

VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÔNG DÂN TRONG PHÁP LUẬT VỀ TẠM GIỮ NGƯỜI THEO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

TS. BÙI THỊ ĐÀO *

Tạm giữ người theo thủ tục hành chính là biện pháp cưỡng chế được áp dụng nhằm ngăn chặn vi phạm hành chính hoặc đảm bảo việc xử lý vi phạm hành chính. Đây là biện pháp cưỡng chế có liên quan trực tiếp đến những quyền cơ bản của công dân như quyền tự do thân thể, tự do đi lại nên làm thế nào để việc áp dụng biện pháp này không xâm phạm đến những quyền cơ bản có liên quan là vấn đề cần được coi trọng. Các quy định của pháp luật về biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính rất chú ý đến vấn đề này và mục đích bảo đảm quyền công dân được thể hiện chủ yếu trong các quy định về trường hợp tạm giữ và về thủ tục tạm giữ.

1. Bảo đảm quyền công dân trong pháp luật hiện hành về tạm giữ người theo thủ tục hành chính

- Bảo đảm quyền công dân trong việc xác định thời hạn tạm giữ

Khi xét thấy cần tạm giữ người theo thủ tục hành chính, người có thẩm quyền phải ra quyết định tạm giữ bằng văn bản trong đó xác định thời hạn tạm giữ phù hợp với mục đích tạm giữ. Thời hạn tạm giữ ghi trong quyết định không được quá thời hạn pháp luật quy định là 12 giờ, trong trường hợp cần thiết, thời hạn tạm giữ có thể kéo dài nhưng không quá 24 giờ. Đối với vi phạm hành chính ở nơi xa xôi, hẻo lánh, biên giới, hải đảo thì thời hạn tối đa không quá 48 giờ kể

từ thời điểm bắt đầu giữ người vi phạm. Trường hợp thời hạn tạm giữ ghi trong quyết định hết mà mục đích tạm giữ chưa đạt được thì trước khi hết thời hạn tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ phải ra quyết định kéo dài thời hạn tạm giữ, trong đó ghi rõ lý do, thời hạn kéo dài và tổng thời gian tạm giữ không được quá thời hạn pháp luật quy định nói trên. Như vậy, thời hạn tạm giữ người theo thủ tục hành chính tương đối ngắn, phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của vi phạm hành chính. Hơn nữa, pháp luật còn quy định, trong trường hợp chưa hết thời hạn ghi trong quyết định tạm giữ nhưng đã điều tra, xác minh làm rõ, có đủ cơ sở để kết luận và đã xử lý xong hành vi vi phạm thì người ra quyết định tạm giữ phải chấm dứt ngay việc tạm giữ. Quy định này chứng tỏ thời hạn tạm giữ người hoàn toàn nhằm mục đích ngăn chặn, xử lý vi phạm hành chính, hạn chế đến mức thấp nhất sự ảnh hưởng bất lợi đến các quyền cơ bản của công dân.

- Bảo đảm quyền công dân trong việc thông báo quyết định tạm giữ

Khi tạm giữ người chưa thành niên vào ban đêm hoặc giữ trên 6 giờ thì người ra quyết định tạm giữ phải thông báo cho cha, mẹ hoặc người giám hộ của họ biết. Khi tạm

* Giảng viên chính Khoa hành chính-nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

giữ người đã thành niên nếu họ yêu cầu thì người ra quyết định phải thông báo cho gia đình, tổ chức nơi làm việc hoặc học tập của họ biết. Thông báo quyết định tạm giữ không chỉ được pháp luật quy định là thủ tục bắt buộc trong những trường hợp nói trên mà còn được bảo đảm thực hiện bằng việc quy định nếu vì lí do khách quan không thể thông báo được thì phải báo cho người bị tạm giữ biết và phải ghi vào sổ theo dõi tạm giữ. Việc thông báo quyết định tạm giữ vừa giúp người tạm giữ yên tâm rằng người thân, người có trách nhiệm quản lí họ không phải lo lắng một cách không cần thiết về sự vắng mặt của họ, vừa tránh cho họ có thể gặp phải những khó khăn do sự vắng mặt không rõ lí do tại nơi công tác, học tập.

- Bảo đảm quyền công dân trong thủ tục giao, nhận người có hành vi vi phạm hành chính

Khi người có hành vi vi phạm hành chính bị người không có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ bắt giữ thì người bắt giữ phải dẫn giải người vi phạm đến và bàn giao cho người có thẩm quyền ra quyết định. Việc giao, nhận người này phải được lập biên bản ghi rõ ngày, tháng, năm, địa điểm lập biên bản; họ, tên, chức vụ, địa chỉ của bên giao và bên nhận; họ, tên, địa chỉ, số chứng minh nhân dân hoặc giấy tờ tùy thân khác; hành vi vi phạm, tình trạng sức khoẻ của người vi phạm, tang vật, tài sản của họ (nếu có). Giao, nhận người có hành vi vi phạm hành chính là việc chuyển giao trách nhiệm về người vi phạm từ người bắt giữ sang người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ. Biên bản ghi nhận tình trạng sức khoẻ, tang vật, tài sản của người vi phạm có mục đích xác định thời điểm chấm dứt trách nhiệm của bên giao, phát sinh trách

nhiệm bên nhận về sức khoẻ và tài sản của người vi phạm nên cũng đồng thời có giá trị bảo vệ người vi phạm tránh khả năng bị xâm hại đến sức khoẻ, tài sản trong quá trình bị áp dụng biện pháp tạm giữ.

- Bảo đảm quyền công dân trong thi hành quyết định tạm giữ

Một là nơi thi hành quyết định tạm giữ (nơi tạm giữ) phải thoáng mát, đảm bảo ánh sáng, hợp vệ sinh, an toàn về phòng cháy, chữa cháy, phải có nơi tạm giữ riêng cho người chưa thành niên, phụ nữ. Nếu tạm giữ người qua đêm thì phải bố trí giường hoặc sàn nằm tối thiểu 2m² một người và phải có chăn, màn, chiếu. Không được tạm giữ người theo thủ tục hành chính tại nhà tạm giữ, phòng tạm giam hình sự. Nơi tạm giữ người phải như vậy mới đủ những điều kiện tối thiểu đảm bảo sức khoẻ, nhân phẩm và sự an toàn cho người bị tạm giữ.

Hai là người có trách nhiệm quản lí người bị tạm giữ phải phổ biến quyền, nghĩa vụ của người bị tạm giữ, nội quy tạm giữ và những quy định có liên quan đến họ khi tiếp nhận người bị tạm giữ. Thủ tục này ngoài mục đích giúp người tạm giữ biết và tự giác chấp hành các quy định có liên quan đến tạm giữ còn có tác dụng giúp người bị tạm giữ tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong quá trình bị tạm giữ hay yêu cầu cơ quan có thẩm quyền bảo vệ những quyền, lợi ích đó sau này.

Ba là tư trang, tài sản người bị tạm giữ mang theo phải được kí gửi tại nơi tạm giữ. Việc giao, nhận tư trang, tài sản phải được ghi đầy đủ, cụ thể vào sổ theo dõi tạm giữ và phải có chữ kí của người bị tạm giữ. Nếu tài sản có số lượng hoặc giá trị lớn thì phải lập

biên bản (có chữ kí của người bị tạm giữ, người nhận giữ tài sản) ghi đầy đủ, cụ thể số lượng, chủng loại, hình thức, tình trạng đồ vật. Khi rời nơi tạm giữ, người bị tạm giữ được nhận lại tài sản. Người bị tạm giữ được bồi thường nếu tài sản bị hư hỏng, mất mát. Quy định này cho thấy người bị tạm giữ theo thủ tục hành chính bị hạn chế quyền tự do thân thể, tự do đi lại trong khoảng thời gian nhất định do cần phải đình chỉ, ngăn chặn hành vi vi phạm hành chính hay bảo đảm xử lí vi phạm hành chính nên các quyền về tài sản của họ không liên quan đến mục đích tạm giữ sẽ được bảo đảm.

Bốn là cơ quan, đơn vị của người quyết định tạm giữ có trách nhiệm bảo đảm chế độ ăn uống của họ theo quy định của pháp luật nếu người bị tạm giữ hoặc gia đình của họ không tự đảm bảo được việc ăn uống trong thời gian tạm giữ. Người được giao trách nhiệm quản lí người bị tạm giữ phải thường xuyên giám sát, bảo vệ, theo dõi người bị tạm giữ. Nếu thấy người bị tạm giữ có biểu hiện bất thường về tâm lí, sức khoẻ thì phải báo cáo người ra quyết định tạm giữ để xử lí kịp thời. Nếu người bị tạm giữ bị bệnh thì phải được điều trị tại chỗ hoặc tại cơ sở y tế hoặc cho phép gia đình đưa họ về chăm sóc.

- Bảo đảm quyền công dân trong việc vào sổ theo dõi tạm giữ việc tiếp nhận, chấm dứt tạm giữ

Khi tiếp nhận người có quyết định tạm giữ, người có trách nhiệm quản lí người bị tạm giữ vào sổ theo dõi tạm giữ. Khi hết thời hạn tạm giữ, người ra quyết định tạm giữ phải chấm dứt ngay việc tạm giữ đối với người bị tạm giữ và phải ghi vào sổ theo dõi tạm giữ, có chữ kí xác nhận của người bị tạm giữ.

Trường hợp người bị tạm giữ từ chối kí xác nhận thì người ra quyết định tạm giữ phải lập biên bản hoặc phân công người đang trực tiếp thi hành nhiệm vụ tiến hành lập biên bản ghi rõ lí do từ chối kí xác nhận. Việc ghi sổ theo dõi tạm giữ hành chính việc tiếp nhận người tạm giữ, chấm dứt tạm giữ có ý nghĩa xác định thời gian tạm giữ trên thực tế phù hợp với quy định của pháp luật và thời hạn ghi trong quyết định tạm giữ. Ý nghĩa này được khẳng định ở chữ kí xác nhận của người bị tạm giữ. Do vậy, vào sổ theo dõi tạm giữ việc tiếp nhận người bị tạm giữ, việc chấm dứt tạm giữ cũng có giá trị bảo đảm quyền công dân của người bị tạm giữ.

2. Bình luận một số quy định về tạm giữ người theo thủ tục hành chính với vấn đề bảo đảm quyền công dân

Thứ nhất, quy định về thời điểm bắt đầu tính thời hạn tạm giữ. Pháp luật quy định thời hạn tạm giữ được tính kể từ thời điểm bắt đầu giữ người vi phạm.⁽¹⁾ Giả sử trường hợp hành vi vi phạm hành chính được phát hiện bởi người không có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ nhưng người đó cho rằng cần áp dụng biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính để ngăn chặn, đình chỉ ngay hành vi vi phạm hoặc cần thu thập, xác minh các tình tiết quan trọng làm căn cứ xử lí vi phạm hành chính nên đã bắt giữ, dẫn giải người vi phạm đến người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ. Nếu người có thẩm quyền ra quyết định thấy cần tạm giữ thì ra quyết định tạm giữ và người vi phạm sẽ bị tạm giữ tại nơi tạm giữ. Trong trường hợp này, thời điểm bắt đầu giữ người được xác định như thế nào là điều quan trọng nhưng pháp luật lại không quy định rõ. Đó có thể là

thời điểm người phát hiện hành vi vi phạm hành chính bắt giữ người vi phạm hay có thể là thời điểm người vi phạm thực tế bị tạm giữ tại nơi tạm giữ. Nếu tính thời hạn tạm giữ bắt đầu từ thời điểm người vi phạm bị bắt giữ thì có điểm hợp lý là từ thời điểm đó người bị bắt giữ đã bị hạn chế quyền tự do và việc bắt giữ này có tác dụng ngăn chặn, đình chỉ hành vi vi phạm hành chính. Tuy nhiên, nếu tính thời hạn tạm giữ như vậy thì cũng có điểm không hợp lý vì khi chưa có quyết định tạm giữ thì chưa thể thực hiện biện pháp tạm giữ đối với người vi phạm và nếu người bắt giữ cho rằng cần phải tạm giữ nhưng người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ xét thấy không cần phải tạm giữ thì cần phải hiểu như thế nào về khoảng thời gian từ khi người vi phạm bị bắt giữ đến khi người có thẩm quyền quyết định không tạm giữ. Nếu tính thời hạn tạm giữ từ thời điểm người vi phạm bị tạm giữ tại nơi tạm giữ thì hợp lý ở chỗ thời điểm đó mới thực sự là thời điểm bắt đầu thi hành quyết định tạm giữ. Tuy nhiên, trên thực tế, người vi phạm đã bị hạn chế tự do ngay từ khi bị bắt giữ. Trường hợp thời gian từ khi bắt giữ đến khi ra quyết định tạm giữ kéo dài do phải dẫn giải người vi phạm đi xa chẳng hạn thì tổng thời gian thực tế người vi phạm bị hạn chế tự do có thể kéo dài hơn thời hạn tạm giữ do pháp luật quy định. Điều đó sẽ ảnh hưởng bất lợi đến quyền tự do của công dân. Hơn nữa, trường hợp việc tạm giữ chỉ nhằm mục đích ngăn chặn, đình chỉ hành vi vi phạm hành chính và mục đích này đã đạt được trước khi có quyết định tạm giữ nên không cần ra quyết định tạm giữ nữa thì việc giữ người trong trường hợp này được coi là biện pháp cưỡng

chế hành chính nào. Cả hai cách tính thời hạn nói trên đều có điểm không thoả đáng và nếu thời điểm tính thời hạn tạm giữ không được hiểu một cách thống nhất thì khó tránh khỏi áp dụng tùy tiện, xâm phạm quyền cơ bản của công dân. Vì vậy, pháp luật cần quy định rõ ràng, hợp lý thời điểm bắt đầu tính thời hạn tạm giữ. Nên chăng, quy định thời hạn tạm giữ tính từ thời điểm thực sự giữ người tại nơi tạm giữ và quy đổi khoảng thời gian từ khi người vi phạm bị bắt giữ đến khi thực sự tạm giữ với hệ số nhất định để tính vào thời hạn tạm giữ, ví dụ 2 giờ trong khoảng thời gian đó được trừ đi 1 giờ tạm giữ.

Thứ hai, quy định về giao, nhận người có hành vi vi phạm hành chính. Khi hành vi vi phạm hành chính được phát hiện bởi người không có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ thì người phát hiện, bắt giữ người vi phạm phải dẫn giải và bàn giao cho người ra quyết định. Khi giao, nhận người phải lập biên bản giao, nhận trong đó ghi rõ thời gian, địa điểm lập biên bản; họ, tên, chức vụ, địa chỉ bên giao, bên nhận; họ, tên, địa chỉ, số chứng minh nhân dân hoặc giấy tờ tùy thân khác, hành vi vi phạm, tình trạng sức khỏe của người vi phạm, tang vật, tài sản của họ (nếu có); trường hợp có người chứng kiến, người bị hại thì phải ghi rõ họ, tên, địa chỉ của người đó và có chữ kí của họ.⁽²⁾ Việc lập biên bản giao, nhận người là cần thiết nhằm xác định trách nhiệm của bên giao và bên nhận về sức khỏe, tài sản của người vi phạm nên các thông tin về người giao, người nhận, người vi phạm là nội dung bắt buộc phải có trong biên bản. Nhưng thông tin về người bị hại, người làm chứng hành vi vi phạm hành chính thì hoàn toàn không cần thiết vì những

thông tin đó không liên quan gì đến việc giao, nhận người vi phạm hành chính. Những thông tin về người làm chứng, người bị hại chỉ liên quan đến việc xử lý vi phạm hành chính và đã được ghi trong biên bản vi phạm hành chính, trong biên bản đó cũng đã có chữ kí của họ. Mặt khác, nếu nơi xảy ra vi phạm cách xa nơi người có thẩm quyền ra quyết định tạm giữ thì quy định bắt buộc phải có chữ kí của người làm chứng, người bị hại trong biên bản giao, nhận người vi phạm chắc chắn gây phiền hà cho họ do họ phải đi đến nơi giao, nhận, người vi phạm. Vì vậy, pháp luật không nên quy định phải có chữ kí của người làm chứng, người bị hại trong biên bản giao, nhận người vi phạm.

Thứ ba, quy định về chấm dứt tạm giữ. Việc chấm dứt tạm giữ phải được ghi vào sổ theo dõi tạm giữ, có chữ kí xác nhận của người bị tạm giữ. Trường hợp người bị tạm giữ từ chối kí xác nhận thì người ra quyết định phải lập biên bản hoặc phân công người đang trực tiếp thi hành nhiệm vụ lập biên bản và ghi rõ lí do từ chối kí xác nhận. Biên bản phải có chữ kí của người lập biên bản, người ra quyết định tạm giữ, người chứng kiến (nếu có).⁽³⁾ Vào sổ việc chấm dứt tạm giữ có chữ kí xác nhận của người bị tạm giữ góp phần xác định thời hạn tạm giữ thực tế đúng thời hạn được ghi trong quyết định tạm giữ. Trường hợp người bị tạm giữ từ chối kí xác nhận việc chấm dứt tạm giữ có thể có nhiều lí do trong đó không loại trừ trường hợp họ đã bị giữ quá thời hạn quy định nhưng trong sổ theo dõi tạm giữ lại ghi đúng thời hạn. Trường hợp này trong biên bản ghi nhận lí do người bị tạm giữ từ chối kí xác nhận việc chấm dứt tạm giữ nếu chỉ có chữ kí của người

ra quyết định tạm giữ, người lập biên bản (người đang trực tiếp thi hành nhiệm vụ) thì chưa đủ đảm bảo tính khách quan cho lí do được nêu trong biên bản. Để đảm bảo tính khách quan thì việc lập biên bản này cần có người làm chứng và trong biên bản phải có chữ kí của họ. Như vậy, pháp luật không nên quy định trong biên bản về việc từ chối kí xác nhận chấm dứt tạm giữ có thể có chữ kí của người làm chứng mà cần quy định bắt buộc phải có chữ kí của người làm chứng.

Thứ tư, quy định về các loại tài sản bị cầm đưa vào nơi tạm giữ. Khoản 2 Điều 4 quy chế tạm giữ người theo thủ tục hành chính quy định người bị tạm giữ không được đưa vào nơi tạm giữ vũ khí, điện thoại di động, văn hoá phẩm độc hại, rượu bia và các chất gây nghiện khác hoặc các vật dụng có thể gây cháy nổ, ảnh hưởng đến trật tự, an toàn nơi tạm giữ. Các vật dụng nói trên có loại thì việc sử dụng là bất hợp pháp, có loại việc đưa vào nơi tạm giữ sẽ không bảo đảm an toàn cho người bị tạm giữ, nơi tạm giữ và những người khác nên việc cầm đưa vào nơi tạm giữ là đúng. Tuy nhiên, đối với điện thoại di động thì cơ sở lí luận và thực tiễn của việc cầm mang vào nơi tạm giữ là vấn đề cần bàn. Điện thoại di động hiện nay là phương tiện thông tin liên lạc rất thông thường của hầu hết mọi người. Nếu sử dụng bình thường thì hoàn toàn vô hại, thậm chí người bị tạm giữ có thể tự thông báo cho gia đình, cơ quan, tổ chức quản lí họ biết họ đang bị tạm giữ để người ra quyết định tạm giữ không cần phải thông báo việc tạm giữ. Trong một số trường hợp người bị tạm giữ có những công việc phải giao dịch, giải quyết qua điện thoại, nếu không cho họ sử

dụng điện thoại thì sẽ ảnh hưởng bất lợi đến công việc của họ và có thể cả công việc của cơ quan, tổ chức của họ nữa. Sự ảnh hưởng này là không đáng có và nằm ngoài mục đích tạm giữ. Vì vậy, việc cấm mang điện thoại di động vào nơi tạm giữ hay chỉ cấm mang trong những trường hợp nhất định cần phải được cân nhắc lại để không gây những tác động không mong muốn trong việc áp dụng biện pháp tạm giữ người.

Tóm lại, trong những trường hợp cần thiết do pháp luật quy định, trong khi xử lý vi phạm hành chính, người có thẩm quyền có quyền áp dụng biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Do biện pháp này liên quan trực tiếp đến một số quyền cơ bản của công dân nên pháp luật đã quy định khá chặt chẽ các vấn đề liên quan đến việc tạm giữ người. Mặc dù vậy, pháp luật về tạm giữ người cần được hoàn thiện để đảm bảo sự hài hoà giữa mục đích của việc áp dụng biện pháp tạm giữ và yêu cầu bảo đảm các quyền công dân cơ bản của người có hành vi vi phạm hành chính và những người có liên quan./

(1).Xem: Khoản 3 Điều 2 Quy chế tạm giữ người theo thủ tục hành chính ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ số 162/2004/NĐ-CP ngày 7/9/2004, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định của Chính phủ số 19/2009/NĐ-CP ngày 19/2/2009.

(2).Xem: Khoản 1 Điều 8 Quy chế tạm giữ người theo thủ tục hành chính ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ số 162/2004/NĐ-CP ngày 7/9/2004, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định của Chính phủ số 19/2009/NĐ-CP ngày 19/2/2009.

(3).Xem: Khoản 4 Điều 2 Quy chế tạm giữ người theo thủ tục hành chính ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ số 162/2004/NĐ-CP ngày 7/9/2004, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định của Chính phủ số 19/2009/NĐ-CP ngày 19/2/2009.

MỘT SỐ BẤT CẬP... (tiếp theo trang 9)

Vậy trong trường hợp này thì phần kết hợp của các bên tham gia tập trung kinh tế trên thị trường liên quan sẽ được xác định như thế nào, để từ đó xem xét việc sáp nhập đó có được thực hiện theo LCT hay không? Bởi sẽ có rất nhiều thị trường sản phẩm liên quan khác nhau trong vụ sáp nhập này.

Để dễ dàng trong việc đặt ra ngưỡng để kiểm soát hành vi tập trung kinh tế làm cản trở cạnh tranh trên thị trường, pháp luật của một số nước như Hoa Kỳ, Đức, Pháp cũng như pháp luật Liên minh châu Âu lấy tiêu chí doanh thu (bằng một con số tuyệt đối) của các bên tham gia tập trung kinh tế là ngưỡng để kiểm soát các vụ tập trung kinh tế không kể theo chiều ngang, theo chiều dọc hoặc tập trung kinh tế hỗn hợp. *Ví dụ*, theo quy chế sáp nhập của Liên minh châu Âu, các vụ tập trung kinh tế có tác động ít nhất đến 3 quốc gia thành viên sẽ phải thông báo cho cơ quan có thẩm quyền nếu doanh thu kết hợp của các bên tham gia tập trung kinh tế vượt 2,5 tỉ euro.⁽¹⁰⁾

Như vậy, sau 5 năm thực thi pháp luật điều chỉnh hành vi hạn chế cạnh tranh được quy định trong LCT và một số văn bản hướng dẫn thi hành đã bộc lộ một số hạn chế cần khắc phục. Đây là những vấn đề cơ quan có thẩm quyền cần xem xét đề nghị và đưa vào chương trình sửa đổi LCT đảm bảo LCT thực sự là công cụ quan trọng trong chính sách cạnh tranh để bảo vệ, duy trì cạnh tranh trong nền kinh tế./

(10).Xem: Vụ pháp chế - Bộ thương mại, *Luật mẫu về cạnh tranh của Tổ chức thương mại và phát triển của Liên hợp quốc*, 2003, tr. 76.