

# PHƯƠNG HƯỚNG VÀ NỘI DUNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC THI HÀNH ÁN HÌNH SỰ

## 1. Những phương hướng hoàn thiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực thi hành án hình sự

Lý luận chung về quản lý Nhà nước (QLNN) và yêu cầu của QLNN trong lĩnh vực thi hành án hình sự (THAHS) cho thấy việc xây dựng phương hướng chung, tăng cường hoàn thiện QLNN trên lĩnh vực này chính là việc cải cách những yếu tố của quản lý làm cho QLNN tác động có hiệu lực và hiệu quả đến việc thực hiện nhiệm vụ tổ chức THAHS trước những đòi hỏi khách quan của thực tiễn.

Trên cơ sở phân tích những yếu tố khách quan tác động nội dung điều chỉnh thực trạng QLNN về THAHS (nhất là những mặt tồn tại, hạn chế, vướng mắc) và dự báo xu hướng phát triển hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS, cần tiến hành theo những phương hướng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, đảm bảo các điều kiện cho thi hành bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật để QLNN trong lĩnh vực THAHS có hiệu quả cao cần phải tạo mọi điều kiện cho thi hành bản án, quyết định của tòa án có hiệu lực pháp luật một cách nhanh chóng, đầy đủ, đúng pháp luật, nhằm nâng cao hiệu lực xét xử của Tòa án, phục vụ đắc lực nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững sự ổn định chính trị, đảm bảo an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội của đất nước, nâng cao hiệu lực của pháp luật.

Để đạt được điều trên, QLNN trong lĩnh vực THAHS phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, thống nhất quản lý của Nhà nước và sự tham gia có ý thức của toàn dân; đồng thời huy động và phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, của các cơ quan nhà nước; tổ chức chính quyền và mọi tầng lớp nhân dân trước hết là phát huy vai trò sức mạnh của hệ thống cơ quan tư pháp.

*Thứ hai*, phát huy vai trò phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng trong quản lý về THAHS cần phải tiến hành đồng bộ trên tất cả các mặt, các yếu tố khác nhau của quá trình quản lý, đặc biệt là phát huy vai trò của các cơ quan chức năng có thẩm quyền và giải quyết mối quan hệ phối hợp có tính chất nguyên tắc dựa trên cơ sở pháp luật trong quá trình hoạt động của các cơ quan ấy,

nhằm huy động và sử dụng vai trò của nó trong công tác quản lý. Tập trung trước hết là điều chỉnh sắp xếp tổ chức lại bộ máy và hình thành hệ thống chuyên trách, tập trung thống nhất, chuyên sâu; cơ chế phù hợp; đơn giản hóa được các thủ tục phát sinh ngoài quy định của hoạt động tư pháp; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền QLNN trong lĩnh vực THAHS; đổi mới hình thức và phương pháp quản lý nhất là quy trình ra quyết định và ban hành văn bản có tính pháp lý, thực hiện có hiệu quả trên thực tế các quyết định quản lý về THAHS; cấp thiết nâng cao chất lượng đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức công tác trong lĩnh vực quản lý và tổ chức THAHS; tăng cường áp dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật trong quản lý; đầu tư cơ sở vật chất, phương tiện cho hoạt động quản lý...

*Thứ ba,* đề cao vai trò của QLNN về THAHS, tăng cường QLNN bằng pháp luật theo phương hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, thực chất là đề cao vai trò của pháp luật trong QLNN về THAHS. Tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền và QLNN bằng pháp luật đều có nội hàm chung là nâng cao vai trò của công cụ pháp luật trong QLNN, quản lý xã hội.

Pháp luật là công cụ rất quan trọng để QLNN trong lĩnh vực THAHS. Ở đây cần phải nhấn mạnh rằng tổ chức và hoạt động quản lý của các chủ thể QLNN trên lĩnh vực này cũng phải được Hiến định và Luật định. Pháp luật tạo lập điều kiện, môi trường cho hoạt động QLNN, là cơ sở để tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động QLNN về THAHS. Đồng thời để pháp luật có vai trò tích cực trong việc tăng cường QLNN trong lĩnh vực THAHS, cần phải quán triệt và tuân thủ một cách đầy đủ các yêu cầu, nội dung, nhiệm vụ tổ chức THAHS trong tất cả các quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác có liên quan. Điều này có nghĩa là, trước hết phải quan tâm xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp về THAHS, mà cốt yếu là sớm xây dựng và ban hành luật thi hành án, bổ sung hoàn thiện BLHS và BLTTHS phù hợp với yêu cầu của công tác THAHS hiện nay.

## **2. Những nội dung cơ bản của việc hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực thi hành án hình sự**

Việc hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS bao gồm nhiều vấn đề khác nhau, nhưng chủ yếu gồm những nội dung sau:

## **a) Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong QLNN về thi hành án hình sự**

Trong hệ thống chính trị nước ta-Đảng Cộng sản Việt Nam giữ vai trò là hạt nhân lãnh đạo. Sự lãnh đạo của Đảng là yếu tố quyết định đối với sự phát triển của toàn bộ hệ thống chính trị, bảo đảm sự thống nhất và phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn bộ hệ thống chính trị nhằm thực hiện thắng lợi công cuộc đổi mới, xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc XHCN. Đây là vấn đề có tính nguyên tắc, dựa trên cơ sở khoa học và thực tiễn. Vì vậy, Nhà nước, các tổ chức và đoàn thể quần chúng trong hệ thống chính trị phải đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng. Có như vậy mới đảm bảo tính thống nhất và hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị. Lịch sử hình thành và phát triển của Nhà nước Việt Nam gắn liền với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Thành tựu to lớn mà nhân dân ta giành được trong Cách mạng tháng Tám và cuộc chiến tranh chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, xây dựng và bảo vệ Nhà nước từ năm 1945 đến nay, cũng như trong công cuộc đổi mới hiện nay là bằng chứng về tính tất yếu khách quan của sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng được biểu hiện dưới nhiều phương pháp và dưới nhiều hình thức khác nhau tùy thuộc vào tính chất và đặc điểm của từng lĩnh vực hoạt động nhà nước. Điều 4 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992 ghi rõ: "Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân và nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội".

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là điều kiện đảm bảo cho quyền lực chính trị, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và tăng cường sức mạnh QLNN. Trong công cuộc đổi mới toàn diện của đất nước đó là điều kiện quyết định, bảo đảm cho Nhà nước giữ đúng bản chất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, làm cho Nhà nước đủ hiệu lực quản lý về mặt chính trị, xã hội, kinh tế, an ninh, quốc phòng. Trong đó có QLNN trong lĩnh vực THAHS.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS đòi hỏi phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với lĩnh vực tư pháp nói chung và lĩnh vực THAHS nói riêng. Đảng lãnh đạo cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS toàn diện và chặt chẽ về chính trị, tư tưởng, tổ chức và cán bộ, từ

quá trình xây dựng đường lối, quan điểm đến chỉ đạo việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật của Nhà nước trong lĩnh vực THAHS. Sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với các cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS là yêu cầu khách quan và cần thiết để đảm bảo cho cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS thể hiện bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, bảo đảm cho các cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS thực hiện đúng quan điểm, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, hạn chế các sai sót có thể xảy ra làm ảnh hưởng đến uy tín của Đảng và Nhà nước. Để đạt được những yêu cầu đó, cần phải đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng cho phù hợp với những đặc thù về tổ chức và hoạt động của cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS, bảo đảm cho cơ quan quản lý hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, tuân theo pháp luật dưới sự lãnh đạo của Đảng. Nội dung tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong QLNN về THAHS tập trung vào các vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, Đảng đề ra những quan điểm chỉ đạo, những định hướng xây dựng tổ chức và hoạt động của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS, đồng thời giám sát, kiểm tra việc thực hiện các quan điểm và định hướng đó. Sự lãnh đạo của Đảng đối với QLNN trong lĩnh vực THAHS trước hết là đề ra chủ trương xây dựng, hoàn thiện hệ thống cơ quan QLNN về THAHS. Trên cơ sở đó, Đảng chỉ đạo việc thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng trong lĩnh vực THAHS thành pháp luật, làm cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý và tổ chức THAHS. Những quan điểm chỉ đạo của Đảng trong lĩnh vực THAHS được thể hiện trên các mặt: quan điểm chỉ đạo về tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý, tổ chức THAHS trong nhà nước pháp quyền Việt Nam; quan điểm về tội phạm, chính sách hình sự và hình phạt; chính sách THAHS.

Trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo trên, Đảng lãnh đạo Nhà nước thể chế hóa thành các quy định của pháp luật về THAHS làm cơ sở pháp lý cho việc kiện toàn, đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả công tác quản lý và tổ chức THAHS, bảo đảm cho hoạt động THAHS theo đúng đường lối, quan điểm của Đảng, pháp luật của nhà nước, tôn trọng quyền, tự do, lợi ích chính đáng của nhân dân.

*Thứ hai*, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức cán bộ, đặc biệt là chỉ đạo việc xây dựng kiện toàn bộ máy QLNN trong lĩnh vực THAHS; lãnh đạo công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng bổ nhiệm, quản lý đội



ngũ cán bộ chủ chốt hoạt động trong các cơ quan quản lý và tổ chức THAHS; giáo dục, rèn luyện, bồi dưỡng nâng cao nhận thức chính trị, quan điểm lập trường, phẩm chất đạo đức, trình độ năng lực chuyên môn cho những cán bộ đảng viên của Đảng trực tiếp hoặc gián tiếp hoạt động trong lĩnh vực THAHS. Tăng cường những đảng viên có phẩm chất đạo đức, có năng lực chuyên môn cho các cơ quan quản lý và tổ chức THAHS.

*Thứ ba*, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong chỉ đạo xây dựng mối quan hệ phối hợp trong công tác giữa các cơ quan tư pháp và cơ quan quản lý, tổ chức THAHS, khắc phục tình trạng thiếu trách nhiệm, đùn đẩy trách nhiệm làm hạn chế hiệu quả hoạt động tư pháp và hoạt động THAHS.

*Thứ tư*, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong việc giáo dục, động viên quần chúng nhân dân tham gia và phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị vào hoạt động quản lý và tổ chức THAHS tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan QLNN thực hiện có hiệu quả, nhiệm vụ của Nhà nước trong lĩnh vực này.

*Thứ năm*, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của Đảng đối với các cơ quan quản lý và THAHS trong việc chấp hành nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước, kịp thời phát hiện và uốn nắn những sai sót lệch lạc của các cơ quan tư pháp trong hoạt động THAHS. Đảng lãnh đạo, kiểm tra hoạt động của các cơ quan quản lý và tổ chức THAHS theo pháp luật, tôn trọng chức năng, quyền hạn của các cơ quan quản lý và THAHS theo pháp luật, tạo điều kiện cho các cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ được giao, không làm thay và không can thiệp vào hoạt động chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan quản lý và THAHS.

Đổi mới và tăng cường sự vai trò lãnh đạo của Đảng trong lĩnh vực THAHS vừa là yêu cầu vừa là điều kiện tiên quyết quan trọng nhất để đẩy nhanh quá trình hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS trong tiến trình cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

#### **b) Đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật thi hành án hình sự tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý và tổ chức thi hành án hình sự**

Từ cuối năm 1986 đến nay, việc không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật là mối quan tâm lớn thường xuyên và là một trong những chủ trương quan trọng của Đảng và Nhà nước, được ghi nhận trong hầu hết các văn kiện của

Đảng, đặc biệt là Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII) và Nghị quyết Đại hội IX vừa qua. Trải qua hơn 15 năm đổi mới, Việt Nam đã từng bước tích cực hoàn thiện hệ thống pháp luật, góp phần quan trọng vào việc thực hiện các chủ trương chính sách về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

Đổi mới hệ thống pháp luật nhằm phục vụ cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trong đó có cơ quan quản lý và tổ chức THAHS là một vấn đề trọng tâm được nhiều nghị quyết, văn kiện của Đảng trong thời gian qua đề cập đến.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) đã chỉ rõ: "Tiếp tục đổi mới, bổ sung pháp luật, làm cơ sở cho việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp; sớm ban hành Bộ luật tố tụng dân sự và những văn bản pháp luật khác liên quan đến việc giải quyết các tranh chấp trong nội bộ nhân dân.. Nghiên cứu sửa đổi BLTTHS cho phù hợp với tình hình mới"; "Sớm xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thi hành án theo hướng tiến tới tập trung nhiệm vụ QLNN về công tác thi hành án vào Bộ Tư pháp" [40, tr. 37].

Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về "một số nhiệm vụ trọng tâm của công tác tư pháp trong thời gian tới" đề ra chủ trương: "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tư pháp. Khẩn trương ban hành Bộ luật tố tụng dân sự, Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi), luật thi hành án, pháp lệnh giám định tư pháp và một số luật, pháp lệnh khác làm cơ sở pháp lý cho hoạt động của các cơ quan tư pháp" [46, tr. 8].

Là một bộ phận chuyên ngành trong hệ thống pháp luật Việt Nam, pháp luật THAHS cần được đổi mới, hoàn thiện không ngừng, để thể hiện là công cụ sắc bén của Nhà nước trong phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và trong quản lý, giáo dục, cải tạo người phạm tội, góp phần bảo vệ thành quả cách mạng, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân.

Pháp luật về THAHS hiện hành chủ yếu được xây dựng và ban hành trong những năm 80 trên cơ sở của nền kinh tế được quản lý theo cơ chế hành chính tập trung quan liêu, bao cấp đã không còn phù hợp với đường lối xây dựng nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN. Nhiều quy định

của pháp luật về THAHS ra đời trong điều kiện đó đã mang nặng tính bao cấp trong lĩnh vực giáo dục, cải tạo trong thi hành các loại hình phạt và các biện pháp tư pháp khác... mà chưa kịp thời đổi mới cho phù hợp với cơ chế thị trường, tiến trình đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, hạn chế đến chủ trương đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại trong thi hành chính sách hình sự về những vấn đề có liên quan đến người nước ngoài, vấn đề xã hội hóa công tác THAHS và các vấn đề khác của THAHS.

Pháp luật về THAHS hiện hành ra đời trong hoàn cảnh cụ thể đó chưa có nhiều điều kiện thực tế để cá thể hóa THAHS đối với từng loại hình phạt. Mặc dù, trong hệ thống hình phạt của Luật hình sự Việt Nam có nhiều hình phạt không tước tự do của người bị kết án nhằm tạo điều kiện cho họ tự cải tạo với sự giám sát, giáo dục, giúp đỡ của cộng đồng nhưng hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành còn thiếu, chậm được ban hành hoặc đã được ban hành nhưng những quy định còn nặng nề thủ tục hành chính chưa tạo điều kiện cho họ và những người đã chấp hành xong hình phạt tù tái hòa nhập cộng đồng. Mặt khác, một số quy định của pháp luật về THAHS chưa bảo đảm phát huy vai trò tích cực, chủ động của các tổ chức xã hội, quần chúng nhân dân trong việc tham gia công tác THAHS, mới chỉ nhấn mạnh nghĩa vụ chứ chưa đề cao đúng mức vai trò của các tổ chức xã hội, quần chúng nhân dân trong việc giám sát, quản lý, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án cải tạo không giam giữ, người bị kết án tù nhưng được hưởng án treo, người chưa thành niên phạm tội được áp dụng các biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật THAHS hiện hành tồn tại ở nhiều hình thức khác nhau, mang tính riêng rẽ thiếu thống nhất, không cân đối và chưa đồng bộ, không thuận tiện cho việc thực hiện.

Trước yêu cầu đổi mới toàn diện đất nước, pháp luật THAHS tuy về cơ bản vẫn thể hiện được chính sách hình sự của Đảng và Nhà nước ta nhưng cũng đã bộc lộ một số mặt hạn chế (như đã đề cập và phân tích trên), khó đáp ứng việc thi hành nhanh chóng, đầy đủ, hiệu quả những bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Mặt khác, yêu cầu đổi mới mọi mặt đời sống đất nước đang đặt ra nhiệm vụ xem xét, sửa đổi bổ sung pháp luật về THAHS một cách cơ bản, toàn diện, nhằm kịp thời thể chế hóa chính sách THAHS của Đảng và

Nhà nước trong giai đoạn mới, bảo đảm hiệu quả, hiệu lực THAHS, góp phần đắc lực sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Nghiên cứu những biến đổi xảy ra trong đời sống xã hội, phân tích pháp luật THAHS và kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của một số nước, chúng tôi cho rằng, việc hoàn thiện pháp luật THAHS ở nước ta cần được tiến hành theo những nội dung cơ bản sau:

*Một là*, hệ thống hóa pháp luật THAHS dưới hình thức pháp điển hóa.

Nghiên cứu thực trạng pháp luật về THAHS hiện hành cho thấy, những văn bản quy phạm pháp luật về THAHS có tính tản mạn, riêng lẻ từng vấn đề, từng lĩnh vực ở nhiều nguồn khác nhau: BLHS năm 1999, BLTTHS năm 1988, Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993, Nghị định của Chính phủ, Thông tư Liên ngành của các cơ quan bảo vệ pháp luật ở Trung ương, cả các văn bản nội bộ của các cơ quan được giao trách nhiệm trong quản lý và tổ chức THAHS. Vì vậy, công tác hệ thống hóa pháp luật THAHS có ý nghĩa quan trọng, cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhìn nhận tổng quát, phát hiện những quy định không còn phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo và những lỗ hổng của sự điều chỉnh pháp luật từ đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện.

Hệ thống hóa pháp luật THAHS còn phục vụ trực tiếp cho việc nâng cao ý thức pháp luật THAHS, thực hiện pháp luật THAHS của các chủ thể. Đối với cơ quan bảo vệ pháp luật, thì điều đó càng quan trọng. Sự sắp xếp có trình tự và hệ thống những văn bản chứa các quy phạm pháp luật THAHS cho phép các cơ quan nhà nước dễ dàng tìm kiếm những quy phạm cần thiết, làm sáng tỏ tư tưởng của chúng và áp dụng đúng đắn trong thực tiễn THAHS.

Hệ thống hóa pháp luật THAHS có mục đích: tạo ra một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật THAHS cân đối, hoàn chỉnh, trong đó đề cao vai trò của các đạo luật THAHS; khắc phục tình trạng lỗi thời, mâu thuẫn, chồng chéo và những hạn chế, thiếu vắng các quy định cụ thể của các văn bản quy phạm pháp luật THAHS; làm cho nội dung pháp luật THAHS phù hợp với những yêu cầu đổi mới, hội nhập, mở cửa của xã hội, có hình thức rõ ràng, dễ hiểu, tiện lợi cho việc sử dụng, phù hợp với thông lệ và luật pháp quốc tế.

Trong tình hình hiện nay ở nước ta, việc hệ thống hóa pháp luật THAHS nên được tiến hành dưới hình thức pháp điển hóa, bởi vì nếu được chấp nhận theo phương án này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ngoài những mục đích



trên, còn có điều kiện đưa ra các quy phạm mới thay thế cho các quy phạm đã không còn phù hợp, khắc phục những hạn chế, lỗ hổng và tạo nên sự cân đối, đồng bộ, thống nhất trong điều chỉnh pháp luật THAHS. Kết quả của hoạt động pháp điển hóa về pháp luật THAHS là phải xây dựng và ban hành được bộ Luật THAHS. Bộ Luật THAHS này phải điều chỉnh được những quan hệ xã hội tương đối ổn định nảy sinh trong quá trình THAHS. Đó là những quan hệ nảy sinh trong quá trình quản lý, giáo dục và cải tạo người bị kết án, những quan hệ về địa vị pháp lý của người bị kết án, những quan hệ về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể THAHS, những quan hệ về hoạt động giám sát thi hành án... khi tiến hành xây dựng pháp luật THAHS không được bỏ qua một mảng quan hệ nào nảy sinh trong quá trình THAHS, mà phải điều chỉnh tất cả các quan hệ nảy sinh trong quá trình đó.

Cơ cấu chung cho Bộ Luật THAHS ở nước ta cần có hai phần: phần chung, phần cụ thể.

Phần chung quy định những vấn đề chung có tính nguyên tắc của pháp luật THAHS. Đó là những quy định về nhiệm vụ của Bộ Luật THAHS; phạm vi điều chỉnh, cơ sở của việc THAHS, các cơ quan QLNN về công tác THAHS, cơ quan tổ chức công tác THAHS, địa vị pháp lý của những người bị kết án, thủ tục THAHS, kiểm soát hoạt động THAHS... Những quy định đó sẽ được cụ thể hóa trong các quy định của phần cụ thể.

Phần cụ thể quy định những vấn đề về mục đích, thủ tục, điều kiện của việc thi hành các hình phạt và các biện pháp tác động pháp lý hình sự. Đó là các quy định cụ thể về việc thi hành tất cả các loại hình phạt: tử hình; tù chung thân; tù có thời hạn; trục xuất; cải tạo không giam giữ, cải tạo ở đơn vị kỷ luật của quân đội; phạt tiền; cảnh cáo và các hình phạt bổ sung. Đó là các biện pháp tác động pháp lý hình sự như: án treo và các biện pháp tư pháp [113, tr. 605].

Với việc xây dựng và ban hành Bộ luật THAHS trong hệ thống pháp luật nước ta sẽ hình thành một ngành luật mới: luật THAHS, ngành luật này có liên quan chặt chẽ với luật hình sự, luật TTHS. Đó là những đảm bảo pháp lý vững chắc, đầy đủ cho hoạt động quản lý và tổ chức THAHS.

*Hai là*, điều chỉnh cụ thể về những chế định quan trọng của pháp luật THAHS.

Quy định trong pháp luật THAHS những vấn đề cơ bản đã được nghiên cứu, làm rõ về mặt lý luận và đề cập trong các thông tư hướng dẫn liên ngành như: giải thích một số thuật ngữ được dùng trong pháp luật THAHS: phạm nhân, trại giam...; nguyên tắc của pháp luật THAHS, cơ sở phân hóa và cá thể hóa THAHS, cơ sở phân loại phạm nhân, phân loại trại giam...

Quy định cụ thể về cơ quan QLNN về THAHS, cơ quan THAHS, chấp hành viên THAHS, quan hệ phối hợp giữa các cơ quan THAHS, chấp hành viên THAHS với các cơ quan tổ chức được giao nhiệm vụ thi hành từng loại hình phạt, biện pháp tư pháp; quyền và nghĩa vụ của người bị kết án; việc thi hành hình phạt cảnh cáo, trục xuất, biện pháp buộc công khai xin lỗi...

Phân hóa và cá thể hóa cao hơn nữa trong THAHS, làm rõ sự khác nhau về tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của từng hành vi phạm tội, nhân thân người phạm tội, những tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ trách nhiệm hình sự, thái độ tự giáo dục của người phạm tội để quy định phù hợp với việc thi hành từng loại hình phạt, biện pháp tư pháp, tạo hiệu quả cho việc thi hành từng loại hình phạt, biện pháp tư pháp cụ thể đối với từng cá nhân người bị kết án, tạo điều kiện cho việc xã hội hóa một phần hoạt động THAHS, giúp người bị kết án những điều kiện thuận lợi cho việc tái hòa nhập cộng đồng.

Đảm bảo sự phù hợp của pháp luật THAHS Việt Nam với các nguyên tắc và các quy phạm được thừa nhận chung của thế giới trong lĩnh vực THAHS.

*Ba là, khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật về THAHS.*

Để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác THAHS hiện nay như đã phân tích, đề cập ở phần trên, trong khi chưa xây dựng được luật THAHS thì cần phải khẩn trương sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993, quy chế trại giam và ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn thi hành một số loại hình phạt như cảnh cáo, tước một số quyền công dân;... sửa đổi, bổ sung một số quy định về trình tự, thủ tục thi hành án, giải quyết khiếu nại về thi hành án...

*Bốn là, đẩy mạnh công tác phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật THAHS.*

Công tác phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật THAHS nhằm nâng cao nhận thức về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, nhân dân trong việc thực hiện pháp luật

THAHS, thu hút sự tham gia đông đảo của các tầng lớp nhân dân vào hoạt động giám sát, quản lý, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án hình sự. Thông qua hoạt động giáo dục pháp luật THAHS nâng cao trình độ văn hóa pháp lý cho người bị kết án hình sự, giúp họ biết được các quy định của pháp luật quy định về các quyền, nghĩa vụ của mình để họ tự giác chấp hành sớm hoàn lương và không tái phạm.

### **c) Xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất trong lĩnh vực thi hành án**

Qua hơn 50 năm hình thành và phát triển, bộ máy quản lý và tổ chức THAHS không ngừng được hoàn thiện, góp phần củng cố, tăng cường pháp chế XHCN, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, hoạt động quản lý và tổ chức thi hành án những năm qua còn bộc lộ nhiều hạn chế: bộ máy quản lý và thi hành án đang trong tình trạng phân tán, xé lẻ, hiệu quả công tác thi hành án chưa cao. Bộ máy quản lý và tổ chức thi hành án hiện hành chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới, cải cách các cơ quan tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

Để khắc phục khiếm khuyết, hạn chế nhằm nâng cao hiệu lực quản lý và tổ chức thi hành án, Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII của Đảng đã chỉ rõ: "... cần phải đổi mới tổ chức, hoạt động của cơ quan thi hành án". Tiếp sau đó, Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương 3 (khóa VIII) đã định hướng đổi mới cơ quan tư pháp:

Kiên toàn các tổ chức thi hành án, đảm bảo thi hành án đầy đủ, nhanh chóng các bản án và các quyết định của Tòa án... chấn chỉnh các trại giam để giáo dục, cải tạo tốt phạm nhân. Chuẩn bị điều kiện để tiến tới giao cho một cơ quan quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án... Thành lập Cảnh sát tư pháp để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ phiên tòa, phục vụ công tác thi hành án... quản lý các trại giam.

Pháp luật THAHS hiện hành nước ta chưa có quy định về cơ quan QLNN về THAHS, cơ quan THAHS, chấp hành viên THAHS chuyên trách mà chỉ quy định các cơ quan tổ chức có nhiệm vụ thi hành bản án và quyết định của Tòa án tại Điều 227 BLTTHS năm 1988. Theo quy định tại điều luật này thì hiện nay trong tổ chức THAHS ở nước ta gồm có những cơ quan, tổ chức sau:

+ Hội đồng THATH gồm các thành phần: Công an, Viện kiểm sát, Tòa án.

+ Cơ quan công an có nhiệm vụ thi hành án phạt tù, tù chung thân, trục xuất và tham gia Hội đồng THATH, phối hợp áp dụng biện pháp cưỡng chế khi có yêu cầu.

+ Chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan tổ chức nơi có người bị kết án cư trú hoặc làm việc có nhiệm vụ theo dõi; giám sát việc cải tạo của những người được hưởng án treo hoặc bị phạt cải tạo không giam giữ, đảm nhiệm việc thi hành án quản chế, cấm cư trú, tước một số quyền công dân, cấm đảm nhiệm một số chức vụ hoặc cấm làm một số nghề nhất định.

+ Chấp hành viên cơ quan THADS thi hành án phạt tiền, tịch thu tài sản, bồi thường thiệt hại.

+ Các tổ chức thi hành án trong quân đội thi hành các bản án và quyết định của Tòa án quân sự.

+ Các cơ sở y tế, trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục thi hành quyết định bắt buộc chữa bệnh và quyết định áp dụng các biện pháp tư pháp.

Xét về mặt hình thức, việc phân công nói trên là rành mạch, khoa học, đảm bảo cho việc THAHS có nhiều cơ quan, tổ chức tham gia và phối hợp thực hiện, đảm bảo tính khách quan, dân chủ, có điều kiện để kiểm tra, giám sát... Nhưng thực tế nó đang bộc lộ tính phân tán, xé lẻ, chia cắt, không tập trung quyền lực, thiếu đồng bộ, làm cho hiệu lực quản lý và hiệu quả THAHS không cao. Do việc phân chia các loại hình phạt cho nhiều cơ quan đảm nhận nên không đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa các cơ quan này. Khâu quản lý, giám sát cũng khó thực hiện do nhiều đầu mối, không có cơ quan chịu trách nhiệm tổng thể.

Những năm qua công tác thi hành án tử hình, án phạt tù đã tương đối ổn định, đi vào nề nếp, tuân thủ pháp luật, có cơ chế điều hành, chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát chặt chẽ, nhưng còn công tác thi hành các hình phạt khác không có cơ chế giám sát, theo dõi và tổng kết thực hiện.

Theo quy định của pháp luật THAHS hiện hành thì chính quyền xã, phường, thị trấn hoặc cơ quan, tổ chức nơi người bị kết án cư trú hoặc làm việc có nhiệm vụ theo dõi, giám sát việc cải tạo của những người bị kết án tù nhưng được hưởng án treo, người bị kết án cải tạo không giam giữ; đảm nhiệm việc thi



hành án quản chế, cấm cư trú, tước một số quyền công dân, cấm đảm nhiệm một số chức vụ hoặc cấm làm một số nghề nhất định. Tuy nhiên, trên thực tế, những cơ quan này ít khi được coi là "cơ quan có trách nhiệm tổ chức việc thi hành án", vì vậy họ không được gửi bản sao bản án đã có hiệu lực pháp luật từ phía cơ quan tòa án, nên không có cơ sở để thực hiện chức năng theo dõi, giáo dục. Bên cạnh đó, nhận thức pháp luật của các cơ quan này cũng không đầy đủ, nên khó có thể đòi hỏi ở họ kết quả giám sát theo dõi như ở các cơ quan chuyên trách tổ chức việc thi hành án. Thực tiễn thi hành án cho thấy, nếu chính quyền địa phương nơi cư trú, cơ quan, tổ chức nơi người bị kết án làm việc thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình theo luật định sẽ có tác dụng tích cực, hiệu quả trong công tác quản lý, giáo dục người bị kết án, tạo điều kiện để Tòa án có thể rút ngắn thời gian chấp hành hình phạt, thời hạn thử thách và sớm được xóa án. Tuy nhiên, trong thực tế lại không có cơ chế đôn đốc, theo dõi, giám sát các cơ quan chức năng thực hiện nhiệm vụ này. Chế độ báo cáo của các cơ quan trên cũng thất thường... Cơ chế này buộc Tòa án (không phải là cơ quan QLNN về THAHS) lại phải cất công theo dõi, kiểm tra và thực hiện những công việc hết sức thủ tục hành chính để đảm bảo cho việc ra quyết định miễn, giảm, xóa án... được chính xác.

Một vấn đề, có liên quan đến tổ chức bộ máy và thẩm quyền của cơ quan THAHS là hiện nay là sau xét xử Tòa án còn có quá nhiều chức năng, nhiệm vụ trong hoạt động THAHS như: ra quyết định thi hành án, cho hoãn, tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù; cho miễn, giảm thời hạn chấp hành hình phạt, xóa án tích... Đây là vấn đề cần được xem xét lại. Thống kê tình hình chấp hành quy định về việc ra quyết định THAHS cho thấy, không phải lúc nào Tòa án cũng thực hiện kịp thời, đúng thời hạn, bởi vì Tòa án đang trong tình trạng quá tải về công tác xét xử, hồ sơ nhiều, lại không đủ phương tiện và nhân lực cần thiết cho việc ra quyết định THAHS và chuyển bản sao bản án. Gần 90-95% các quyết định THAHS được ban hành chậm trễ (nhánh nhất cũng phải tới 45 ngày sau khi bản án có hiệu lực pháp luật), không ít trường hợp Tòa án bỏ "quên" không ra quyết định thi hành án. Các trại tạm giam thường phải giam giữ hàng vạn người có án phạt tù nhưng chưa đủ thủ tục đưa đi trại giam thi hành án trong thời gian dài, nhiều trường hợp từ 6 tháng đến 2 năm. Trong rất nhiều trường hợp, cơ quan thi hành án phải "chờ", mặc dù biết rõ bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; người bị kết án tự giác muốn chấp hành án cũng phải chờ thủ

tục; số người bị kết án được tại ngoại đã lợi dụng cơ hội này bỏ trốn, dẫn tới việc truy bắt rất khó khăn, tốn kém. Đây là những vấn đề tồn tại từ lâu nhưng chưa được giải quyết. Từ thực tiễn THAHS đặt ra vấn đề: tại sao bản án quyết định về hình sự của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật lại phải chờ thủ tục ra quyết định THAHS của chính Tòa án mới được thi hành, trong khi cơ quan THAHS có thể đảm nhiệm trách nhiệm này một cách hiệu quả và hoàn toàn chủ động. Nhiều nước trên thế giới trong đó các hình thức tổ chức THAHS khác nhau, nhưng đều thống nhất tổ chức cơ quan THAHS độc lập, có quyền ra quyết định THAHS và quản lý mọi hoạt động THAHS. Thiết chế này đảm bảo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật được thi hành nhanh chóng. Ngoài việc ra quyết định THAHS, pháp luật hình sự hiện hành nước ta còn quy định Tòa án thực hiện việc ra quyết định hoãn, tạm đình chỉ thi hành án phạt tù, miễn chấp hành hình phạt, giảm mức hình phạt do tòa tuyên.

Thực tiễn THAHS cho thấy, đây là những quy định lỏng lẻo, dễ nảy sinh phức tạp, vì Tòa án chỉ ra quyết định mà không quản lý, giám sát và tổ chức thi hành án; các cơ quan có liên quan thường không được trao quyền hạn và trách nhiệm cụ thể nên thường ít quan tâm. Rõ ràng thiết chế nối dài tầm với của hoạt động THAHS sang lĩnh vực THAHS là vấn đề đáng được nghiên cứu, sửa đổi.

Ở nước ta, trong lĩnh vực THADS, đã giao cho cơ quan THADS ra quyết định thi hành án. Đây là lỗ hổng của sự điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực THAHS, bởi vì nếu trong THADS có cơ quan, chấp hành viên chuyên trách còn trong THAHS - thi hành biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất của Nhà nước - lại không có. Mọi hoạt động THAHS sẽ có hiệu quả hơn nếu tổ chức lại việc phân công thi hành án và giao cho một cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý, chỉ đạo, hướng dẫn tập trung, thống nhất và chịu trách nhiệm về THAHS. Vì vậy, trong Bộ luật THAHS tương lai phải có quy định cụ thể: cơ quan QLNN về THAHS, cơ quan THAHS, chấp hành viên THAHS chuyên trách và phải quy định cơ quan THAHS ra quyết định THAHS, cũng như quyết định hoãn chấp hành hình phạt tù, tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù, giảm thời hạn chấp hành hình phạt tù...

Công tác THADS trong những năm đầu của chính thể Việt Nam dân chủ cộng hòa (8/1945 - 1950) do Thừa phát lại (tổ chức THADS của chế độ cũ) và Ban tư pháp xã chịu trách nhiệm. Từ năm 1950 đến 1/7/1993 công tác THADS được chuyển từ cơ quan hành pháp sang Tòa án thực hiện. Từ 1/7/1993 đến nay

công tác quản lý và tổ chức THADS được trao cho Bộ Tư pháp thực hiện. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm giúp Chính phủ quản lý và tổ chức THADS trong cả nước. Cơ quan THADS được tổ chức từ Trung ương xuống cơ sở gồm có ba cấp: Cục quản lý thi hành án thuộc Bộ Tư pháp; Sở Tư pháp tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương; phòng Tư pháp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Hiện nay, việc thi hành án kinh tế, lao động và các quyết định về tài sản, quyền tài sản trong các bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính được thi hành theo Pháp lệnh THADS. Bên cạnh đó, ngoài việc thi hành các bản án, quyết định của vụ án dân sự đã có hiệu lực pháp luật, cơ quan THADS còn thi hành cả án phạt tiền, tịch thu tài sản, bồi thường thiệt hại (phần dân sự trong bản án, quyết định hình sự đã có hiệu lực pháp luật). Với khối lượng công việc trên, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan THADS rất phức tạp và nặng nề.

Về nguyên tắc, hệ thống cơ quan THADS được tổ chức theo ngành dọc từ Trung ương đến địa phương: Cục thi hành án (ở Trung ương), phòng thi hành án (ở tỉnh), Đội thi hành án (ở huyện), nhưng việc tổ chức thi hành án thì chỉ có cấp phòng ở tỉnh và đội thi hành án ở huyện. Cục thi hành án thuộc Bộ Tư pháp chỉ thực hiện chức năng QLNN và hướng dẫn nghiệp vụ, đơn đốc cấp phòng và cấp đội thực hiện tổ chức thi hành án. Cục quản lý THADS không có thẩm quyền ra quyết định can thiệp vào chuyên môn thi hành án của cấp phòng và cấp đội. Việc ra quyết định hoãn, tạm đình chỉ, đình chỉ việc THADS thuộc thẩm quyền của cơ quan tố tụng. Như vậy, hiệu quả của QLNN về THADS phụ thuộc và có mối quan hệ trực tiếp đến hiệu quả của việc tổ chức thi hành án. Với quy định của pháp luật hiện hành thì thẩm quyền của cơ quan thi hành án cấp Trung ương không tác động trực tiếp đến cơ quan thi hành án địa phương về chỉ đạo nghiệp vụ.

Hệ thống cơ quan quản lý về THADS cũng không được tổ chức theo ngành dọc. Do cơ cấu, tổ chức của ngành tư pháp không theo nguyên tắc tập trung thống nhất có tính ngành dọc nên việc quản lý công tác thi hành án ở địa phương gặp nhiều khó khăn. Mặc dù, các cơ quan tư pháp địa phương được giao nhiệm vụ thực hiện chức năng QLNN về công tác thi hành án, song cả Sở Tư pháp và Phòng Tư pháp là bộ phận có biên chế trực thuộc ủy ban nhân dân cùng cấp, hưởng lương từ ngân sách địa phương, không chịu sự chi phối, quản lý trực tiếp của các cơ quan QLNN ở trung ương (có chăng là chịu sự quản lý vĩ mô), trong

khi đó những cơ quan thi hành án là đối tượng quản lý của nó thì lại trực thuộc các cơ quan QLNN ở trung ương.

Chủ thể quản lý ở địa phương không quản lý về chuyên môn nghiệp vụ, không quản lý về tổ chức, kinh phí, ngân sách, cán bộ... do vậy tính chi phối, tác động trực tiếp của hoạt động quản lý kém hiệu quả, đôi khi lại quá thái can thiệp vào công việc chuyên môn nghiệp vụ của cơ quan thi hành án. Mặt khác, việc tổ chức thi hành án những vụ việc cụ thể có nhiều vấn đề liên quan trực tiếp đến địa phương, cần có sự phối hợp, tác động, huy động của nhiều ngành ở địa phương nhưng ở nhiều nơi, nhiều lúc cơ quan thi hành án không được sự quan tâm, ủng hộ của chủ thể quản lý ở địa phương, đưa đến hiệu quả của công tác THADS chưa cao. Hiện nay còn hàng ngàn bản án dân sự đã có hiệu lực pháp luật còn tồn đọng chưa được thi hành [109, tr. 12].

Với những quy định về cơ cấu tổ chức của cơ chế quản lý hiện hành trong lĩnh vực THADS đã đưa đến thực trạng thiếu sự quy định cụ thể, rõ ràng về phạm vi và nội dung quản lý, vì vậy có nơi thì quản lý lấn sân, nơi thì quá lỏng lẻo, không phát huy được hết vai trò quản lý. Bên cạnh đó, cơ quan thi hành án cấp Đội (ở quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) phải chịu quá nhiều tầng nấc thanh tra, kiểm tra và giới hạn phạm vi của thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực này hiện chưa được quy định cụ thể. Có thể nói, cũng như cơ chế quản lý trong THADS, cơ chế QLNN về THADS hiện nay là chưa phù hợp và không phát huy được hiệu quả. Mặc dù nhiều cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhưng nội dung quản lý và phạm vi quản lý không rõ ràng.

Những hạn chế kể trên trong công tác quản lý và tổ chức thi hành án do những nguyên nhân chính sau đây:

*Một là*, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về công tác quản lý và tổ chức thi hành án (nhất là những quy định về tổ chức bộ máy, chức năng, thẩm quyền, phạm vi hoạt động) còn chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, chưa được pháp điển hóa cao, mới chỉ có pháp lệnh là văn bản có hiệu lực cao nhất.

*Hai là*, quy định của pháp luật hiện hành còn chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm của từng cơ quan chức năng và trong mối quan hệ phối hợp tổ chức thi hành án. Chưa thể chế hóa cụ thể về xây dựng cơ chế quản lý tập trung, thống nhất hoạt động thi hành án. Hoạt động quản lý và tổ chức thi hành án còn bị phân tán, xé lẻ không đồng bộ. Mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan



chức năng trong quản lý, tổ chức thi hành án còn nhiều bất cập. Hiệu lực, hiệu quả quản lý và tổ chức thi hành án chưa cao.

Đổi mới cơ chế quản lý thi hành án là một vấn đề có tính chất chiến lược trong quá trình cải cách tư pháp, cải cách hành chính nhà nước nhằm đảm bảo sự quản lý thống nhất về tổ chức, cơ chế hoạt động, công tác hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra về chuyên môn, tập trung lực lượng cán bộ và chuyên môn hóa cán bộ, tăng cường cơ sở vật chất, khắc phục tình trạng phân tán, xé lẻ trong hoạt động thi hành án hiện nay.

Để giải quyết nhiệm vụ quan trọng này phải tìm ra mô hình thích hợp, cơ chế hợp lý để tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác thi hành án.

Hiện nay, vấn đề xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất trong lĩnh vực thi hành án đang được Đảng, Nhà nước quan tâm chỉ đạo các cơ quan chức năng nghiên cứu, đề xuất một mô hình tổ chức hợp lý. Về vấn đề này hiện tồn tại nhiều ý kiến khác nhau, nhưng chủ yếu có ba loại ý kiến:

*Loại ý kiến thứ nhất cho rằng*, trong hoàn cảnh của nước ta hiện nay và những năm tiếp theo thì việc thành lập cơ quan thi hành án tập trung, thống nhất cần phải được chuẩn bị kỹ lưỡng và phải có bước đi thích hợp. Do đó, trong thời gian trước mắt giữ nguyên mô hình tổ chức các cơ quan thi hành án như hiện nay mà chỉ cần củng cố, kiện toàn các cơ quan thi hành án, triển khai thi hành tốt Pháp lệnh THADS và Pháp lệnh thi hành án phạt tù, đồng thời chuẩn bị các điều kiện để thành lập cơ quan thi hành án thống nhất trực thuộc Chính phủ [47, tr. 8]. Theo loại ý kiến này thì vẫn giữ nguyên chức năng quản lý và tổ chức THADS của Bộ Tư pháp như quy định của pháp luật hiện hành. Còn chức năng giúp Chính phủ QLNN trong lĩnh vực THAHS nên giao cho Bộ Công an là hợp lý hơn. Bởi lẽ từ trước đến nay, việc thi hành án phạt tù và tổ chức trường giáo dưỡng cho người phạm tội chưa thành niên đều do lực lượng công an thực hiện. Bộ Công an có hệ thống tổ chức đến tận phường, nên nếu giao cho Bộ Công an chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện công tác THAHS sẽ bảo đảm tốt hơn hiệu quả, hiệu lực THAHS.

*Loại ý kiến thứ hai cho rằng*, nên giao công tác quản lý và tổ chức thi hành án cho Bộ Tư pháp là hợp lý vì hiện nay, theo Pháp lệnh THADS ngày 21/4/1993, Bộ Tư pháp được giao nhiệm vụ QLNN về THADS. Với kinh nghiệm được tích lũy trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện từ năm 1993 đến nay, nếu

giao cho Bộ Tư pháp QLNN về THAHS và tổ chức THAHS thì Bộ Tư pháp sẽ thực hiện được chức năng này. Hơn nữa pháp luật THAHS của một số nước như Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Vương quốc Nhật Bản... cũng quy định Bộ Tư pháp thực hiện chức năng này .

*Loại ý kiến thứ ba cho rằng*, Bộ Tư pháp thống nhất quản lý THADS, kinh tế, lao động, hành chính và THAHS về mặt tổ chức, quản lý công tác thi hành các hình phạt khác như: án treo, cải tạo không giam giữ, quản chế... Còn hoạt động THAPT vẫn giao cho Bộ Công an quản lý.

Chúng tôi cho rằng, trong tiến trình đổi mới, cải cách hoàn thiện bộ máy nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, quán triệt tư tưởng chỉ đạo của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan thi hành án, để khắc phục sự phân tán, bất cập, kém hiệu quả trong lĩnh vực THA, xây dựng cơ quan quản lý thi hành án theo hướng gọn nhẹ, có hiệu lực, thực hiện cơ chế quản lý thống nhất thi hành án, bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh tất cả các bản án hình sự, các biện pháp tư pháp và các bản án quyết định dân sự, kinh tế, lao động, hành chính mà Tòa án đã tuyên thì nên trao chức năng giúp Chính phủ QLNN về công tác thi hành án cho Bộ Tư pháp như loại ý kiến thứ hai đã nêu là hợp lý vì:

*Một là*, hiện nay nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự an toàn xã hội của lực lượng công an nhân dân đã rất nặng nề. Lực lượng công an trên thực tế đang được giao rất nhiều quyền nên ngoài nhiệm vụ chính là phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm bảo đảm an ninh quốc gia và giữ gìn trật tự an toàn xã hội việc thực hiện những nhiệm vụ khác trong đó có nhiệm vụ giúp Chính phủ QLNN công tác thi hành án phạt tù, tổ chức thi hành án phạt tù, ít được chú trọng. Hiệu quả trong hoạt động này chưa cao - Tỷ lệ số người sau khi mãn hạn tù tái phạm còn ở mức cao, trên 18%. Trong điều kiện đất nước có nhiều năm chiến tranh như trước đây việc giao công tác quản lý và tổ chức thi hành án phạt tù cho lực lượng công an nhân dân - một trong các lực lượng vũ trang của Đảng và Nhà nước - là hợp lý. Nhưng trong điều kiện hiện nay trong xu thế dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội, tôn trọng quyền con người, mở cửa, quan hệ hợp tác đa phương trong đó có lĩnh vực THAHS, định hướng xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án thì việc giao cho lực lượng công an quản lý và tổ chức THAHS sẽ không hợp lý bằng trao cho Bộ Tư pháp.

Hai là, như kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, nếu Nhà nước trao thêm thẩm quyền cho Bộ Tư pháp thì Bộ Tư pháp hoàn toàn có điều kiện thực hiện có hiệu quả công tác quản lý và tổ chức THAHS. Đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng một bộ máy quản lý tập trung thống nhất về thi hành án.

Theo chúng tôi việc xây dựng mô hình bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án trên nguyên tắc Chính phủ thống nhất QLNN về công tác thi hành án trong phạm vi cả nước, Chính phủ giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ QLNN về công tác thi hành án và tổ chức thi hành án. Bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án nên tổ chức như sau:

- Cơ quan thực hiện chức năng QLNN về công tác thi hành án:

+ Cục thi hành án thuộc Bộ Tư pháp

Giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp QLNN về công tác THADS, lao động, kinh tế, hành chính và hình sự, quản lý hệ thống trại giam toàn quốc.

Cục thi hành án thuộc Bộ Tư pháp có các phòng nghiệp vụ:

1. Phòng giúp cục trưởng thực hiện chức năng QLNN về công tác THADS, lao động, kinh tế, hành chính.

2. Phòng giúp cục trưởng thực hiện chức năng QLNN về công tác THAHS.

3. Phòng quản lý trại giam.

+ Sở Tư pháp, thực hiện chức năng QLNN về công tác THADS, lao động, kinh tế, hành chính và hình sự trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Sở Tư pháp thành lập phòng QLNN về công tác thi hành án gồm các bộ phận:

1. Bộ phận giúp giám đốc Sở Tư pháp thực hiện chức năng QLNN về công tác THADS, lao động, kinh tế, hành chính

2. Bộ phận giúp giám đốc Sở Tư pháp thực hiện chức năng QLNN về công tác THAHS.

+ Phòng tư pháp, thực hiện chức năng QLNN về công tác THADS, lao động, kinh tế, hành chính và hình sự trên địa bàn cấp huyện.

- Cơ quan thi hành án

+ Hệ thống trại giam trên toàn quốc thuộc Bộ Tư pháp quản lý

+ Phòng thi hành án thuộc Sở Tư pháp trong đó có các đội: đội THADS, lao động, kinh tế, hành chính; đội THAHS.

+ Đội thi hành án thuộc phòng tư pháp cấp huyện có chấp hành viên THADS, kinh tế, lao động, hành chính, hình sự. Bổ nhiệm chấp hành viên làm nhiệm vụ thi hành án trong các cơ quan thi hành án cấp tỉnh, cấp huyện (mặc dù trên thực tế, một số nơi hiện nay, Phòng Tư pháp đã được nhập vào Văn phòng UBND cấp huyện. Tuy nhiên, theo chúng tôi, việc nhập này chưa hợp lý, vì vừa không đúng chức năng của Văn phòng, vừa không có cơ quan chuyên trách quản lý hành chính tư pháp).

Thi hành án là một lĩnh vực đa dạng, phức tạp, có liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, mang tính hành chính - tư pháp, vì vậy để tổ chức bộ máy thống nhất tập trung làm công tác quản lý và tổ chức thi hành án cần phải được nghiên cứu, chuẩn bị kỹ cho thấu đáo để tìm ra một mô hình chuẩn hợp lý. Trước mắt nên giữ nguyên như hiện trạng nhưng nhanh chóng chấn chỉnh, kiện toàn các cơ quan QLNN về công tác thi hành án trên các lĩnh vực dân sự, hình sự như hiện nay để tiến tới khi có điều kiện thích hợp thì thực hiện phương án trên.

***d) Xây dựng cơ chế hợp lý thu hút sự tham gia đông đảo của các tầng lớp nhân dân, các đoàn thể, tổ chức xã hội vào hoạt động QLNN trong lĩnh vực THAHS***

Trong lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc ta việc huy động sức mạnh, nguồn lực của tất cả tầng lớp nhân dân luôn là một yếu tố quan trọng có tính quyết định thành công trong mọi nhiệm vụ lịch sử. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng dạy: "Khi nhân dân giúp đỡ ta nhiều thì thành công nhiều, giúp đỡ ta ít thành công ít, giúp đỡ ta hoàn toàn thì thắng lợi hoàn toàn".

Ngày nay trong công cuộc đổi mới xây dựng đất nước, Đảng ta tiếp tục chính sách dựa vào dân để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Hiện nay Đảng và Nhà nước ta đang chủ trương tăng cường thu hút sự tham gia của đông đảo các tầng lớp nhân dân, tổ chức xã hội vào việc giải quyết những nhiệm vụ của Nhà nước trên mọi mặt đời sống xã hội trong đó có hoạt động THAHS. Thi hành án hình sự là nhiệm vụ hết sức khó khăn, phức tạp, vừa mang tính cấp bách, vừa mang tính lâu dài. Đây là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân,



các cấp, các ngành, các đoàn thể quần chúng dưới sự lãnh đạo thống nhất của cấp ủy Đảng. Phải động viên quần chúng nhân dân, các tổ chức xã hội tham gia hoạt động THAHS, nhất là đối với việc thi hành các hình phạt không phải là phạt tù, tử hình; tham gia thi hành các biện pháp tư pháp.

Mặt khác, xét từ góc độ công việc thì sự tham gia của các tầng lớp nhân dân, các đoàn thể, tổ chức xã hội... vào một số nội dung của hoạt động THAHS là một giải pháp nhằm:

*Thứ nhất*, tăng tính hiệu quả của hoạt động THAHS

Theo thống kê xét xử của TAND hiện nay có khoảng gần 20% số người bị kết án hình sự phải thi hành các hình phạt không phải là tù, tử hình. Họ không phải cách ly khỏi xã hội mà họ được thi hành án tại nơi cư trú, nơi làm việc hoặc nơi thi hành án. Ngoài sự quản lý giám sát, giáo dục của cơ quan, tổ chức được phân công trách nhiệm thi hành án họ còn chịu sự giám sát, tác động của cộng đồng dân cư, đặc biệt là sự giúp đỡ của cộng đồng về các mặt tinh thần, vật chất, công ăn việc làm, không phân biệt đối xử... để họ yên tâm sửa chữa lỗi lầm sớm hoàn lương. Ngoài sự tác động của chính quyền cơ sở, cơ quan tổ chức được pháp luật THAHS quy định, sự tác động của cộng đồng, người thân, gia đình đối với người bị kết án đang thi hành án là hết sức nhân văn và hiệu quả, tạo điều kiện cho họ chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án

Một vấn đề có tác động lớn trong việc nâng cao hiệu quả của công tác quản lý về THAHS là hoạt động giúp người bị kết án tù chuẩn bị các điều kiện về tinh thần, vật chất, công ăn việc làm để sau khi mãn hạn tù sớm tái hòa nhập cộng đồng.

Hoạt động này mang một ý nghĩa quan trọng trong chính sách hình sự, THAHS ở nước ta, bởi lẽ sau một thời gian thi hành án các đối tượng này không thể hòa nhập cộng đồng hoặc hòa nhập một cách khó khăn mà dẫn đến tái phạm, vi phạm pháp luật thì mọi biện pháp áp dụng đối họ trước đó trở lên vô nghĩa, chính sách nhân đạo của Nhà nước không đạt được hiệu quả thực tế cuối cùng, vì thế đây có thể được xem là khâu cuối cùng nhằm thực hiện một cách trọn vẹn và đầy đủ ý nghĩa một bản án hình sự.

Hiện nay, Đảng và Nhà nước ta cũng rất quan tâm đến công tác tái hòa nhập cộng đồng. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VII đã nhấn mạnh: "Đối xử nhân đạo với người bị phạt tù, có chương

trình dạy nghề cho phạm nhân và giới thiệu việc làm cho họ sau khi ra tù, giúp đỡ họ nhanh chóng tái hòa nhập cộng đồng". Thực hiện công tác tái hòa nhập cộng đồng không chỉ thể hiện chính sách nhân đạo trong chính sách hình sự của Đảng và Nhà nước, mà còn là biện pháp để góp phần ổn định an ninh, trật tự và phòng chống tội phạm có hiệu quả. Một thực tế cho thấy, các đối tượng được mãn hạn tù cho về địa phương sinh sống mà tái phạm thì tội phạm xảy ra thường nghiêm trọng, tính chất nguy hiểm cao, với thủ đoạn tinh vi hơn. Hiện nay tỉ lệ tái phạm còn cao (trên 18%), nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là những người chấp hành xong hình phạt không thể tạo lập được cuộc sống bình thường, vì không có nghề, công việc sinh sống ổn định.

*Thứ hai, tiết kiệm kinh phí, nguồn nhân lực và giảm tải một phần công việc của bộ máy THAHS*

Mỗi năm Nhà nước đã giành một khoản chi ngân sách lớn cho hoạt động THAHS như đầu tư xây dựng mới, sửa chữa nâng cấp hệ thống trại giam, đảm bảo các điều kiện ăn, ở, phòng bệnh, chữa bệnh, dạy nghề cho phạm nhân. Những năm gần đây được sự quan tâm, đầu tư của Nhà nước, cơ quan thi hành án phạt tù (trại giam) đã thành lập nhiều trung tâm dạy nghề, hướng nghiệp cho phạm nhân nhằm chuẩn bị cho họ có nghề để có thể kiếm sống sau khi mãn hạn tù. Tuy nhiên do số lượng phạm nhân ngày càng có chiều hướng gia tăng nên các trung tâm dạy nghề hiện có ở các trại giam chưa thể đáp ứng được mà cần phải có sự hỗ trợ của các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức phi chính phủ, của toàn xã hội.

Sự tham gia vào công tác dạy nghề, giúp đỡ người bị kết án có công ăn việc làm, có nguồn thu nhập chính đáng vừa thể hiện tinh thần nhân ái, nguồn động viên tinh thần to lớn giúp họ sửa chữa lỗi lầm, sớm hoàn lương trở thành người có ích cho xã hội, vừa nhằm tiết kiệm một phần kinh phí cho nhà nước hàng năm dành cho hoạt động này.

Mặt khác, hiện nay số người bị kết án tù đang có xu hướng gia tăng dẫn đến tình trạng các trại giam bị quá tải trong giam giữ, quản lý, giáo dục, cải tạo phạm nhân. Sự gia tăng số người bị kết án tù chấp hành án ở trại giam kéo theo sự gia tăng về khối lượng công việc, biên chế, kinh phí... cho các cơ quan thi hành án. Do vậy nếu như cơ quan QLNN về công tác THAHS xây dựng được một cơ chế hợp lý thu hút sự tham gia đồng đảo của các tầng lớp nhân dân, tổ

chức xã hội vào hoạt động THAHS, làm cho chất lượng thi hành án ngày càng được nâng cao thì đây cũng là một vấn đề đáng để cơ quan xét xử chú ý trong việc áp dụng rộng rãi các hình phạt khác thay cho việc áp dụng hình phạt tù trong những trường hợp có thể, nhằm làm giảm số người phải đi chấp hành án ở trại giam

Xây dựng cơ chế thu hút sự tham gia của các tầng lớp nhân dân, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế... vào công tác giúp đỡ người bị kết án hình sự tái hòa nhập cộng đồng là một vấn đề đang được cơ quan QLNN về công tác THAHS quan tâm, coi đây là một giải pháp hiệu quả trong lĩnh vực thi hành án.

Công tác tái hòa nhập cộng đồng là một hoạt động mang tính xã hội hóa cao bởi các lý do:

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trang bị những điều kiện cần thiết về văn hóa, nghề nghiệp cho đối tượng, những chính sách xã hội mới là yếu tố quyết định sự hòa nhập thành công của họ;

- Các biện pháp tác động của xã hội thông qua các tổ chức, cá nhân, gia đình rõ ràng là phù hợp với trạng thái tâm lý của đối tượng hơn là các nhân viên và tổ chức công quyền;

- Nếu duy trì một lực lượng lớn các nhân viên nhà nước chuyên trách đảm nhiệm công việc này thì là một phương án không khả thi hành và tốn kém, trong trường hợp này sự hỗ trợ của các tổ chức xã hội, nhân viên tình nguyện đem lại hiệu quả thiết thực hơn.

Tại nhiều quốc gia trên thế giới, việc đảm bảo công việc tái hòa nhập ngoài những lực lượng chuyên trách được trả lương chiếm một số lượng không nhiều, vì họ còn duy trì một lực lượng rất lớn các nhân viên tình nguyện, mà Nhật Bản là một quốc gia điển hình. Những nhân viên tình nguyện này: "truyền bá tới cá nhân và cả cộng đồng những triết lý tốt đẹp của việc tái hòa nhập và khuyến khích sự hợp tác trong cộng đồng". Thêm vào đó để giải quyết vấn đề việc làm nhiều Chính phủ đã có những giải pháp cụ thể nhằm thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp tham gia vào các chương trình này như thực hiện một số biện pháp ưu đãi về thuế.

Tại Việt Nam, để quản lý, giáo dục những người mãn hạn tù về sinh sống tại địa phương, chính quyền cơ sở đã phân công ban, ngành, đoàn thể và cá nhân là thành viên có tâm huyết, uy tín của các tổ chức chính trị-xã hội (Hội phụ nữ,

Hội cựu chiến binh, Đoàn thanh niên...) trực tiếp theo dõi, giúp đỡ đối tượng nhằm mục đích cảm hóa giáo dục họ. Chỉ thị số 53/CT-TW ngày 21/3/2000 của Bộ Chính trị về một số công việc cấp bách của cơ quan tư pháp cần thực hiện trong năm 2000 đã chỉ rõ:

Cần kết hợp và phát huy những vai trò, trách nhiệm của gia đình phạm nhân, của các cấp chính quyền, mặt trận Tổ quốc và đoàn thể quần chúng, các tổ chức Đảng và cộng đồng dân cư trong việc giúp đỡ, quản lý, giáo dục, tạo điều kiện cho người được mãn hạn tù hoặc được hưởng đặc xá tha tù trở về. Giao trách nhiệm cho mỗi tổ chức, đoàn thể xã hội (thanh niên, phụ nữ, hội cựu chiến binh, hội nông dân, công đoàn, mặt trận) ở mỗi cấp, nhận giúp đỡ một số đối tượng tha tù, coi đây là một chỉ tiêu đánh giá kết quả hàng năm, đồng thời gắn việc thực hiện chủ trương này với phong trào xây dựng làng văn hóa mới, cụm dân cư đoàn kết vững mạnh .

Vấn đề tái hòa nhập cộng đồng đối với những người vi phạm pháp luật hình sự bị cách ly khỏi xã hội ở Việt Nam đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật như: BLHS năm 1985, BLTTHS năm 1988 (đã được sửa đổi bổ sung năm 2000); Quy chế trại giam ban hành theo Nghị định số 60/CP ngày 16/9/1993 của Chính phủ.

Qua nhiều năm thực hiện, công tác tái hòa nhập cộng đồng ở nước ta bước đầu thu hút được sự tham gia tích cực của đông đảo các tầng lớp nhân dân, các đoàn thể, tổ chức xã hội vào hoạt động quản lý, giám sát, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án hình sự và đã thu được một số kết quả góp phần giảm tỉ lệ tái phạm, đã dạy nghề và tìm kiếm việc làm cho hàng ngàn người sau khi họ mãn hạn tù, giúp họ làm ăn lương thiện. Công tác tái hòa nhập cộng đồng không chỉ thể hiện ở các chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước mà đã trở thành những phong trào quần chúng sâu rộng trong toàn xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, công tác tái hòa nhập cộng đồng ở nước ta đã phát sinh một số vướng mắc chưa xây dựng được cơ chế hợp lý để thu hút sự tham gia đông đảo của các tầng lớp nhân dân, các đoàn thể, tổ chức xã hội vào hoạt động THAHS. Thể hiện trên các mặt:

*Thứ nhất*, các quy định của pháp luật về công tác tái hòa nhập cộng đồng còn hết sức chung chung.



Những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật mang tính khái quát cao, mới chỉ dừng lại ở những vấn đề mang tính nguyên tắc; trong khi đó, trách nhiệm cụ thể của các cơ quan, tổ chức hữu quan như trại giam, chính quyền cơ sở, các tổ chức chính trị - xã hội trong việc quản lý giáo dục hoặc tạo điều kiện giúp đỡ cho người mãn hạn tù trở lại cuộc sống không được làm rõ. Một cách quy định thường thấy trong các văn bản này là: "các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, gia đình người bị kết án tù và công dân có trách nhiệm phối hợp với cơ quan thi hành án phạt tù trong công tác thi hành án phạt tù và giúp đỡ người đã chấp hành xong hình phạt tù tạo lập cuộc sống bình thường" (Điều 8 Pháp lệnh Thi hành án phạt tù năm 1993). Những quy định như thế là rất hình thức, thực chất chỉ nêu ra "tên việc" rất chung chung mà không chỉ rõ ra được phương thức, cơ chế tái hòa nhập cộng đồng như thế nào, vai trò của từng cơ quan trong cơ chế phối hợp nhau, cũng như không thể hiện được vai trò quan trọng của chính quyền cơ sở, nơi mà trên thực tế đang đảm trách hầu hết các hoạt động có liên quan.

Hơn nữa, đây là một hoạt động mang tính xã hội hóa cao, vì vậy, ngoài việc quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước thì quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể của từng tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động này cũng phải được quy định rõ, có như vậy thì vai trò của tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư, công dân mới phát huy tác dụng trên thực tế.

*Thứ hai, chưa có một cơ quan làm đầu mối thống nhất*

Đây là một công tác có ý nghĩa quan trọng, nhưng xét về mặt tổ chức thì thiếu một cơ quan chuyên trách thực hiện nhiệm vụ đầu mối phối hợp các cơ quan nhà nước có liên quan trong việc giúp Chính phủ hoạch định chính sách, dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh công tác tái hòa nhập cộng đồng. Hiện nay, việc tổ chức thực hiện công tác tái hòa nhập cộng đồng không có sự thống nhất trên phạm vi toàn quốc; hiệu quả của hoạt động này rất phụ thuộc vào tính sáng tạo và sự quan tâm của từng địa phương.

*Thứ ba, về nhân sự, mặc dù lực lượng công an ở cơ sở hiện nay là lực lượng nòng cốt trong việc tổ chức công tác tái hòa nhập cộng đồng tại các địa bàn dân cư, nhưng xét về bản chất của công tác này thì không thể coi đây là lực lượng chuyên trách thực hiện công tác tái hòa nhập cộng đồng, bởi nhiệm vụ của họ thực ra chỉ dừng lại ở nhiệm vụ quản lý đối tượng mãn hạn tù về mặt hành chính*

nhằm ổn định an ninh, trật tự trên địa bàn, vì những hoạt động mà họ áp dụng mang tính chất nghiệp vụ. Mặt khác, một lực lượng tình nguyện thường xuyên cũng chưa có dấu hiệu được hình thành tại các cộng đồng dân cư.

*Thứ tư*, đối với quá trình giáo dục, cải tạo phạm nhân trong các trại giam.

Giai đoạn chuẩn bị những điều kiện tối thiểu về văn hóa, tay nghề, tâm lý, tư tưởng cho người phạm tội để trở lại cuộc sống bình thường, thì việc dạy nghề, học văn hóa, sinh hoạt thể thao có quy định nhưng thực hiện còn mang tính hình thức, "phong trào" mà chưa được chú trọng đúng mức. Các trại giam chưa thật sự quan tâm đến việc dạy nghề cho phạm nhân. Việc dạy nghề ở nhiều trại giam mới chỉ mang tính hình thức qua loa, chiếu lệ. Các nghề được dạy rất khó có thể tìm kiếm được việc làm trong xã hội như: đan lát cơ bản, may cơ bản, thợ mộc, sửa chữa xe máy... Lao động của phạm nhân chưa mang tính hướng nghiệp mà chủ yếu là trang bị tay nghề cho họ để mục đích tận dụng sức lao động và nguyên liệu sẵn có ở trại giam.

*Thứ năm*, vấn đề thông báo, phối hợp của trại giam với chính quyền cơ sở và gia đình đối tượng

Điều 278 khoản 4 BLTTHS 1988 quy định: "Đối với người chưa thành niên đã chấp hành xong hình phạt, Ban giám thị trại giam phải phối hợp với chính quyền và tổ chức xã hội ở xã, phường, thị trấn để giúp đỡ người đó trở về sống bình thường trong xã hội". Thực tế cho thấy, sự phối hợp giữa Ban giám thị trại giam và chính quyền xã, phường mới dừng lại ở những thủ tục mang tính hành chính. Địa phương cũng không nhận được những thông tin đầy đủ về quá trình cải tạo, giáo dục của đối tượng tại trại giam, về tâm lý, tư tưởng của đối tượng cũng như những nghề họ được dạy để có những biện pháp quản lý, giúp đỡ có hiệu quả.

Điều 32 Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993 quy định: giám thị trại giam có trách nhiệm định kỳ thông báo tình hình chấp hành hình phạt của người đang chấp hành hình phạt tù cho thân nhân người đó nếu và yêu cầu họ tham gia giáo dục người đang chấp hành hình phạt tù. Trên thực tế, qua tiếp xúc đối tượng và thân nhân thì giám thị hầu như không thực hiện quy định này, trừ trường hợp phạm nhân chết.

*Thứ sáu*, ý thức trách nhiệm của cơ quan, đoàn thể và công dân tại địa phương.

Ý thức trách nhiệm của các cơ quan đoàn thể và công dân trong vấn đề này chưa cao, thông thường họ đều cho rằng công tác quản lý, giáo dục, giúp đỡ đối tượng là việc của Công an và gia đình đối tượng, dẫn đến tình trạng là các địa phương chưa thật sự chú trọng đến công tác giáo dục, giúp đỡ đối tượng tái hòa nhập cộng đồng. Các biện pháp thường mang tính kết hợp nhằm phục vụ cho các mục đích thực hiện các chương trình kinh tế, xóa đói giảm nghèo, các chương trình mang tính hiệp hội...

*Thứ bảy, vấn đề tạo công ăn việc làm cho đối tượng*

Qua thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến phạm tội (tái phạm) là do không có công ăn việc làm, nghèo đói. Vì vậy, một trong những biện pháp hiệu quả nhất để người phạm tội tái hòa nhập cộng đồng là tạo công ăn việc làm cho đối tượng. Trong thực tế vấn đề này chưa thực hiện được.

Mặt khác, khái niệm "có công việc" rất rộng, chẳng hạn như công việc rất thất thường, mang tính mùa vụ như phụ hồ, bốc vác, thuê mướn nhân công làm một số công việc đột xuất... cũng được coi là có việc làm. Do vậy, thực chất việc giải quyết việc làm cho đối tượng tái hòa nhập cộng đồng hầu như không đạt được hiệu quả, tỉ lệ có việc làm thực sự sau khi ra tù so với trước khi ra tù hầu như không tăng.

Tóm lại, việc sớm xây dựng và ban hành những văn bản quy phạm pháp luật để thể chế hóa quan điểm chính sách của Đảng, Nhà nước về công tác tái hòa nhập cộng đồng nhằm làm rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước được giao chức năng, đồng thời tạo cơ chế hợp lý thu hút sự tham gia tích cực của đông đảo các tầng lớp nhân dân, các đoàn thể tổ chức xã hội... vào hoạt động THAHS mà cụ thể là giám sát, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án hình sự nhằm nâng cao không ngừng chất lượng hiệu quả công tác THAHS. Đây cũng là một nội dung, một biện pháp quan trọng của QLNN trong lĩnh vực THAHS.

***e) Đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực phục vụ công tác quản lý và tổ chức thi hành án hình sự***

Đội ngũ cán bộ có vị trí hết sức quan trọng, là nhân tố quyết định sự thành công hay thất bại của cách mạng. Chủ tịch Hồ Chí Minh nhận định: "Cán bộ là cái gốc của mọi công việc" và "công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ làm tốt hay làm kém". Trong quá trình lãnh đạo cách mạng, Đảng ta luôn coi

trọng công tác cán bộ, một trong những vấn đề quyết định sự thành công hay thất bại đối với sự nghiệp cách mạng.

Ngày nay, trong thời kỳ đổi mới, tình hình và nhiệm vụ mới đang đặt ra nhiều yêu cầu về đổi mới công tác cán bộ. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần VIII của Đảng chỉ rõ: "Toàn Đảng phải chú ý chăm lo thật tốt đội ngũ cán bộ".

Hoạt động THAHS là hoạt động hành chính - tư pháp có liên quan đến quyền con người, là hoạt động chấp hành và thực thi hành pháp luật do đó yêu cầu đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực này phải vừa có phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng vừa phải nắm vững đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và giỏi về chuyên môn nghiệp vụ.

Thực tiễn THAHS cho thấy, muốn thực hiện có hiệu quả công tác THAHS phải không ngừng chăm lo đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực THAHS trên cả phương diện tổ chức và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

Hiện nay, lực lượng chuyên trách trong công tác THAHS chủ yếu là lực lượng cảnh sát trại giam thuộc Bộ Công an. Do những điều kiện lịch sử để lại của nhiều năm chiến tranh và sau ngày đất nước được thống nhất, số lượng phạm nhân tăng nhanh vì vậy đòi hỏi phải bổ sung biên chế cho các trại giam, nên phần đông số lượng cán bộ chiến sĩ trong lực lượng quản lý trại giam ít được đào tạo chính quy và cơ bản. Theo báo cáo năm 1999 của Cục Cảnh sát quản lý trại giam Bộ Công an biên chế của lực lượng cảnh sát trại giam trong năm 1999 gần 10 nghìn người, trong đó có 496 người tốt nghiệp đại học và cao đẳng (đào tạo chính quy 148, tại chức 348); 3.256 tốt nghiệp trung học cảnh sát (đào tạo chính quy 527); 1.120 người trình độ sơ cấp; 3.555 chiến sĩ nghĩa vụ quân sự. Ngoài số cán bộ, chiến sĩ công tác tại Cục Cảnh sát quản lý trại giam trong lực lượng công an nhân dân còn có số đông cán bộ, chiến sĩ công tác tại công an các địa phương thực hiện một số mặt công tác của thi hành hình phạt tử hình, thi hành hình phạt tù, trục xuất.

Trong lực lượng công an nhân dân có hơn một vạn cán bộ, chiến sĩ công tác trong lĩnh vực THAHS nhưng chưa có một cơ sở nào đào tạo chuyên ngành về lĩnh vực này mà chủ yếu đào tạo tại các khoa cảnh sát trại giam tại các



Trường trung học CSND và Học viện CSND, trong hệ kiến thức chủ yếu là nghiệp vụ chuyên ngành quản lý, giam giữ, giáo dục cải tạo phạm nhân. Số cán bộ có trình độ chuyên môn sư phạm, văn hóa, tâm lý... còn rất ít và thiếu. Nhìn chung đội ngũ cán bộ, chiến sĩ công tác trong lực lượng công an nhân dân được phân công công tác trong lĩnh vực THAHS chưa đáp ứng được đòi hỏi của tình hình quản lý, giáo dục phạm nhân, tạo điều kiện cho họ hoàn lương, tái hòa nhập cộng đồng trong điều kiện đổi mới mọi mặt đời sống đất nước. Mặt khác, về tổ chức thì việc phân công hệ thống đơn vị, cán bộ, chiến sĩ làm công tác quản lý và tổ chức THAHS trong lực lượng công an cũng chưa cụ thể và tập trung thống nhất, phân tán ở nhiều đơn vị nghiệp vụ khác nhau. Tình trạng này làm cho việc chỉ đạo, điều hành thiếu thống nhất, khó khăn trong việc đào tạo bồi dưỡng và sắp xếp cán bộ.

Trong xu thế đổi mới hoạt động của các cơ quan tư pháp, xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác THAHS, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN. Theo chúng tôi, về công tác đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực cho hoạt động THAHS nên tiến hành theo định hướng sau:

*Thứ nhất*, cùng với việc xây dựng và ban hành Bộ luật THAHS, xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất về công tác THAHS nên ban hành thể chế về chấp hành viên THAHS, có như vậy mới thể hiện tính chuyên môn hóa, tính chuyên trách và có điều kiện để chuyên môn hóa việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực THAHS.

*Thứ hai*, thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp để bảo vệ phiên tòa, phục vụ công tác thi hành án.

Xây dựng lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp là một trong những nội dung đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) đã chỉ rõ: "Nghiên cứu việc thành lập cảnh sát tư pháp để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ phiên tòa, phục vụ công tác thi hành án, dẫn giải bị can, bị cáo, quản lý các trại giam". Quán triệt tư tưởng chỉ đạo trên của Đảng, Bộ Tư pháp và Bộ Công an đang nghiên cứu, xúc tiến xây dựng đề án trình Chính phủ thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp.

Hiện nay, ở nước ta việc xây dựng lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp là vấn đề mới mẻ, có nhiều ý kiến khác nhau về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đặc

biệt là vấn đề cơ cấu tổ chức và QLNN đối với lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp.

Ở Vương quốc Thụy Điển thì lực lượng cảnh sát tư pháp là một bộ phận hợp thành của cảnh sát quốc gia, được giao nhiệm vụ trông coi những người bị tạm giữ, tạm giam và quản lý phạm nhân trong các nhà tù, đồng thời theo dõi phạm nhân ở các nhà tù "mở"; bảo vệ trật tự các phiên tòa, dẫn giải bị cáo ra tòa, bảo vệ trụ sở tòa án, hỗ trợ chấp hành việc cưỡng chế THADS.

Ở những nước mà lực lượng cảnh sát tư pháp chỉ thực hiện vai trò hỗ trợ cho hoạt động tư pháp (xét xử) thì lực lượng cảnh sát tư pháp làm nhiệm vụ bảo vệ trụ sở tòa án và các phiên tòa, dẫn giải bị cáo từ trại giam đến phiên tòa, quản lý các nhà tù và hỗ trợ chấp hành việc cưỡng chế thi hành án, lực lượng này thuộc sự quản lý của Bộ Tư pháp hoặc Bộ Nội vụ chẳng hạn như: cảnh sát tư pháp của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa là một lực lượng thuộc Tổng cục cảnh sát nằm trong Bộ Nội vụ; Cảnh sát tư pháp Thái Lan cũng là một lực lượng thuộc Cảnh sát Hoàng gia.

Như vậy, mặc dù các nước có chế độ chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau nhưng đều thấy cần thiết phải thành lập lực lượng cảnh sát tư pháp để hỗ trợ cho các hoạt động của các cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, cách thức tổ chức, cơ chế quản lý và thẩm quyền của cảnh sát tư pháp ở các nước không hoàn toàn giống nhau. Đối với Việt Nam, việc xây dựng lực lượng cảnh sát tư pháp là vấn đề còn rất mới mẻ, trong quá trình nghiên cứu có một số ý kiến khác nhau về mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ chế QLNN đối với lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp. Hiện đang tồn tại hai loại ý kiến:

*Một là*, tổ chức lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp thành một lực lượng vũ trang theo hệ thống từ Trung ương đến địa phương. Lực lượng này nằm trong biên chế ngành tư pháp, do Bộ trưởng Bộ Tư pháp thống nhất quản lý với chức năng hỗ trợ cho hoạt động xét xử và thi hành án. Quan điểm này dựa trên cơ sở Bộ Tư pháp thực hiện chức năng QLNN trong lĩnh vực THA dân sự và theo định hướng chuyển công tác quản lý trong lĩnh vực THAHS từ Bộ Công an sang Bộ Tư pháp. Cách tổ chức này cũng xuất phát từ yêu cầu thực tế hiện nay là cần có sự chủ động hỗ trợ chấp hành viên THADS, cũng như chủ động bảo vệ và dẫn bị cáo đến phiên tòa, khắc phục tình trạng trực trực trong sự phối hợp giữa lực lượng cảnh sát với chấp hành viên trong việc cưỡng chế về THADS, cũng

như tổ chức phiên tòa xét xử về hình sự. Cơ chế này có ưu điểm cơ bản là tạo được sự QLNN tập trung, thống nhất, giảm đầu mối quản lý, phân định rõ trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực THA, Tuy nhiên, mô hình này sẽ gây xáo trộn về tổ chức.

Hai là, trong điều kiện Bộ Công an vẫn QLNN trong lĩnh vực THAPT thì thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp chuyên trách thuộc lực lượng Cảnh sát nhân dân, Bộ Công an từ trung ương xuống địa phương để hỗ trợ hoạt động xét xử của Tòa án và hoạt động cưỡng chế THADS. Cơ chế này có ưu điểm là không làm xáo trộn về mặt tổ chức, biên chế, nhưng hạn chế là khó tạo ra cơ chế phối hợp có hiệu quả giữa Tòa án với cơ quan thi hành án, với lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp trong hoạt động hỗ trợ xét xử và thi hành án.

Theo chúng tôi, nên thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp làm nhiệm vụ: bảo vệ phiên tòa, bảo vệ trụ sở các cơ quan thi hành án, dẫn giải bị cáo, hỗ trợ chấp hành viên thi hành án (cả hình sự và dân sự), quản lý trại giam và lực lượng này trực thuộc Bộ Tư pháp như loại ý kiến thứ nhất. Quan điểm này xuất phát từ yêu cầu xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án.

Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay khi chúng ta chưa xây dựng được Bộ máy quản lý tập trung, thống nhất công tác thi hành án thì trước mắt nên giao việc thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp cho Bộ Công an theo quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới, là:

Thành lập cảnh sát tư pháp trên cơ sở tổ chức và lực lượng hiện có ở ngành Công an để chuyên làm nhiệm vụ bảo vệ phiên tòa, dẫn giải bị can, bị cáo, bảo vệ trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ, hỗ trợ trong công tác THAHS, dân sự....

Trước mắt Bộ Công an quản lý lực lượng cảnh sát tư pháp.

Quán triệt các quan điểm cải cách tư pháp và định hướng xây dựng lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp của Đảng chúng tôi cho rằng trước mắt nên thành lập lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp là một bộ phận độc lập thuộc lực lượng cảnh sát nhân dân, do Bộ Công an quản lý theo mô hình tổ chức như sau: ở Bộ Công an có cục Cảnh sát hỗ trợ tư pháp thuộc Tổng cục Cảnh sát nhân dân; ở

Công an cấp tỉnh có phòng Cảnh sát hỗ trợ tư pháp; ở Công an cấp huyện có Đội cảnh sát hỗ trợ tư pháp;

Lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp có các chức năng nhiệm vụ sau đây:

- Bảo vệ các cơ quan tư pháp; bảo vệ các trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ;

- Bảo vệ các phiên tòa xét xử;

- Thực hiện dẫn giải bị can, bị cáo, người làm chứng

- Thực hiện các biện pháp khẩn cấp tạm thời để đảm bảo việc thi hành các bản án theo quyết định của Tòa án như: kê biên, phong tỏa tài sản.

- Hỗ trợ công tác THAHS (dẫn giải phạm nhân, truy nã người trốn thi hành án phạt tù, trốn trại giam...) và THADS, đặc biệt là trong quá trình cưỡng chế THADS, kinh tế, lao động....và các việc khai theo quy định của pháp luật

- Quản lý công tác THAHS, đối tượng có án phạt tù chưa đi thi hành án ở trại giam đang tại ngoại, được hoãn thi hành án phạt tù, được tạm đình chỉ thi hành án phạt tù, đang trốn thi hành án phạt tù... Các đối tượng bị kết án hình sự đang thi hành các hình phạt khác không phải là phạt tù, tử hình như: cải tạo không giam giữ, quản chế, cấm cư trú....

Mô hình tổ chức và cơ chế quản lý lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp như trên có thể đáp ứng được những yêu cầu, đòi hỏi nhằm nâng cao hiệu quả công tác thi hành án trong giai đoạn hiện nay mà không gây xáo trộn lớn về mặt tổ chức.

Song song với việc tiến hành thành lập cảnh sát hỗ trợ tư pháp Nhà nước cần:

- Xây dựng và ban hành những văn bản quy phạm pháp luật về chế độ, chính sách đối với lực lượng cán bộ, công chức, cảnh sát hỗ trợ tư pháp làm nhiệm vụ quản lý và THAHS. Có chính sách hợp lý đối với lực lượng cán bộ, chiến sĩ công tác trong các trại giam làm việc, tiếp xúc với những phạm nhân nhiễm HIV/AIDS, những bệnh xã hội khác như: lao, giang mai.....

Tăng cường các phương tiện, điều kiện đảm bảo và nguồn nhân lực cho hoạt động quản lý và THAHS.



- Nghiên cứu đề nghị Chính phủ cho thành lập trung tâm đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ thi hành án và viện nghiên cứu khoa học về thi hành án nhằm đào tạo các chuyên gia, cán bộ giỏi chuyên sâu trong lĩnh vực thi hành án nói chung và THAHS nói riêng.

#### **f) Hoàn thiện chức năng thanh tra, kiểm tra hoạt động QLNN về thi hành án hình sự**

Thanh tra, kiểm tra là một chức năng thiết yếu của các cơ quan QLNN, đồng thời là một bộ phận trong chương trình quản lý, có quan hệ và ảnh hưởng đến việc thực hiện các chức năng khác và các bộ phận khác trong QLNN về công tác THAHS. Thực tế cho thấy, công tác THAHS không phải là một lĩnh vực biệt lập. Nó có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, đối ngoại. Mặt khác, THAHS là một lĩnh vực rất nhạy cảm về chính trị, nó liên quan đến việc tước bỏ hoặc hạn chế quyền tự do, lợi ích chính đáng của công dân, nên nếu có vi phạm những quy định của pháp luật THAHS từ phía cơ quan chức năng, người có thẩm quyền trong lĩnh vực THAHS rất dễ bị các lực lượng chống đối bên trong và các thế lực thù địch bên ngoài lợi dụng chống phá. Vì vậy, việc thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra nhất là đối với việc tổ chức thực hiện, chấp hành những chủ trương chính sách, những quy định của pháp luật có liên quan đến công tác THAHS phải được đặc biệt quan tâm. Thực tế cho thấy, những năm qua vấn đề thanh tra, kiểm tra hoạt động THAHS còn nhiều sơ hở, yếu kém, vừa có chỗ chồng chéo, buông lỏng, thiếu thống nhất làm ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu lực, hiệu quả quản lý và tổ chức THAHS. Để hoàn thiện chức năng thanh tra, kiểm tra bên cạnh việc tăng cường hoạt động giám sát từ phía cơ quan quyền lực nhà nước, giám sát của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, công dân... công tác kiểm sát THAHS và kiểm sát giam giữ, cải tạo của VKSND, công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động THAHS cần:

*Một là*, xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể thẩm quyền, nội dung, phạm vi và cơ chế hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với việc thực hiện chức năng quản lý và tổ chức THAHS của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.

*Hai là*, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền khi có vi phạm hoặc sơ hở, yếu kém trong hoạt động quản lý. Đồng thời, xác định rõ

những căn cứ cho việc thanh tra, kiểm tra đánh giá hiệu quả QLNN về lĩnh vực này. Đây là vấn đề mấu chốt nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động thanh tra và kiểm tra. Phát huy vai trò thanh tra, kiểm tra tại chỗ trong nội bộ cơ quan trong suốt quá trình quản lý việc thực hiện QLNN về THAHS, từ thu nhập thông tin, đánh giá, dự báo tình hình, ra quyết định, tổ chức thực hiện cho đến kết quả của hoạt động quản lý.

*Ba là, cụ thể hóa và phát huy vai trò của cơ quan thanh tra, kiểm tra đối với tổ chức thực hiện công tác THAHS của các ngành hữu quan, các tổ chức chính trị - xã hội... mà pháp luật đã quy định.*

Hoạt động có hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra trong THAHS giúp cho việc đánh giá kết quả hoạt động tổ chức thực hiện THAHS của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền và sự tham gia phối hợp của các ngành hữu quan, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể... được giao quyền, kịp thời phát hiện khắc phục, chấn chỉnh những sơ hở, yếu kém, tồn tại, xử lý nghiêm minh những trường hợp vi phạm, góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong THAHS.

***g) Đẩy mạnh việc tổ chức nghiên cứu, tổng kết rút kinh nghiệm, kết hợp với việc tìm kiếm, ứng dụng những thành tựu mới về khoa học và công nghệ để xây dựng cơ sở lý luận về QLNN trong lĩnh vực THAHS, góp phần thống nhất nhận thức, đáp ứng kịp thời những vấn đề đặt ra trong thực tiễn tổ chức thi hành án hình sự***

Xuất phát từ bản chất của mỗi chế độ xã hội và quyền lợi của giai cấp thống trị mà mỗi quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử có cách thức QLNN nói chung, QLNN trong lĩnh vực THAHS nói riêng khác nhau. Để QLNN, nhất là trong lĩnh vực THAHS có hiệu quả, cần phải tổ chức nghiên cứu, tổng kết rút kinh nghiệm, kết hợp với việc tìm kiếm và ứng dụng những thành tựu mới về khoa học và công nghệ nhằm xây dựng lý luận về lĩnh vực này. Nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về lĩnh vực THAHS là một vấn đề mà hiện nay còn ít được quan tâm. Nhận xét về những tồn tại, khuyết điểm trong hoạt động tư pháp nói chung. Nghị quyết 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về "một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới" đã chỉ rõ: "Việc triển khai và tổ chức thực hiện các nghị quyết, chỉ thị của Đảng về cải cách tư pháp chưa nghiêm". Nhìn chung, sự lãnh đạo của Đảng và sự quan tâm của Nhà nước đối với công tác tư pháp còn hạn chế, chưa có cơ chế cụ thể để chỉ đạo sự phối

hợp hoạt động của các cơ quan tư pháp. Công tác nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về lĩnh vực tư pháp chưa được chú ý đúng mức. Cơ quan tham mưu của cấp ủy về lĩnh vực nội chính chậm được kiện toàn, chất lượng tham mưu yếu. Ở nước ta trong điều kiện "mở cửa", hội nhập với thế giới, tranh thủ những điều kiện quốc tế thuận lợi, thúc đẩy sự nghiệp đổi mới toàn diện đất nước; trong lĩnh vực THAHS, hàng loạt vướng mắc được đặt ra, mà vấn đề máy móc không thể rập khuôn theo những kinh nghiệm cũ, cũng không thể bắt chước kinh nghiệm của nước ngoài một cách thụ động, thiếu chọn lọc. Do đó, trong thực tế vấn đề QLNN trong lĩnh vực THAHS đang đòi hỏi cấp bách phải tăng cường công tác nghiên cứu, tổng kết lý luận, kết hợp với việc vận dụng những tiến bộ về khoa học công nghệ để đề ra một hệ thống những căn cứ khoa học chỉ đạo hoạt động thực tiễn phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam, với yêu cầu của giai đoạn cách mạng hiện nay. Đồng thời phải đổi mới tư duy lý luận, đi sâu tổng kết thực tiễn để phát triển lý luận về QLNN trên lĩnh vực này. Trước hết là tổng kết những kinh nghiệm thực tiễn trong hoạt động THAHS ở nhiều cấp độ khác nhau, cần mở rộng nghiên cứu, trao đổi để tiếp thu những kinh nghiệm và thành tựu khoa học quản lý và QLNN trên thế giới, góp phần vào việc nghiên cứu, ứng dụng trong xây dựng lý luận QLNN trong lĩnh vực THAHS ở nước ta.

Trong giai đoạn cách mạng hiện nay, để phục vụ trực tiếp cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa đã được đề ra trong các chỉ thị, nghị quyết của Đảng đòi hỏi phải đổi mới tổ chức trên các lĩnh vực trong đó có lĩnh vực THAHS. Đồng chí Nguyễn Khánh, nguyên Phó Thủ tướng Chính phủ đã nhấn mạnh: "Để xúc tiến cải cách hành chính phải đẩy nhanh công tác nghiên cứu khoa học về hành chính nhà nước và đẩy nhanh công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ hành chính nhà nước".

Việc thống nhất QLNN trong lĩnh vực THAHS của các chủ thể QLNN trong lĩnh vực này đóng một vai trò rất quan trọng trong hoạt động thực tiễn. Bởi vì:

Ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ quản lý hành chính là bộ phận cơ bản, năng động trong ý thức pháp luật xã hội. Nhiệm vụ chính của cán bộ hành chính là thực hiện biện pháp pháp luật, làm cho pháp luật sống động, hiện thực trong đời sống; cán bộ quản lý cũng là lực lượng quan trọng góp phần tham gia vào hoạt động củng cố, hoàn thiện hệ thống pháp luật thông qua việc chuẩn bị dự án, tổng kết thực tiễn và ra văn bản quản lý...

Làm tốt công tác nghiên cứu, tổng kết, rút ra các bài học kinh nghiệm từ thực tiễn QLNN trong lĩnh vực THAHS qua các giai đoạn cách mạng, nhất là sau thời kì đổi mới đến nay; nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về tổ chức và hoạt động thi hành án, về đào tạo cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực này; đẩy mạnh công tác lý luận về QLNN, lý luận về QLNN trong lĩnh vực THAHS trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa hoạt động QLNN trong lĩnh vực THAHS với QLNN trên các lĩnh vực khác; ứng dụng các thành tựu khoa học vào quản lý... sẽ góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS.

Để hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS cần phải tổ chức triển khai đồng bộ các biện pháp sau:

1. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong QLNN về công tác THAHS.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, xã hội là điều kiện quyết định đảm bảo sự thắng lợi mọi nhiệm vụ của Nhà nước trong đó có nhiệm vụ tổ chức THAHS.

Sự lãnh đạo của Đảng trong lĩnh vực THAHS được thể hiện trên các mặt: Lãnh đạo các cơ quan chức năng xây dựng và ban hành hệ thống pháp luật THAHS trên cơ sở thể chế hóa đường lối, quan điểm, chính sách hình sự, THAHS của Đảng, đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy thi hành án, đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực phục vụ cho công tác thi hành án, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của Đảng đối với các cơ quan quản lý và tổ chức thi hành án..

2. Đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật THAHS tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý và THAHS, làm cho pháp luật THAHS ngày càng thể hiện rõ là công cụ quản lý chủ yếu và hiệu quả của Nhà nước trong lĩnh vực THAHS.

3. Xây dựng bộ máy quản lý về công tác THAHS theo hướng tập trung thống nhất để đảm bảo sự thông suốt, tập trung quyền lực trong chỉ đạo, điều hành, đề cao tính chuyên trách và phân định rạch ròi chức năng của hệ thống cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp trong công tác THAHS, chức năng quản lý và tổ chức THAHS trong bộ máy THAHS nhằm tăng cường hiệu quả công tác THAHS.

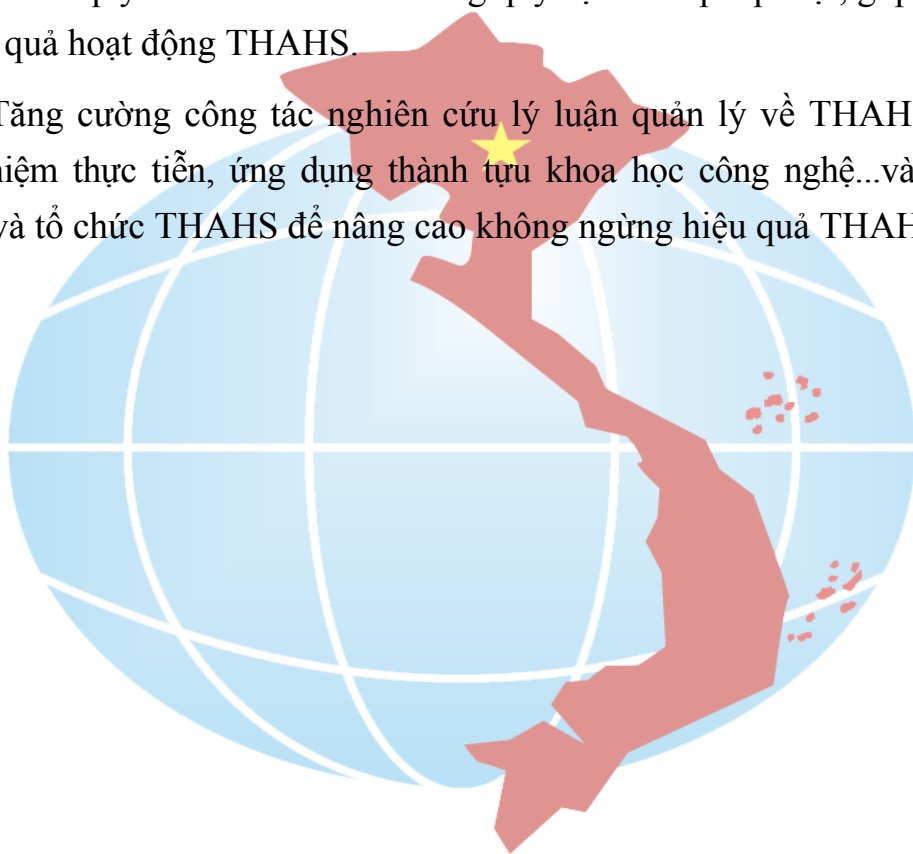
4. Xây dựng cơ chế hợp lý tạo mọi điều kiện thuận lợi để quần chúng nhân dân, các tổ chức xã hội tham gia tích cực vào hoạt động THAHS.



5. Đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực có chất lượng phục vụ hiệu quả công tác quản lý và tổ chức THAHS.

6. Hoàn thiện chức năng thanh tra, kiểm tra để đảm bảo yêu cầu pháp chế, kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý và tổ chức THAHS, kịp thời phát hiện, đấu tranh, ngăn chặn, xử lý những vi phạm, khắc phục sơ hở, thiếu sót phát sinh trong quá trình THAHS làm cho hoạt động THAHS của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền luôn tuân thủ những quy định của pháp luật, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động THAHS.

7. Tăng cường công tác nghiên cứu lý luận quản lý về THAHS, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn, ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ...vào công tác quản lý và tổ chức THAHS để nâng cao không ngừng hiệu quả THAHS.



**TTBD ĐBDC**

