



# BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

## PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG NGỪA, XỬ LÝ, PHỤC HỒI, TÁI HÒA NHẬP CỘNG ĐỒNG ĐỐI VỚI NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN VI PHẠM PHÁP LUẬT VÀ TÌNH HÌNH NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN VI PHẠM PHÁP LUẬT TẠI VIỆT NAM (2019)

### PHÁP LUẬT VỀ TƯ PHÁP NGƯỜI CHƯA THÀNH NIÊN

*Báo cáo pháp luật về phòng ngừa, xử lý, phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật và tình hình người chưa thành niên vi phạm pháp luật tại Việt Nam (2019) được biên soạn nhằm đánh giá những thay đổi trong hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến người chưa thành niên vi phạm pháp luật (NCTNVPL), tình hình NCTNVPL và thực tiễn áp dụng pháp luật về tư pháp người chưa thành niên trong giai đoạn 2006-2018, trên cơ sở đó đưa ra các khuyến nghị nhằm tăng cường hiệu quả phòng ngừa, xử lý, phục hồi và tái hòa nhập cộng đồng cho người chưa thành niên (NCTN) trong thời gian tới.*

*Tài liệu này tóm lược các phát hiện và khuyến nghị chủ yếu của Báo cáo này.*

#### THÀNH TỰU

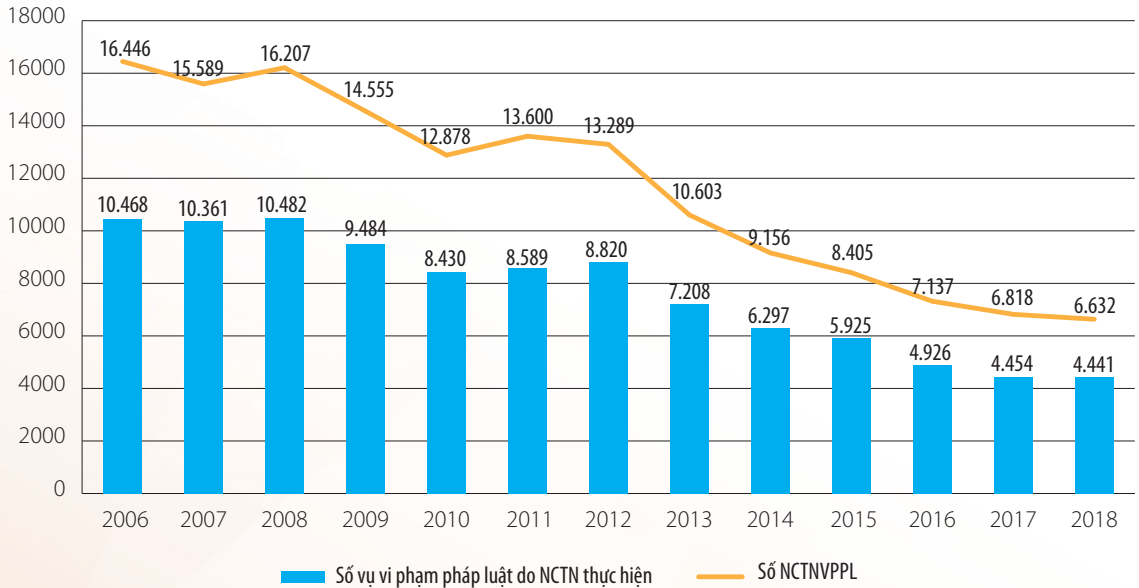
- Luật Trẻ em (LTE), Bộ luật Hình sự (BLHS), Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS), Luật Xử lý vi phạm hành chính (LXLVPHC) đã quy định những nguyên tắc tư pháp người chưa thành niên mang tính định hướng, là những chuẩn mực tối thiểu nhằm tăng cường phòng ngừa, xử lý, giáo dục, phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng cho NCTNVPL.
- LTE yêu cầu cung cấp các giải pháp can thiệp kịp thời, phù hợp với cá nhân trẻ em để phòng ngừa vi phạm, tái phạm, giúp trẻ em vi phạm pháp luật phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng.
- LTE, BLHS, BLTTHS, LXLVPHC yêu cầu ưu tiên áp dụng các biện pháp xử lý không chính thức, thay thế cho xử lý vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự (xử lý chuyển hướng), “biện pháp cưỡng chế và hạn chế tự do chỉ được áp dụng sau khi các biện pháp ngăn chặn, giáo dục khác không phù hợp”. BLTTHS giảm đáng kể thời hạn tạm giam đối với bị can chưa thành niên.
- Luật tổ chức tòa án nhân dân quy định việc hình thành tòa chuyên trách về gia đình và người chưa thành niên trong hệ thống tòa án nhân dân.
- Luật trợ giúp pháp lý mở rộng phạm vi trợ giúp pháp lý miễn phí đối với mọi trẻ em và NCTNVPL từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi.
- LTE lần đầu tiên quy định vai trò và trách nhiệm của người làm công tác bảo vệ trẻ em cấp xã trong quá trình tố tụng và xử lý vi phạm hành chính, phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng cho NCTNVPL.
- BLTTHS, LXLVPHC và nhiều văn bản dưới luật đã có các quy định mới nhằm tăng cường bảo vệ pháp lý đối với NCTNVPL và thủ tục tố tụng, xử lý thân thiện đối với NCTN, cho phép NCTNVPL và gia đình được tham gia đầy đủ hơn vào quá trình xử lý. LXLVPHC chuyển thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng từ ủy ban nhân dân cấp huyện, là cơ quan hành chính, sang cho tòa án nhân dân, là một cơ quan tư pháp, là một cải cách lớn nhằm tăng cường bảo vệ các quyền tố tụng của NCTN.
- Cơ sở pháp lý về quản lý dữ liệu và báo cáo tình hình NCTNVPL cũng đã được tăng cường.

#### THÁCH THỨC

- Thiếu các chiến lược tư pháp người chưa thành niên mang tính toàn diện và cơ chế điều phối, phối hợp liên ngành hiệu quả.
- Hệ thống luật pháp, chính sách về tư pháp người chưa thành niên vẫn còn một số khiếm khuyết, bao gồm cả việc không có luật tư pháp người chưa thành niên để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc hình thành một hệ thống tư pháp người chưa thành niên chuyên biệt.
- Hiện chưa có một mạng lưới cán bộ chuyên trách, được đào tạo và trả lương để hỗ trợ việc giáo dục, phục hồi NCTNVPL tại cộng đồng.
- Hoạt động xử lý NCTNVPL còn chưa được chuyên môn hóa. Việc hình thành Tòa gia đình và người chưa thành niên trong hệ thống tòa án nhân dân là một bước tiến quan trọng để thúc đẩy cách thức tiếp cận chuyên môn hóa trong xử lý các vụ án của NCTN. Tuy nhiên, ở các cơ quan công an, kiểm sát, luật sư thì vẫn chưa có các cán bộ chuyên trách được trang bị các kiến thức và kỹ năng cần thiết để làm việc có hiệu quả với NCTN.

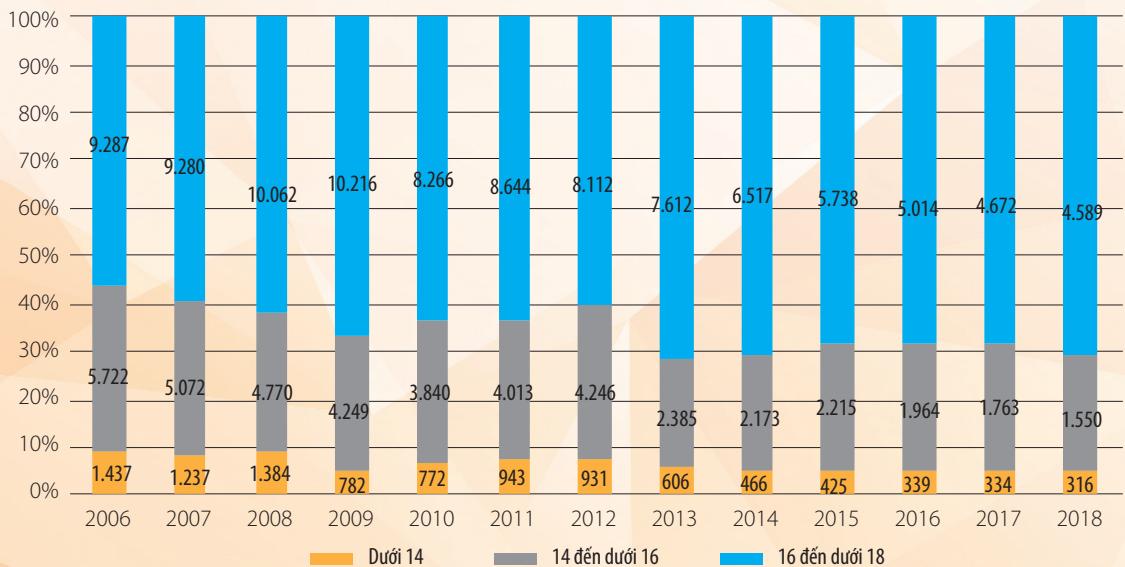
- Người chưa thành niên vi phạm pháp luật, tùy theo tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm, nhân thân của người đó và nhu cầu phòng ngừa vi phạm pháp luật, có thể bị xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.
- Trong giai đoạn 2006-2018, trung bình mỗi năm có 13000 NCTNVPL bị xử lý hình sự hoặc hành chính.
- Trong giai đoạn này, số NCTNVPL đã giảm khoảng 60%. Số vụ vi phạm hành chính do NCTN thực hiện giảm mạnh (66%), còn số vụ phạm pháp hình sự của NCTN giảm với tốc độ chậm hơn nhiều (35%).
- Khoảng 96% NCTNVPL là nam. Đa số NCTNVPL thuộc nhóm tuổi từ đủ 16 đến dưới 18. Số NCTNVPL dưới 14 tuổi chiếm tỷ lệ nhỏ nhất và có xu hướng giảm từ gần 9% vào năm 2006 xuống còn gần 5% vào năm 2018.

## Số vụ và số NCTNVPL (2006-2018)



- Khoảng 85% NCTN bị khởi tố là dân tộc Kinh, còn lại khoảng gần 15% thuộc các dân tộc ít người. Tuy nhiên, điều này không đáng ngạc nhiên vì dân tộc Kinh chiếm gần 86% tổng dân số.
- Gần 24% NCTNVPL không biết chữ hoặc chỉ học tiểu học, gần 48% đã thôi học.
- Các hành vi xâm phạm sở hữu là phổ biến nhất (gần 46%) đặc biệt là trộm cắp tài sản (gần 38%). Các hành vi xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm của người khác chiếm hơn 18% trên tổng số vi phạm. Các loại hành vi đặc biệt nghiêm trọng chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ, như giết người chiếm 1,4%, hiếp dâm, cưỡng dâm chiếm 2%, cướp tài sản 3%, cướp giật tài sản chiếm 3,6%.
- Trong giai đoạn 2011-2015, gần 71% bị can chưa thành niên bị khởi tố về một trong bốn tội danh sau: trộm cắp tài sản (34%), cố ý gây thương tích hoặc gây tổn hại cho sức khỏe của người khác (16,8%), cướp tài sản (11,9%), và cướp giật tài sản (8,1%). Ngoài ra còn sáu tội danh khác cũng phổ biến nhưng ở mức độ thấp hơn rất nhiều, bao gồm tàng trữ, vận chuyển, mua bán trái phép hoặc chiếm đoạt chất ma túy (4,8%), giết người (4,6%), vi phạm các quy định về điều khiển giao thông đường bộ (3,2%), đánh bạc (2,6%), hiếp dâm trẻ em (2,6%), hủy hoại hoặc cố ý làm hư hỏng tài sản (1,7%).

## NCTNVPL theo nhóm tuổi (2006-2018)



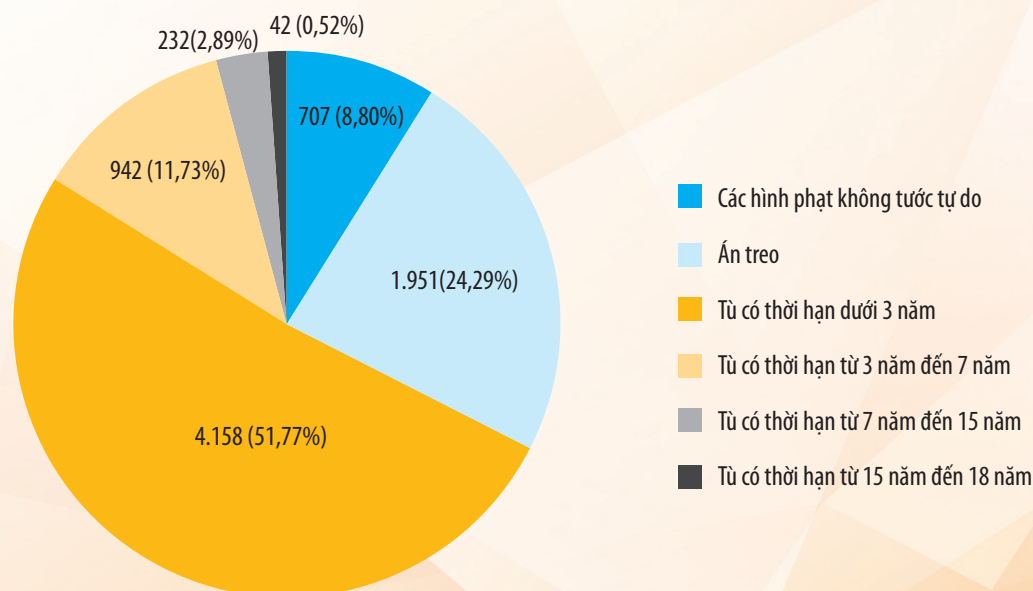
## THÀNH TỰU

- Thời gian qua, công tác thi hành pháp luật đã được chú trọng và đẩy mạnh hơn. Năm 2018, Chính phủ đã ban hành một đề án của quốc gia về đổi mới và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Bộ Tư pháp được giao trách nhiệm chủ trì công tác theo dõi thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước.
- Từ 2013 đến 2018, hơn 20 văn bản dưới luật đã được ban hành để hướng dẫn thi hành các luật mới có liên quan đến phòng ngừa, xử lý, giáo dục, phục hồi NCTNVPL.
- Hoạt động tập huấn và xây dựng năng lực nhằm thi hành hiệu quả các quy định mới của pháp luật về tư pháp người chưa thành niên được đẩy mạnh, kể cả thông qua các diễn đàn trực tuyến toàn quốc.
- Tòa gia đình và người chưa thành niên đang được hình thành trên toàn quốc, hiện đã có 36 tỉnh/thành phố thành lập tòa gia đình và người chưa thành niên.
- Số NCTNVPL bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng giảm 8 lần trong giai đoạn 2006-2017.
- Từ 2010 đến 2018, số phạm nhân chưa thành niên trong trại giam giảm 84%.

## THÁCH THỨC

- Việc áp dụng hình phạt tù có thời hạn vẫn còn phổ biến. Cứ 10 NCTN phạm tội và bị kết án thì có 9 em bị áp dụng hình phạt tù có thời hạn. Khoảng 1/3 số này được hưởng án treo để giám sát, giáo dục tại cộng đồng trong một thời gian thử thách nhất định.
- Các dịch vụ giáo dục, phục hồi tại cộng đồng cho NCTNVPL, chẳng hạn như tham vấn, giáo dục kỹ năng sống, dạy nghề, còn hạn chế cả về số lượng lẫn chất lượng, do vậy chưa thể hỗ trợ NCTNVPL một cách hiệu quả trong việc giải quyết các nguyên nhân và điều kiện vi phạm pháp luật.
- Việc thu thập, báo cáo, phân tích số liệu về NCTNVPL còn chưa được thực hiện đầy đủ và có hệ thống mặc dù cơ sở pháp lý đã có cải thiện. Vẫn còn thiếu các nghiên cứu sâu rộng về các yếu tố dẫn đến vi phạm pháp luật của NCTN và những biện pháp có hiệu quả nhất để giáo dục, phục hồi NCTNVPL, ngăn ngừa tái phạm để hỗ trợ cho công tác lập kế hoạch và xây dựng chính sách trên bằng chứng.

### Áp dụng hình phạt đối với NCTN phạm tội (2016-2018)



### **Xây dựng kế hoạch dài hạn về tư pháp NCTN**

- Cần xây dựng một kế hoạch dài hạn để đưa ra định hướng xây dựng một hệ thống tư pháp người chưa thành niên toàn diện, với các bước đi có lộ trình hợp lý và khả thi nhằm phòng ngừa và ứng phó hiệu quả, đồng bộ đối với VPPL của NCTN. Kế hoạch này cần xác định các nguyên tắc chủ đạo cần tuân thủ trong toàn bộ hệ thống tư pháp người chưa thành niên, từ phòng ngừa, xử lý, giáo dục, phục hồi, cho đến tái hòa nhập cộng đồng cho NCTNVPL.

### **Tăng cường điều phối về tư pháp NCTN và phối hợp liên ngành**

- Hệ thống tư pháp người chưa thành niên có sự tham gia của rất nhiều cơ quan, tổ chức, có liên kết với nhau và phụ thuộc lẫn nhau. Để hệ thống này hoạt động có hiệu quả cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng cơ quan, cũng như cơ chế bảo đảm điều phối, phối hợp có hiệu quả và nhất quán trong định hướng hoạt động của tất cả các bên tham gia.
- Cần xác định một cơ quan đầu mối về tư pháp người chưa thành niên, có trách nhiệm điều phối và thúc đẩy việc hoàn thiện chính sách, bảo đảm công tác phối hợp liên ngành được chặt chẽ và hiệu quả cũng như theo dõi, giám sát tổng thể về tư pháp người chưa thành niên.

### **Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về tư pháp NCTN**

- Cần nghiên cứu khả năng xây dựng một đạo luật về tư pháp người chưa thành niên toàn diện để quy định các nguyên tắc và thủ tục xử lý NCTNVPL. Một văn bản luật như vậy sẽ tạo ra cơ sở pháp lý thống nhất về tư pháp người chưa thành niên, thúc đẩy cách tiếp cận chuyên môn hóa trong xử lý NCTNVPL và tăng cường sự liên kết giữa hệ thống tư pháp người chưa thành niên với hệ thống bảo vệ trẻ em.

### **Nâng cao năng lực và từng bước chuyên môn hóa đội ngũ cán bộ trong lĩnh vực tư pháp NCTN**

- Cần tiếp tục tăng cường xây dựng năng lực, đặc biệt là đào tạo, tập huấn mang tính hệ thống để trang bị cho các cán bộ tham gia vào việc phòng ngừa, xử lý, phục hồi cho NCTNVPL những kiến thức và kỹ năng cần thiết nhằm giải quyết các vụ việc của người chưa thành niên một cách hiệu quả. Việc đẩy nhanh tiến trình hình thành tòa gia đình và người chưa thành niên trên toàn quốc, đặc biệt là ở cấp huyện là hết sức cần thiết. Nên tiến hành các biện pháp để từng bước hình thành các tổ/nhóm điều tra chuyên trách về vụ án liên quan đến NCTN, bao gồm thực hiện nghiên cứu khả thi và sau đó thí điểm ở các thành phố lớn và các địa bàn trọng điểm khác.

### **Sự tham gia của nhân viên công tác xã hội trong hệ thống tư pháp NCTN**

- Cần quy định rõ trong LTE, BLHS, BLTTHS, LXLVPHC và các văn bản dưới luật về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của nhân viên công tác xã hội trong việc phòng ngừa, xử lý, giáo dục, phục hồi và tái hòa nhập cộng đồng cho NCTNVPL. Cần giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm phát triển và quản lý đội ngũ nhân viên công tác xã hội trong hệ thống tư pháp.

### **Tăng cường áp dụng các biện pháp không chính thức (xử lý chuyển hướng), tư pháp phục hồi và các dịch vụ giáo dục, phục hồi tại cộng đồng cho NCTNVPL**

- Cần từng bước tăng cường sự đa dạng và chất lượng của các chương trình giáo dục, phục hồi tại cộng đồng, với sự tham gia chủ động, tích cực của gia đình, nhà trường, cộng đồng, khu vực kinh tế tư nhân, các cơ sở cung cấp dịch vụ và các chủ thể khác.

### **Giảm áp dụng các chế tài giam giữ**

- Cần hạn chế áp dụng các chế tài giam giữ thông qua việc thu hẹp phạm vi áp dụng và rút ngắn thời hạn tối đa của hình phạt tù có thời hạn đối với NCTN phạm tội. Cần nghiên cứu và đề xuất chỉ áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng như một chế tài hình sự thay vì biện pháp xử lý hành chính.

### **Tăng cường hệ thống theo dõi, giám sát, cơ sở khoa học về tư pháp NCTN**

- Cần xây dựng một hệ thống dữ liệu tích hợp về tư pháp người chưa thành niên để thu thập, phân tích, quản lý dữ liệu một cách tập trung, hệ thống, ổn định; cần đẩy mạnh nghiên cứu để cung cấp những thông tin xác thực, có cơ sở khoa học cho quá trình tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về tư pháp NCTN.

### **Tăng cường truyền thông, nâng cao nhận thức về tư pháp NCTN**

- Cần tăng cường truyền thông, nâng cao nhận thức nhằm thúc đẩy sự ủng hộ và tham gia của đồng đảo các cơ quan, tổ chức, và mọi người dân trong việc thực hiện những giải pháp hiệu quả trong phòng ngừa, xử lý, giáo dục, phục hồi, tái hòa nhập cộng đồng cho NCTNVPL, đồng thời mở đường tiếp tục hoàn thiện chính sách, luật pháp về tư pháp NCTN trong thời gian tới.