

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT THI HÀNH ÁN PHẠT TÙ VÀ PHƯƠNG HƯỚNG HOÀN THIỆN

*Phạm Văn Lợi**

I. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THI HÀNH ÁN PHẠT TÙ Ở VIỆT NAM

Công tác thi hành án phạt tù được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh Thi hành án phạt tù năm 1993, Nghị định số 60/CP ngày 16.9.1993 về ban hành Quy chế trại giam, Nghị định số 60/2001/NĐ-CP ngày 04.9.2001 của Chính phủ về sửa đổi Điều 3 Quy chế trại giam và các văn bản liên quan như Bộ luật Hình sự 1999, Bộ luật Tố tụng Hình sự 2003...

1. Về mặt tổ chức

Pháp lệnh Thi hành án phạt tù năm 1993 đã đánh dấu một bước phát triển thống nhất trong cơ cấu tổ chức của công tác thi hành án phạt tù. Điều 5 Pháp lệnh quy định: "Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác thi hành án phạt tù trong phạm vi cả nước;... Bộ Nội vụ và Bộ Quốc phòng giúp Chính phủ quản lý công tác thi hành án phạt tù và tổ chức công tác thi hành án phạt tù". Như vậy, công tác thi hành án phạt tù sau Pháp lệnh vẫn được tiến hành theo hai cơ chế quản lý, nhưng đã có sự hoàn thiện hơn, khoa học hơn. Chính phủ trực tiếp giao nhiệm vụ cho Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) và Bộ Quốc phòng quản lý và thực hiện công tác thi hành án phạt tù, nội dung quản lý bao gồm:

- Giúp Chính phủ chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác về công tác thi hành án phạt tù;

- Chỉ đạo và kiểm tra công tác thi hành án phạt tù, trực tiếp quản lý hệ thống trại giam, quyết định việc thành lập, giải thể các trại giam;

- Hướng dẫn giám thị trại giam thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý, giam giữ giáo dục lao động và học tập đối với người đang chấp hành hình phạt tù;

- Quản lý công tác đào tạo, thực hiện chế độ chính sách đối với cán bộ chiến sỹ làm công tác thi hành án phạt tù;

- Quản lý cơ sở vật chất kỹ thuật và trang thiết bị cần thiết cho việc thi hành án phạt tù.

Có thể nói Pháp lệnh Thi hành án phạt tù ra đời ngày 8/3/1993 đã tạo cơ sở pháp lý có hiệu quả cao trong tổ chức và hoạt động của công tác thi hành án phạt tù.

Ngày 16/9/1993 Quy chế trại giam được ban hành kèm theo Nghị định số 60/CP của Chính phủ đã quy định cụ thể và chặt chẽ hơn về tổ chức trại giam; nhiều hoạt động liên quan đến trại giam đã được ghi nhận, khái niệm trại giam và phạm nhân được quy định, quy mô trại giam, hệ thống tổ chức trại giam với nhiệm vụ, quyền hạn cũng như tiêu chuẩn của các cán bộ quản lý trại giam được quy định một cách chi tiết. Tổ chức bộ máy quản lý trại giam gồm có giám thị, phó giám thị, quản giáo, nhân viên, kỹ thuật viên và sỹ quan, chiến sỹ thuộc lực lượng vũ trang bảo vệ. Ban giám thị được tổ chức chặt chẽ với các chức danh khác như quản giáo, chuyên viên, nhân viên, kỹ thuật viên, sỹ quan, chiến sỹ vũ trang bảo vệ, mỗi phân trại có một phân trại trưởng... cùng với những quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn và tiêu chuẩn để trở thành nhân viên phụ trách trại giam (Điều 6 - Quy chế trại giam)... Ngày 20/7/1998, Viện trưởng VKSNDTC ban hành Quy chế của VKSNDTC về công tác kiểm sát việc giam, giữ và cải tạo (ban hành theo Quyết định số 43/QĐ-KSGGCT), công tác thi hành án

* TS. Phó Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, BTP

phạt tù đã được bảo đảm hơn trong việc thực hiện theo pháp luật.

Để đảm bảo hiệu lực của Pháp lệnh Thi hành án phạt tù và căn cứ vào Nghị định số 250/CP ngày 12/6/1981 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Nội vụ, ngày 13/12/1993 Quyết định số 458/BNV (V19) của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc quản lý Nhà nước công tác thi hành án phạt tù trong lực lượng Công an nhân dân đã giao cho Cục quản lý trại giam giúp Bộ trưởng quản lý thi hành án phạt tù. Cục quản lý trại giam được lập một phòng, công an cấp tỉnh lập một tổ chuyên trách từ 3 đến 5 cán bộ thuộc PV11, công an cấp huyện 1 cán bộ chuyên trách thuộc đội tổng hợp và phải lập hồ sơ theo dõi công tác quản lý. Như vậy hệ thống thực hiện công tác thi hành án phạt tù đã được tổ chức khá thống nhất từ Trung ương đến cấp huyện.

2. Về thủ tục và trình tự thi hành án phạt tù

Bộ luật Tố tụng Hình sự 2003 và Pháp lệnh Thi hành án phạt tù 1993 đã quy định khá cụ thể về trình tự và thủ tục thi hành án phạt tù. Những quy định đó đã tạo rất nhiều thuận lợi cho hoạt động thi hành án phạt tù khi mà thực tiễn thi hành án nói chung và thi hành án phạt tù nói riêng đang gặp nhiều khó khăn.

Thủ tục đưa người bị kết án tù vào trại giam để chấp hành hình phạt, thủ tục tiếp nhận phạm nhân được quy định khá cụ thể và chặt chẽ có tác dụng trong việc thực hiện công tác thi hành án phạt tù đúng đối tượng và thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật, điều chưa thấy ở các văn bản pháp luật trước đây.

Khi đưa người bị kết án tù vào trại giam để chấp hành hình phạt, cơ quan thi hành án phạt tù phải có đủ các giấy tờ: Bản sao bản án, quyết định phạt tù đã có hiệu lực pháp luật; Quyết định thi hành bản án; Danh chỉ bản xác định căn cước của người bị kết án tù; Hồ sơ sức khỏe; Những tài liệu khác có liên quan đến nhân thân phạm nhân (nếu

có); Quyết định của cơ quan quản lý trại giam đưa người bị kết án tù vào trại giam; Nhận xét thái độ chấp hành quyết định thi hành án tại nơi giam trước đây của phạm nhân (nếu là phạm nhân chuyển trại).

Trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày tiếp nhận người bị kết án tù vào trại giam, giám thị trại giam phải thông báo bằng văn bản cho Tòa án đã ra quyết định thi hành án, cơ quan quản lý thi hành án và thân nhân người bị kết án biết.

Bên cạnh đó pháp luật về thi hành án phạt tù đã điều chỉnh cụ thể hơn trong một số lĩnh vực như thủ tục đưa người bị kết án tù vào trại giam để chấp hành hình phạt, hoãn thi hành án phạt tù, việc giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù, tạm đình chỉ thi hành án phạt tù theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự. (Thông tư số 03/TTLN ngày 30/6/1993 của liên ngành TANDTC - Bộ Nội vụ - VKSNDTC hướng dẫn thực hiện một số quy định của Pháp lệnh Thi hành án phạt tù).

Chế độ giam giữ, giáo dục, lao động và sinh hoạt đối với người đang chấp hành hình phạt tù vừa thể hiện được mục đích giáo dục phạm nhân, vừa thể hiện được chính sách nhân đạo của nhà nước ta đối với người phạm tội. Người chấp hành hình phạt tù theo định kỳ được nhà nước cấp phát quần áo, chăn, chiếu, màn, các đồ dùng thiết yếu khác. Trong thời gian chấp hành hình phạt, người bị kết án phải lao động được học pháp luật, học văn hoá, học nghề, được thông tin về chính sách, thời sự phù hợp với điều kiện của trại giam. Người bị kết án tù được gửi và nhận thư, bưu kiện, bưu phẩm, gặp nhân thân và nhận quà theo quy chế trại giam; có quyền khiếu nại, tố cáo về những quyết định hoặc hành vi trái pháp luật của cá nhân và cơ quan thi hành án, của những người, cơ quan khác... và chịu trách nhiệm trước pháp luật về những hành vi của mình... Giám thị trại giam có trách nhiệm định kỳ thông báo tình hình chấp hành hình phạt cho thân nhân phạm nhân và yêu cầu thân nhân có trách nhiệm

tham gia vào việc giáo dục. Hai tháng trước khi hết hạn chấp hành hình phạt tại trại giam, giám thị trại giam phải thông báo cho UBND xã, phường, thị trấn nơi họ sẽ về cư trú để chính quyền địa phương có trách nhiệm giúp đỡ người đó tạo lập cuộc sống bình thường.

Như vậy thủ tục thực hiện của công tác thi hành án phạt tù từ việc tiếp nhận phạm nhân, giáo dục cải tạo phạm nhân, cho tới khi trả phạm nhân về với xã hội đã được pháp luật quy định chi tiết. Những quy định đó luôn thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật nhưng luôn tạo điều kiện để cho người bị kết án tù được cải tạo, giáo dục trở thành một người dân lương thiện có ích cho xã hội. Đó là hiệu quả mà công tác thi hành án phạt tù trước đây chưa đạt được.

3. Những kết quả đạt được

Từ khi Nhà nước ban hành các văn bản về công tác thi hành án hình sự như Pháp lệnh Thi hành án phạt tù 1993, Bộ luật Hình sự 1999, Bộ luật Tố tụng Hình sự 2004, Quy chế trại giam... thì công tác thi hành án phạt tù dần dần đi vào nề nếp làm thay đổi cơ bản công tác quản lý, giam giữ, giáo dục và cải tạo phạm nhân, từng bước khắc phục tồn tại, thiếu sót của của cơ chế thi hành án hình sự cũ. Kết quả là trong công tác thi hành án phạt tù đã có được những thành tựu quan trọng và được thể hiện trên những điểm sau:

- Đã tổ chức đưa gần 300.000 lượt phạm nhân đến chấp hành án tại các trại giam;

- Đã tiến hành phân trại quản lý theo nhóm đối tượng, độ tuổi... của các phạm nhân trong trại tạm giam, tạo điều kiện cải tạo, giáo dục phạm nhân đạt hiệu quả cao hơn;

- Tập trung trại giam vào một đầu mối quản lý đảm bảo sự thống nhất về nhận thức và thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật, nâng cao hiệu quả toàn diện các mặt công tác nghiệp vụ thi hành và chất lượng giam giữ cải tạo đối với những người phải thi hành án hình sự. Mặt khác, cơ sở vật chất, phương

tiện kỹ thuật của các trại giam đã được cải thiện, đảm bảo điều kiện để tổ chức thi hành án hiệu quả hơn;

- Thành tựu lớn nhất của công tác thi hành án hình sự là đã hoàn trả cho xã hội hơn 200.000 phạm nhân cải tạo tiến bộ, trong số đó khi tái hoà nhập cộng đồng đa phần đã trở thành công dân lương thiện (số tái phạm chỉ dưới 20%), góp phần đáng kể vào việc thực hiện chương trình quốc gia về phòng chống tội phạm và đấu tranh làm thất bại âm mưu của các thế lực thù địch lợi dụng dân chủ, nhân quyền để chống phá cách mạng nước ta;

- Hệ thống tổ chức làm nhiệm vụ thi hành án hình sự đã hình thành và bước đầu hoạt động có hiệu quả, đặc biệt là quan hệ phối hợp giữa các cơ quan như Viện kiểm sát nhân dân, Toà án, Công an và chính quyền địa phương (Ủy ban nhân dân xã, phường thị trấn) ngày càng chặt chẽ và đồng bộ. Kết quả hoạt động thi hành án hình sự được dư luận xã hội đồng tình, ủng hộ.

4. Những tồn tại trong công tác thi hành án hiện nay

4.1. Những bất cập của hệ thống pháp luật

- Pháp luật về thi hành án còn phân tán, thiếu thống nhất. Một mặt, mỗi lĩnh vực thi hành án cụ thể lại được điều chỉnh bởi một văn bản riêng như thi hành án phạt tù thì có Pháp lệnh Thi hành án phạt tù, thi hành án dân sự thì có Pháp lệnh Thi hành án dân sự... Thiếu các văn bản pháp lý có hiệu lực pháp luật cao như bộ luật, luật nhằm điều chỉnh những vấn đề có tính chất chung đối với hoạt động thi hành án, đặc biệt là những qui định về cơ chế thống nhất, phối hợp giữa các lĩnh vực thi hành án; về cơ chế phối hợp giữa hoạt động thi hành án và các hoạt động khác trong bộ máy nhà nước...

- Theo quy định của pháp luật hiện hành, Bộ Công an vừa là cơ quan điều tra chủ yếu, vừa là cơ quan tổ chức giam giữ và cải tạo phạm nhân, nhiều ý kiến cho rằng điều đó là chưa thật hợp lý.

- Việc thực hiện chế độ giam giữ phạm nhân theo loại trại đã bộc lộ những bất cập, gây tốn kém, phức tạp cho việc dẫn giải phạm nhân đến các trại giam, gia đình phạm nhân đi thăm gặp khó khăn.

- Một số văn bản pháp luật về thi hành án phạt tù chưa đảm bảo tính hệ thống, chưa thật phù hợp. Nhiều nội dung chưa được "luật hoá" hoặc đã được "luật hoá" nhưng không còn phù hợp, cụ thể như sau:

+ *Về việc phân loại trại giam:* Theo BLHS năm 1999 tội phạm được chia thành 4 loại: tội phạm ít nghiêm trọng, tội phạm nghiêm trọng, tội phạm rất nghiêm trọng, tội phạm đặc biệt nghiêm trọng; bỏ khái niệm đặc biệt nguy hiểm xâm phạm an ninh quốc gia; nâng mức hình phạt tù trong trường hợp tổng hợp hình phạt tù từ 20 năm lên 30 năm... Do đó, các quy định của Pháp lệnh Thi hành án phạt tù về trại giam loại 1, loại 2, loại 3 đã không phù hợp với BLHS năm 1999, dẫn tới việc phân loại, chuyển phạm nhân đến các trại có cùng tính chất gặp nhiều khó khăn, vướng mắc.

+ *Về lao động:* Các phạm nhân chủ yếu là trồng trọt, nấu ăn cho bếp của trại, việc dạy nghề hay hướng nghiệp nào khác cho các phạm nhân chưa thực sự được chú trọng.

+ *Về chế độ khám chữa bệnh* cho các phạm nhân trong trại được thực hiện khám bệnh theo định kỳ tại trạm xá của trại, đối với những bệnh nhân bị mắc bệnh nặng thì được chuyển ra điều trị ở bên ngoài.

Hiện nay, tình trạng phạm nhân bị mắc bệnh AIDS và nghiện ma tuý rất phức tạp. Để giải quyết vấn đề này có nhiều nan giải. Theo Chỉ thị của Bộ Công an thì không giam riêng số người bị mắc bệnh AIDS, không thông báo cho họ về bệnh lý của mình mà chỉ thông tin cho các cán bộ trại giam biết để theo dõi. Đối với những phạm nhân đã đến giai đoạn phát bệnh thì chuyển cho bệnh viện theo dõi, điều trị. Việc giam chung như vậy trong điều kiện sinh hoạt chật chội, thì vấn đề lây nhiễm là hoàn toàn

có thể xảy ra, nhưng nếu giam riêng thì lại không có lợi về mặt tâm lý cho phạm nhân, dẫn đến thái độ bất cần, liêu lĩnh, hung hãn gây khó khăn trong việc điều trị, cải tạo cũng như gây nguy hiểm cho các cán bộ trong trại.

+ *Về một số thủ tục sau khi xét xử:* hiện tại, số người bị tạm giữ trong các trại tạm giam, nhà tạm giữ ở Công an của các đơn vị, địa phương là những người chờ xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm (do thời hạn quy định xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm quá dài), hay chờ đủ thủ tục để đi chấp hành án. Theo thống kê của V26 Bộ Công an thì thời gian chờ đủ thủ tục để đi chấp hành án thường từ 3 đến 6 tháng, có trường hợp kéo dài hàng năm. Nguyên nhân của việc bị án chờ làm đủ thủ tục để đi chấp hành án là do Tòa án chậm chuyển bản sao bản án và quyết định thi hành án. Pháp luật hiện hành cũng chưa có quy định điều chỉnh nội dung này (thời hạn và trách nhiệm của Tòa án phải gửi bản sao bản án, quyết định thi hành án cho Cơ quan thi hành án).

+ *Về việc tạm đình chỉ thi hành hình phạt tù:* pháp luật quy định về thủ tục và thẩm quyền quyết định việc tạm đình chỉ thi hành án phạt tù nhưng việc áp dụng các quy định này trên thực tế gặp nhiều khó khăn, bởi không có sự phối hợp thống nhất giữa Tòa án, Viện kiểm sát và Trại giam. Cụ thể có trường hợp nạn nhân bị mắc bệnh hiểm nghèo có nguy cơ tử vong, không thể tiếp tục thi hành án. Nhưng để đình chỉ việc thi hành án cần phải được giám định. Điều này dẫn đến khi chưa có quyết định đình chỉ thì phạm nhân đã chết hoặc gia đình không có kinh phí để tiến hành giám định, bệnh viện từ chối giám định nên không thể ra quyết định đình chỉ thi hành án. Do vậy cần phải quy định rõ về thủ tục và thẩm quyền đình chỉ trong trường hợp này.

- Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp nói chung và cơ quan thi hành

án nói riêng chưa được phân định rõ ràng, thiếu tính chặt chẽ do được quy định trong nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật khác nhau và ban hành ở nhiều thời điểm khác nhau. Việc phân cấp giữa Trung ương và địa phương không rõ ràng, hợp lý đã dẫn đến tình trạng tập quyền quá nhiều ở trung ương, không phát huy tính sức mạnh cũng như sự ủng hộ mạnh mẽ của địa phương. Việc tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật, trình độ nhận thức áp dụng pháp luật còn nhiều hạn chế.

4.2. Những bất cập trong công tác tổ chức thi hành hình phạt tù

- Công tác quản lý nhà nước về thi hành án phạt tù còn có những sơ hở, thiếu sót, số đối tượng có án phạt tù ở ngoài xã hội còn nhiều, số trốn thi hành án, trốn trại từ trước đến nay chưa được giải quyết, thanh loại, truy nã triệt để. Theo thống kê của Bộ Công an tính đến tháng 10/2002 cả nước còn 4.034 trường hợp bị kết án tù còn ở ngoài xã hội, rất nhiều trường hợp trốn trại... tình trạng này đã ảnh hưởng lớn đến sự nghiêm minh của pháp luật, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như hoạt động bảo vệ pháp luật.

- Trong khi cơ chế tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp trong đó có thi hành án còn nặng về bao cấp, Nhà nước phải đứng ra thực hiện nhiều hoạt động từ khâu điều tra, truy tố, xét xử cho đến thi hành án. Đây chính là nguyên nhân gây nên tình trạng quá tải cho các cơ quan và những người có chức năng thi hành án, làm giảm hiệu quả hoạt động này, đặc biệt là sự quá tải trong thi hành án dân sự, trong thi hành hình phạt tù; sự kém hiệu quả trong việc giáo dục người phạm tội trở thành người có ích cho xã hội... Mặt khác, việc mở rộng và hội nhập quốc tế cũng đặt ra cho hoạt động thi hành án nhiều thách thức, cần có biện pháp khắc phục. Bên cạnh đó, nhiều vấn đề mới như sự phát triển nhanh, mạnh của nền kinh tế thị trường, sự phân hoá trong xã hội, sự gia tăng của tình hình tội phạm và vi phạm pháp luật; vấn đề xã hội hoá hoạt

động thi hành án, vấn đề tái hòa nhập cộng đồng... đã và đang đặt ra cho công tác thi hành án cần phải đổi mới tổ chức và hoạt động.

- Điều kiện giam giữ, cải tạo tuy đã có cải thiện, nhưng còn khó khăn; cơ sở y tế, kinh phí chưa đáp ứng được nhu cầu phòng, chữa bệnh, nhất là trong tình hình số phạm nhân mắc bệnh lao, viêm gan B, nhiễm HIV/AIDS ngày càng tăng; Hoạt động giáo dục chính trị, pháp luật, văn hoá chưa được quan tâm đúng mức; Hiệu quả dạy nghề chưa thích hợp với nhu cầu lao động xã hội; Sự phối hợp trong quản lý, giúp đỡ phạm nhân ra trại ổn định cuộc sống, tái hoà nhập cộng đồng chưa chặt chẽ; Tỷ lệ tái phạm tội của các đối tượng hết hạn chấp hành hình phạt tù trở về cư trú ở thành phố, thị xã còn ở mức cao.

- Tình trạng quá tải trong công tác giam giữ, cải tạo phạm nhân do điều kiện trại giam còn nhiều hạn chế, điều kiện kinh phí, cơ sở vật chất đối với chế độ cải tạo, giáo dục đối với phạm nhân... trong thi hành hình sự là những tồn tại hết sức bức xúc trong thi hành án hiện nay. Cơ sở vật chất, phương tiện phục vụ công tác thi hành án phạt tù đã vượt quá quy mô giam giữ được duyệt 2 m²/người, nhiều trại giam đã quá tải, nhất là các trại giam đóng ở phía Bắc và khu vực miền Đông Nam bộ.

- Tổ chức biên chế và quyền hạn của cơ quan làm công tác thi hành án phạt tù trong lực lượng CAND chưa tương xứng với trách nhiệm, phạm vi quản lý được giao, thẩm quyền pháp lý quy định.

II. NHỮNG KIẾN NGHỊ, GIẢI PHÁP

1. Hoàn thiện pháp luật về thi hành án phạt tù

- Cần sửa đổi, bổ sung một số quy định trong Pháp lệnh Thi hành án phạt tù về phân loại và quy mô giam giữ, phân loại trại giam cho phù hợp với Bộ luật Hình sự năm 1999 (BLHS năm 1999 đã thay đổi cách phân loại tội phạm thành 4 loại: tội ít

ngghiêm trọng, ngghiêm trọng, rất ngghiêm trọng và đặc biệt ngghiêm trọng), giải toả kịp thời ách tắc trong việc phân loại, điều chuyển phạm nhân đến các trại có cùng tính chất.

- Bổ sung đối tượng là người bị kết án tù trốn khỏi trại giam, trại tạm giam vào diện truy nã theo quy định của BLTTHS nhằm bảo đảm tính thống nhất giữa Bộ luật và Pháp lệnh Thi hành án phạt tù, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn trong việc truy bắt người bị kết án tù trốn khỏi nơi giam giữ.

- Bổ sung, hướng dẫn thực hiện việc quản lý, chăm sóc, tư vấn, điều trị phạm nhân bị nhiễm HIV/AIDS; quy định chính sách ưu đãi đối với cán bộ, chiến sĩ, công nhân viên công an làm việc, tiếp xúc với phạm nhân bị nhiễm HIV/AIDS...

- Về biện pháp bảo đảm các bản án, quyết định phải được đưa ra thi hành, cần quy định bổ sung vào BLTTHS nội dung: "hiệu lực của bản án, quyết định sơ thẩm không bị kháng cáo, kháng nghị kể từ khi hết hạn kháng cáo, kháng nghị". Quy định này nhằm mục đích bảo đảm sau thời hạn mà pháp luật quy định, Tòa án đã xét xử sơ thẩm không phải chờ đợi mà cần nhanh chóng ra ngay quyết định thi hành án.

- Đối với quyết định phúc thẩm, giám đốc thẩm thì nên giao cho Hội đồng xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm ra quyết định thi hành án ngay sau khi tuyên án; Hoặc hình thành cơ chế mới về việc ra quyết định thi hành án theo hướng giao cho cơ quan thi hành án hình sự được quyền ra quyết định thi hành án hình sự (giống như trong cơ chế thi hành án dân sự).

2. Hoàn thiện công tác tổ chức thi hành án phạt tù

- Nhằm khắc phục cơ chế quản lý phân tán như hiện nay, cần xây dựng quy chế phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm trong việc thực hiện thi hành án phạt tù, đặc biệt là toà án ra quyết định thi hành án phạt tù đối với các cơ quan thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng thực hiện việc lập danh

sách đưa phạm nhân đi cải tạo tại các trại cải tạo; Giữa các cơ quan này phải có sự phối hợp chặt chẽ, giao ban thường xuyên để theo dõi kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện đạt hiệu quả.

- Cần kiện toàn bộ máy tổ chức làm nhiệm vụ công tác thi hành án phạt tù ở Bộ Công an, Công an các địa phương, các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng nhằm đáp ứng nhiệm vụ trong tình hình mới; sớm nghiên cứu, đề xuất bổ sung chế độ phụ cấp ưu đãi cho cán bộ, chiến sĩ làm công tác quản lý, cải tạo phạm nhân, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành Pháp lệnh Thi hành án phạt tù.

- Bộ Công an, Bộ Quốc phòng cần tăng cường hơn nữa công tác quản lý Nhà nước về thi hành án phạt tù; thường xuyên giám sát, kiểm tra việc thực hiện thi hành án phạt tù ở các trại cải tạo do mình quản lý; hướng dẫn giám thị trại giam thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý, giam giữ, giáo dục, lao động và học tập đối với người bị kết án tù; rà soát, đánh giá thực trạng cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật, công cụ hỗ trợ của lực lượng bảo vệ và quản lý giam giữ, điều kiện giam giữ, ăn, ở, sinh hoạt của người bị tạm giữ, tạm giam và phạm nhân ở các nhà tạm giữ, trại tạm giam, phân trại quản lý phạm nhân trong trại giam; Bộ Công an cần phối hợp với Bộ Kế hoạch - Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan hữu quan khác xây dựng Đề án trang bị phương tiện, cải tạo, nâng cấp các nhà giam giữ, trại tạm giam và các trại giam.

- Bộ Công an cần xây dựng kế hoạch thường xuyên kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật trong việc bắt và thi hành án hình sự, rà soát lại các vụ trốn khỏi nơi giam giữ, làm rõ nguyên nhân và trách nhiệm để giải quyết dứt điểm, để phòng tái diễn,

- Bộ Công an cần phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế và các cơ quan hữu quan khác khảo sát, đánh giá hiệu quả hoạt

động cải tạo phạm nhân, sớm xây dựng Đề án đổi mới hoạt động giam giữ, cải tạo phạm nhân, tạo điều kiện thuận lợi để sau khi mãn hạn tù, phạm nhân có thể tái hoà nhập cộng đồng.

3. Các giải pháp về công tác tái hoà nhập cộng đồng tại Việt Nam

a. Về pháp luật, cần ban hành các văn bản pháp luật quy định cụ thể quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của các cá nhân, cơ quan, tổ chức, chính quyền cơ sở trong công tác tái hoà nhập cộng đồng. Trong đó phải xác định rõ nhiệm vụ quản lý đối tượng về mặt hành chính là nhiệm vụ của Công an cơ sở, còn việc giúp đỡ, giáo dục đối tượng là nhiệm vụ của toàn xã hội đặc biệt là nhân dân khu phố, thôn, xóm và các đoàn thể tại cơ sở, trong đó khuyến khích các cá nhân, tổ chức tình nguyện đứng ra nhận trách nhiệm giúp đỡ, giáo dục đối tượng. Việc giao đối tượng cho ai giúp đỡ, giáo dục phải được quy định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của họ.

b. Về cơ chế, chính sách, Nhà nước cần cho nghiên cứu và ban hành một số chính sách khuyến khích hoạt động của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong xã hội, cụ thể:

- Các chính sách ưu đãi đối với các doanh nghiệp có sử dụng lao động là người mãn hạn tù, người đã chấp hành xong chế tài hành chính vào làm việc với tỷ lệ lớn.

- Các chính sách đãi ngộ và ghi nhận công lao như: tuyên dương, tặng thưởng danh hiệu... đối với những tổ chức và cá nhân tình nguyện có thành tích trong hoạt động tái hoà nhập cộng đồng.

c. Tăng cường công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật tại cơ sở, cần hướng vào các mục tiêu: xoá bỏ mặc cảm về tâm lý của đối tượng đối với cộng đồng, xoá bỏ những trở ngại về tâm lý của cộng đồng với đối tượng; làm cho nhân dân, các đoàn thể cơ sở xác định rõ vị trí, vai trò và trách nhiệm của họ trong công tác tái hoà nhập cộng đồng, tránh việc nhầm tưởng rằng đây là công việc

của Công an cơ sở; khuyến khích các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tạo điều kiện, nhận người tái hoà nhập cộng đồng vào làm việc.

d. Việc dạy nghề, dạy văn hoá cho người đang chấp hành hình phạt tù, trẻ em tại trường giáo dưỡng cần được quan tâm, quán triệt và chỉ đạo thường xuyên từ phía cơ quan quản lý trại giam, trường giáo dưỡng cũng như ý thức tích cực của mỗi cán bộ trường, trại. Các mô hình dạy nghề, hướng nghiệp cần được đổi mới về nội dung và phương pháp dạy, nghề dạy...

d. Các cơ sở giáo dục, cải tạo cần thực hiện nghiêm túc việc thông báo, liên hệ với gia đình phạm nhân và chính quyền cơ sở nơi phạm nhân sẽ về nơi cư trú, về tình hình thi hành án của đối tượng, đặc biệt là việc thông báo hai tháng trước khi đối tượng mãn hạn tù. Trong vấn đề này cần xác minh cụ thể xem đối tượng sẽ về cư trú tại địa phương nào, trên cơ sở đó thông báo cho chính quyền sở tại biết về việc đối tượng sẽ về cư trú tại địa phương. Trong thông báo cần nêu rõ quá trình rèn luyện, cải tạo của đối tượng; đề xuất các biện pháp quản lý, giúp đỡ, giáo dục cụ thể.

e. Thiết lập mối quan hệ giữa cộng đồng xã hội với trại giam ngay từ giai đoạn người phạm tội vào các cơ sở cải tạo. Việc giữ các mối liên hệ giữa phạm nhân và gia đình, tổ chức xã hội ở địa phương, việc tìm hiểu tâm tư nguyện vọng của từng phạm nhân để từ đó kiến nghị các phương thức giáo dục thích hợp là những công việc nên được giao cho xã hội nếu chúng ta thực sự muốn xã hội hóa công tác này.

4. Về hệ thống cơ quan quản lý công tác thi hành án

Cần khẳng định công tác quản lý Nhà nước về tổ chức thi hành án tập trung vào Chính phủ (và xem thi hành án là hoạt động hành chính - tư pháp) cụ thể là tập trung đầu mối quản lý công tác thi hành án theo tinh thần các Nghị quyết gần đây của Đảng (Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24.5.2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và

hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02.6.2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020).

5. Về chế độ, thủ tục, quyền và nghĩa vụ thi hành án

Cần sớm ban hành *Quy chế về Giám thị và Quản giáo* trong đó xác định rõ tư cách pháp lý, quyền hạn, nghĩa vụ, tiêu chuẩn bổ nhiệm, chính sách đãi ngộ đối với Giám thị và Quản giáo, đặc biệt tiêu chuẩn học vấn để có thể bổ nhiệm Giám thị, Quản giáo phải là từ đại học trở lên; tương tự là xác định quyền hạn, trách nhiệm trong lĩnh vực thi hành án của lực lượng cưỡng chế thi hành án, sao cho lực lượng này có quyền hạn, nhiệm vụ tương tự với lực lượng Cảnh sát hỗ trợ tư pháp ở Bộ Công an.

Cùng với việc cải tiến mô hình tổ chức, công tác quản lý, tăng cường năng lực của những người thực hiện công tác thi hành án, một nội dung quan trọng đảm bảo cho hoạt động thi hành án đạt hiệu quả cần được tính đến - đó là các *phương tiện thi hành án*. Trong số các phương tiện vật chất phục vụ công tác thi hành án, tiêu điểm cần quan tâm nhất hiện nay là mô hình *trại giam và phân trại giam trong các trại tạm giam*. Về chế độ giam giữ: khác phục dần hình thức tổ chức giam chung trong từng buồng lớn nhiều phạm nhân như hiện nay. Nên nghiên cứu kinh nghiệm của các nước xây dựng Nhà tù thành nhiều buồng giam riêng 1, 2 người, đủ điều kiện vệ sinh, ánh sáng. Trước mắt cần quy hoạch, bố trí lại địa điểm xây dựng mới một số Trại giam trọng điểm theo mẫu thiết kế hiện đại, căn cứ vào phân loại người bị kết án, trong đó chia nhỏ số phòng giam giữ và đầu tư xây dựng các khu sản xuất công nghiệp, dịch vụ lớn trong Trại giam.

Đối với *phân trại giam trong trại tạm giam*, không nên để tồn tại thành một bộ

phận độc lập mà chỉ cần bố trí thành đội phạm nhân, với số lượng vừa đủ để phục vụ trại tạm giam, Nhà tạm giữ theo chế độ hợp đồng với Trại giam. Số phạm nhân này chủ yếu vẫn do các trại giam quản lý

Để thực hiện từng bước chủ trương xã hội hoá công tác thi hành án, trong đó có thi hành án phạt tù, cần mở rộng sự tham gia của các tổ chức kinh tế xã hội, các nhà khoa học, các nhà hảo tâm... vào một số công việc như xây dựng trại giam, dịch vụ phục vụ phạm nhân, trực tiếp thực hiện công tác cảm hoá, giáo dục phạm nhân .v.v. Cơ sở cho việc tổ chức các hoạt động này phải bắt đầu từ các quy định thông thoáng của pháp luật thi hành án.

6. Sớm xây dựng Bộ luật thi hành án

Bộ luật Thi hành án sẽ tạo cơ sở pháp lý cao cho hoạt động thi hành án phù hợp với những chủ trương được đề ra trong các Nghị quyết của Hội nghị Trung ương 8 khoá VII, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá VIII và Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, Nghị quyết số 08/NQ-TU ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị và Chỉ thị số 10/CT-TTg ngày 19/3/2002 của Thủ tướng Chính phủ về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24.5.2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02.6.2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020:

+ Trong Bộ luật Thi hành án cần xây dựng mô hình tổ chức thi hành theo hướng thống nhất quản lý công tác thi hành án về một đầu mối do Bộ Tư pháp quản lý, đảm bảo có sự phối kết hợp giữa thi hành án dân sự với thi hành án hình sự. Đồng thời, tăng cường vai trò của Ủy ban nhân dân các cấp đối với công tác thi hành án, đặc biệt là Ủy ban nhân dân xã, phường; tăng cường thẩm quyền và năng lực cho các cơ quan thi hành

án cấp huyện. Kết hợp việc tập trung với việc xã hội hoá một số hoạt động thi hành án dân sự, theo hướng nâng cao trách nhiệm đối với các bên đương sự và chuyển một số hoạt động không trọng tâm, có tính chất bổ trợ trong hoạt động thi hành án cho các tổ chức xã hội nghề nghiệp đảm nhận.

+ Bộ luật Thi hành án phải giải quyết những vấn đề về tổ chức, bộ máy, bao gồm hệ thống các cơ quan thi hành án, cơ quan quản lý công tác thi hành án, phạm vi nội dung quản lý, mối quan hệ giữa các cơ quan này, về đội ngũ cán bộ thi hành án, tiêu chuẩn và quy trình tuyển dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo đội ngũ chấp hành viên...

+ Luật thi hành án cũng phải giải quyết những vấn đề về trình tự, thủ tục thi hành án trong cơ chế mới, nhất là khi xã hội hoá một số hoạt động thi hành án dân sự và trong tiến trình hội nhập quốc tế nhanh và mạnh mẽ hiện nay.

7. Tăng cường cơ sở vật chất cho công tác thi hành án

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thi hành án, thì bên cạnh việc hoàn thiện cơ sở pháp lý, đổi mới tổ chức bộ máy, tăng thêm biên chế, đào tạo bồi dưỡng cán bộ... thì một điều kiện không kém phần quan trọng, có tính chất quyết định là phải tăng cường cơ sở vật chất cho các cơ quan thi hành án. Hiện nay, tình trạng cơ sở vật chất của cơ quan thi hành án đang hết sức khó khăn. Do hệ thống các trại giam chưa được xây dựng, cải tạo kịp thời, nên đã gây nên tình trạng phạm nhân quá đông trong các trại giam, nhất là ở hai thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, trung bình năm sau tăng hơn năm trước 1,5 lần, làm cho các trại giam quá tải, có nhiều nơi vượt trên 2 lần quy mô cho phép, nhiều trại đã xuống cấp nghiêm trọng; các thiết bị, phương tiện, kinh phí phục vụ cho công tác cải tạo, giam giữ phạm nhân chưa được đáp ứng đầy đủ, kịp thời.

Do vậy, trong những năm tới đây, Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng cần phối hợp với Bộ Kế hoạch đầu tư, Bộ Tài chính lập đề án cân đối, bổ sung nguồn kinh phí xây dựng hệ thống các trại cải tạo đáp ứng nhu cầu cải tạo, giáo dục phạm nhân. Đồng thời, cần có kế hoạch trang bị đầy đủ các trang thiết bị, phương tiện cần thiết phục vụ cho nhu cầu của công tác cải tạo, giam giữ phạm nhân.

8. Về vấn đề xây dựng thiết chế bảo đảm thi hành án

- Sớm thành lập lực lượng cảnh sát tư pháp chuyên trách làm nhiệm vụ dẫn giải bị cáo, bảo vệ các phiên tòa xét xử của tòa án, thực hiện các biện pháp cưỡng chế thi hành án dân sự.

- Sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002 theo hướng: Quy định Viện Kiểm sát có quyền trực tiếp kiểm sát việc tuân theo pháp luật của Tòa án, cơ quan thi hành án cùng cấp và cấp dưới, chấp hành viên trong việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án;

- Khẩn trương ban hành văn bản hướng dẫn của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nhằm bảo đảm sự nhận thức thống nhất về các quy định của Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002, đồng thời sửa đổi, bổ sung Quy chế công tác kiểm sát thi hành án, nhất là đối với những quy định về quyền hạn của Viện Kiểm sát nhân dân trong công tác kiểm sát thi hành án và phương thức thực hiện.

- Sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản điều chỉnh hoạt động của đối tượng kiểm sát, như cần có các quy định về mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm trong lĩnh vực thi hành án hình sự, nhưng mặt khác cũng phải tăng thẩm quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan này.

- Xây dựng quy chế phối hợp giữa các cơ quan Công an, Viện Kiểm sát, Tòa án, Thi hành án trong công tác thi hành án phạt tù.