạm hành chính.

Như vậy, Việt Nam đã vận dụng tối đa nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế về xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật. Nguyên tắc đặc thù về xử lý đối với người CTN vi phạm pháp luật được quy định tại điều 134 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 đã minh chứng điều đó. Các chuẩn mực quốc tế đã trở thành bài học để Việt Nam nội luật hóa quy tắc xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật. Bài học kinh nghiệm lớn nhất mà pháp luật Việt Nam có được từ các chuẩn mực, điều ước quốc tế về xử lý hành chính đối với người CTN vi phạm pháp luật đó là nguyên tắc tại Điều 134 Luật Xử lý vi phạm hành chính đã chuyển tải thông điệp: Ứng xử nhân văn, giáo dục tối đa đối với trẻ em vi phạm pháp luật, bảo đảm có lợi nhất cho người chưa thành niên vi phạm pháp luật.

4. Kết luận

Pháp luật hành chính đối với trẻ em vi phạm hành chính và các vi phạm ít nghiêm trọng, hướng điều chỉnh thủ tục xử lý hành chính trẻ em vi phạm hành chính và mức độ nhất quán

với quy phạm và chuẩn mực quốc tế về trẻ em và người chưa thành niên vi phạm pháp luật trên cơ sở nguyên tắc xử lý đặc thù đối với người chưa thành niên được xác lập tại Điều 134 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020.

Nguyên tắc xử lý hành chính đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật đảm bảo quyền và lợi ích tốt nhất của người chưa thành niên, bảo đảm người chưa thành niên được quan tâm và tôn trọng khi xử phạt hành chính hoặc áp dụng các biện pháp khác đối với vi phạm mà người chưa thành niên bị cho là đã thực hiện.

Nguyên tắc xử lý người chưa thành niên vi phạm pháp luật phản ánh tinh thần, tình trạng người CTN thực hiện hành vi vi phạm pháp luật không phải chỉ do thiếu hiểu biết pháp luật mà còn do không được nhận được sự quan tâm, giáo dục đúng mức của gia đình, nhà trường và xã hội. Đây cũng là nguyên nhân lý giải cho tỷ lệ rất cao trẻ em lang thang, trẻ em đường phố, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt trong số liệu thống kê người chưa thành niên thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Và vì vậy, nguyên tắc xử lý phải hướng tới người chưa thành niên được cha mẹ, người thân và toàn xã hội quan tâm chăm sóc.

Đồng thời, cũng cần lưu ý rằng người chưa thành niên là nhóm đối tượng còn nhiều hạn chế trong nhận thức về trách nhiệm xã hội của bản thân, cụ thể là nhận thức về pháp luật và nghĩa vụ đối với pháp luật. Bởi vậy việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính đối với người chưa thành niên còn nhằm giáo dục ý thức pháp luật. Bởi khi bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính, chủ thể quản lý hành chính nhà nước trực tiếp thiết lập quan hệ quản lý với những đối tượng quản lý hành chính nhà nước là người CTN cụ thể. Mỗi quan hệ này tạo điều kiện để các chủ thể quản lý giáo dục ý thức pháp luật đối với người CTN.

Việc giáo dục ý thức pháp luật cho người CTN không chỉ giúp họ hiểu biết hơn về pháp luật và trách nhiệm của bản thân đối với luật pháp mà còn có thể giúp họ tự điều chỉnh hành vi ứng xử của mình phù hợp với pháp luật, kiềm chế không thực hiện những hành vi trái pháp luật. Bên cạnh đó còn giúp họ khắc phục lỗi lầm và trở thành người có ích cho xã hội. Xử lý một người CTN cụ thể gửi thông điệp tới tất cả người CTN hiểu rằng hành vi trái pháp luật tất yếu bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước (Trường Đại học Luật Hà Nội, 2023: 658).

Tài liệu tham khảo

Bộ Tư pháp. (2012). *Báo cáo đánh giá pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về xử lý chuyển hướng, tư pháp phục hồi đối với người chưa thành niên*. Nxb. Tư pháp.

Đoàn Thị Tố Uyên. (2021). Bảo đảm quyền của trẻ em trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam. *Luật học*. Số 8.

Ngô Đức Mạnh. (Chủ biên). (2003). Văn phòng Quốc hội và Unicef. *Quyền của phụ nữ và trẻ em trong các văn bản pháp lý quốc tế và pháp luật Việt Nam*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Nguyễn Thị Phương Hoa. (2022). Biện pháp giáo dục tại trường giáo dưỡng theo quy định của Bộ Luật hình sự và một số kiến nghị hoàn thiện. *Luật học*. Số 8.

Quốc hội. (2020). *Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Trường Đại học Luật Hà Nội. (2015). *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*. Nxb. Tư pháp.

Trường Đại học Luật Hà Nội. (2022). *Tập bài giảng môn học Tư pháp đối với người chưa thành niên*.

Trường Đại học Luật Hà Nội. (2023). *Tư pháp đối với người chưa thành niên, kinh nghiệm quốc tế và bài học kinh nghiệm*. Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế. Nxb. Công an nhân dân.