

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ THÙY DUNG

**BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN HÀNH CHÍNH
THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2020

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ THÙY DUNG

**BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN HÀNH CHÍNH
THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS. TS LÊ THỊ HƯƠNG

HÀ NỘI - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực và chính xác. Các kết quả nghiên cứu nêu trong luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ

NGUYỄN THỊ THÙY DUNG

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	7
1.1. Tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài	7
1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.....	15
1.3. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu	19
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN HÀNH CHÍNH	21
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của biện pháp ngăn chặn hành chính	21
2.2. Phân loại biện pháp ngăn chặn hành chính	40
2.3. Sự điều chỉnh của pháp luật về biện pháp ngăn chặn hành chính	44
2.4. Các bảo đảm thực hiện biện pháp ngăn chặn hành chính.....	55
Chương 3: THỰC TRẠNG BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM	63
3.1. Thực trạng pháp luật về biện pháp ngăn chặn hành chính	63
3.2. Thực tiễn áp dụng biện pháp ngăn chặn hành chính ở Việt Nam	92
3.3. Đánh giá chung về pháp luật và thực tiễn áp dụng biện pháp ngăn chặn hành chính ở Việt Nam hiện nay	106
Chương 4: HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM ÁP DỤNG BIỆN PHÁP NGĂN CHẶN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	114
4.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật và bảo đảm áp dụng biện pháp ngăn chặn hành chính.....	114
4.2. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm áp dụng biện pháp ngăn chặn hành chính	118
4.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm áp dụng biện pháp ngăn chặn hành chính	122
KẾT LUẬN	148
DANH MỤC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

BPNC	: Biện pháp ngăn chặn
TNHC	: Trách nhiệm hành chính
TTHC	: Thủ tục hành chính
UBND	: Ủy ban nhân dân
VPHC	: Vi phạm hành chính
XLVPHC	: Xử lý vi phạm hành chính

DANH MỤC BẢNG

Bảng 3.1: Số Quyết định tạm giữ người vi phạm hành chính năm 2015.....	93
Bảng 3.2: Số phương tiện giao thông bị tạm giữ năm 2018	103

DANH MỤC HÌNH

Hình 3.1. Các biện pháp ngăn chặn hành chính được áp dụng trên cả nước năm 2015....	92
Hình 3.2. Lượng khách nước ngoài đến TP Hồ Chí Minh trong 3 năm	100

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Sự phát triển của nền kinh tế xã hội và sự hội nhập quốc tế đem lại nhiều lợi ích cho nhà nước, xã hội. Tuy nhiên, song song với đó là tình trạng vi phạm pháp luật xảy ra ngày càng phổ biến và tinh vi dưới nhiều biểu hiện khác nhau, trong đó vi phạm hành chính (VPHC) không phải là ngoại lệ. Theo Báo cáo tổng kết thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính (XLVPHC) số: 09/BC-BTP ngày 08/01/2018 thì trong vòng hơn 3 năm (từ năm 2014 đến nửa đầu năm 2017) VPHC trong cả nước được phát hiện là 36.789.227 vụ. Tuy mức độ nguy hiểm cho xã hội không lớn, nhưng với số lượng nhiều và có xu hướng ngày càng gia tăng, VPHC đang gây tổn hại không nhỏ cho trật tự, kỷ cương xã hội, sự ổn định và phát triển của các quan hệ xã hội; ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình đổi mới, công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Thực tế cho thấy rằng, nếu đấu tranh với các VPHC ít hiệu quả thì sẽ dẫn đến tình hình VPHC và tội phạm tăng về số lượng và tính chất, mức độ. Vì thế đấu tranh, ngăn chặn và xử lý VPHC luôn là vấn đề tất yếu và cấp thiết được quan tâm. Các biện pháp ngăn chặn (BPNC) hành chính là biện pháp cưỡng chế góp phần cho mục đích này.

Theo quy định pháp luật Việt Nam, BPNC hành chính là nhóm các biện pháp do chủ thể có thẩm quyền áp dụng nhằm làm chấm dứt vi phạm pháp luật, ngăn chặn hậu quả, thiệt hại và bảo đảm việc xử lý VPHC đúng pháp luật. Việc áp dụng các BPNC hành chính sẽ hạn chế một số quyền và tự do cá nhân được Hiến pháp, pháp luật ghi nhận. Trong trường hợp áp dụng BPNC hành chính không đúng người, đúng việc sẽ làm ảnh hưởng đến quyền con người của đối tượng bị áp dụng, đồng thời vấn đề này làm giảm uy tín của cơ quan nhà nước và giảm sút lòng tin của nhân dân vào chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước. Mặt khác, biện pháp này còn là phương tiện pháp lý để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Ngoài ra, để thi hành được các BPNC hành chính, nhà nước phải bỏ ra những chi phí không nhỏ cho bộ máy hoạt động cùng với cơ sở vật chất như: Nhà tạm giữ; bãi, kho để bảo quản, giữ tang vật, phương tiện vi phạm... Chính vì vậy, các BPNC hành chính và việc thi hành chúng luôn gắn liền với pháp luật, xã hội, kinh tế mà nhà nước, tổ chức và cá nhân đều đặc biệt quan tâm.

Tuy nhiên, trong khoa học luật hành chính hiện nay, BPNC hành chính vẫn chưa được quan tâm, nghiên cứu một cách thỏa đáng đối với tầm quan trọng của nó. Dưới góc độ khoa học vẫn còn nhiều vấn đề chưa được làm sáng tỏ để có quan điểm thống nhất, đầy đủ và toàn diện như: Khái niệm, bản chất pháp lý, mục đích, căn cứ áp dụng, phân loại các BPNC hành chính...; còn thiếu những tổng kết, đánh giá việc áp dụng và hệ thống giải pháp bảo đảm áp dụng các BPNC hành chính... Bên cạnh đó, pháp luật thực định vẫn chưa có định nghĩa pháp lý về BPNC hành chính. Các BPNC hành chính tạo thành hệ thống độc lập được quy định tại chương I, phần thứ tư của Luật XLVPHC 2012, nhưng vẫn còn một số quy định nằm rải rác ở các chương khác nhau hay các văn bản khác làm mất đi tính khoa học cần thiết của nó. Đồng thời, các quy định của pháp luật hiện hành về BPNC hành chính còn thể hiện nhiều bất cập: chưa đồng bộ, một số quy định còn thiếu tính khả thi, chưa cụ thể, rõ ràng dẫn đến sự không thống nhất trong quá trình áp dụng. Việc áp dụng BPNC hành chính trên thực tế lại luôn chứa đựng nguy cơ xâm hại đến quyền con người, quyền công dân từ phía các chủ thể có thẩm quyền. Không ít trường hợp áp dụng BPNC hành chính không đúng quy định pháp luật dẫn đến xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức. Mặt khác, lại có những trường hợp vi phạm nhưng chủ thể có thẩm quyền không áp dụng BPNC hành chính gây ra các hậu quả nghiêm trọng. Vấn đề đặt ra là áp dụng BPNC hành chính như thế nào để vừa đảm bảo quyền con người, quyền công dân, vừa bảo vệ trật tự pháp luật, tránh tình trạng lạm quyền, tùy tiện của các nhà chức trách là vấn đề quan trọng cần được giải quyết thấu đáo, triệt để.

Từ tất cả những điều trên đây, đồng thời để đáp ứng những yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, trong đó trọng tâm là cải cách nền hành chính, cần thiết nghiên cứu chuyên sâu, đầy đủ, hệ thống về BPNC hành chính nhằm tìm ra những luận cứ khoa học cho việc hoàn thiện nội dung này ở phương diện pháp luật thực định; đồng thời đánh giá thực tiễn áp dụng BPNC hành chính trên các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền. Chính vì vậy, nghiên cứu sinh chọn đề tài “*Biện pháp ngăn chặn hành chính theo pháp luật Việt Nam*” làm luận án tiến sĩ Luật học, chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của đề tài là luận giải cơ sở khoa học để đưa ra quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm áp dụng BPNC hành chính ở Việt Nam hiện nay trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận về BPNC hành chính và đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn hoạt động áp dụng các BPNC hành chính

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu nêu trên, luận án tập trung giải quyết các nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, khái quát, đánh giá các công trình khoa học về BPNC hành chính, từ đó xác định các vấn đề cần được làm rõ về mặt lý thuyết như: bản chất, đặc điểm, phân loại các BPNC hành chính; vai trò của BPNC hành chính trong quản lý nhà nước; thẩm quyền, cách thức, thủ tục và nguyên tắc thực hiện BPNC hành chính; đồng thời phân tích làm rõ các đảm bảo thực hiện BPNC hành chính hiện nay.

Thứ hai, phân tích sự phát triển pháp luật về các BPNC hành chính qua các thời kỳ, từ đó chỉ ra tính quy luật của sự phát triển và tính kế thừa; đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về BPNC hành chính cũng như việc áp dụng các BPNC hành chính trong thực tiễn, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế; nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế.

Thứ ba, xác định rõ các nhu cầu và quan điểm hoàn thiện pháp luật về BPNC hành chính trong bối cảnh hiện nay; từ đó đưa ra các khuyến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật về BPNC hành chính và một số biện pháp bảo đảm cho việc áp dụng các BPNC hành chính.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án được xác định là những vấn đề lý luận và thực tiễn về BPNC hành chính ở Việt Nam trên cả phương diện pháp luật thực định và tổ chức thực hiện pháp luật.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Về không gian: Luận án tiến hành nghiên cứu về BPNC hành chính trong phạm vi cả nước.

Về thời gian: Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về BPNC hành chính từ năm 2013 đến nay (từ khi Luật Xử lý VPHC 2012 có hiệu lực).

Về nội dung: Mặc dù ngăn chặn hành chính theo quy định của Luật XLVPHC 2012 còn được áp dụng để bảo đảm cho hoạt động xử lý hành chính, tuy nhiên, do tính chất phức tạp cũng như tính cưỡng chế đặc biệt của hoạt động xử lý hành chính mà trong khuôn khổ của luận án không thể phân tích hết tất cả các biện pháp ngăn chặn hành chính nhằm bảo đảm mục đích này, vì vậy, luận án sẽ lựa chọn nghiên cứu những biện pháp ngăn chặn hành chính cụ thể có tính chất điển hình, gắn với VPHC, mà thông qua đó có cái nhìn khái quát về đặc thù của biện pháp ngăn chặn hành chính nói chung. Theo đó, nội dung luận án chỉ tập trung nghiên cứu và đánh giá các biện pháp ngăn chặn nhằm bảo đảm cho hoạt động xử phạt vi phạm hành chính.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Bên cạnh cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử Mác- Lê Nin, luận án còn dựa trên các cơ sở lý luận sau khi nghiên cứu các vấn đề có liên quan đến BPNC hành chính:

- Lý luận về quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước bắt nguồn từ các học thuyết: Học thuyết tập quyền xã hội chủ nghĩa, học thuyết tam quyền phân lập; lý luận về cưỡng chế nhà nước trong đó có cưỡng chế hành chính, cưỡng chế hình sự và ngăn chặn hình sự

- Lý luận về quyền con người, quyền công dân tiếp cận dưới góc độ xã hội học, luật học trong đó yếu tố chính trị - pháp lý là nền tảng mang tính trụ cột.

- Lý luận về bản chất, vai trò và giá trị của pháp luật trong thời kì mới, đó là: bản chất xã hội, bản chất Người được hình thành từ nền tảng nhân học gắn liền với các giá trị về quyền con người, chủ quyền nhân dân, dân chủ, nhân đạo, tự do...

4.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Chương 1: Trong chương tổng quan tình hình nghiên cứu, luận án dùng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu như: Phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp (mục 1.1) để