

SỰ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC THI HÀNH ÁN HÌNH SỰ

1. Hoàn thiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực thi hành án hình sự bắt nguồn từ sự đòi hỏi của sự nghiệp đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa

Sự nghiệp đổi mới ở nước ta do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo từ Đại hội VI đến nay đã giành được những thắng lợi to lớn và quan trọng, giữ vững sự ổn định, tiếp tục phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Trong những năm gần đây, cùng với chủ trương đổi mới kinh tế, đổi mới tổ chức và phương pháp hoạt động của hệ thống chính trị, cải cách hành chính, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến vấn đề cải cách tư pháp. Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Trung ương 3 và Nghị quyết Trung ương 7 (khóa VIII) đã từng bước đi vào cuộc sống. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã đề ra đường lối và chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ là nhiệm vụ "giữ vững ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và an ninh quốc gia", trong đó vai trò của cơ quan tư pháp cần phải được củng cố và tăng cường. Đại hội cũng đã đề ra nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Nhà nước pháp quyền nói một cách khái quát là hệ thống các tư tưởng quan điểm đề cao pháp luật, pháp chế trong tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước và trong đời sống xã hội. Nhà nước pháp quyền là nhà nước được tổ chức và quản lý theo pháp luật và đề cao các giá trị nhân văn, tôn trọng và bảo đảm quyền của con người, quyền công dân. Căn cứ vào những đặc trưng của nhà nước pháp quyền, Đảng đã đề ra nhiệm vụ "cải cách tổ chức, nâng cao chất lượng và hoạt động của các cơ quan tư pháp" coi đó là một trong những đòi hỏi bức xúc hiện nay.

Để xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN đòi hỏi phải tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp, trong đó cần phải xây dựng và hoàn thiện các thể

chế về tổ chức hoạt động của hệ thống cơ quan nhà nước; thể chế về quan hệ giữa nhà nước và nhân dân, nhằm ngày càng mở rộng dân chủ, phát huy tính tích cực chính trị - xã hội của quần chúng, thực hiện dân chủ ở cơ quan, tổ chức, cơ sở; hoàn thiện hệ thống pháp luật về nội dung và hình thức, ưu tiên ban hành các luật về kinh tế, về cải cách bộ máy nhà nước, về quyền công dân... nhằm tạo ra khung pháp lý cho mọi hoạt động QLNN và bảo vệ các quyền, tự do, lợi ích của công dân; hoàn thiện hoạt động lập pháp và giám sát của Quốc hội, hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước và các cơ quan tư pháp...

Trong tiến trình cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, ngày 17 tháng 9 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136-2001-QĐ/TTg về việc phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Mục tiêu chung của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 là:

Xây dựng một nền hành chính dân chủ, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước.

Nội dung chủ yếu của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 là: cải cách thể chế, trong đó chú trọng xây dựng hoàn thiện thể chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước; cải cách tổ chức bộ máy hành chính, trước hết là điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp cho phù hợp với yêu cầu QLNN trong tình hình mới; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công.

Để thúc đẩy sự đổi mới, kiện toàn tổ chức các cơ quan tư pháp, nâng cao chất lượng công tác tư pháp, ngày 02/01/2002 Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số

08-NQ/TW về một số nhiệm vụ trọng tâm của công tác tư pháp trong thời gian tới. Nghị quyết đã yêu cầu:

Công tác tư pháp phải thực hiện đúng đường lối chủ trương của Đảng, giám sát và phục vụ có hiệu quả các nhiệm vụ chính trị trong từng giai đoạn, bảo đảm quyền lực là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế; giữ vững bản sắc của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Công tác tư pháp phải ngăn ngừa có hiệu quả và xử lý kịp thời, nghiêm minh các loại tội phạm hình sự, đặc biệt là các tội xâm phạm an ninh quốc gia, tội tham nhũng và các loại tội phạm có tổ chức; bảo vệ trật tự kỷ cương; bảo đảm tôn trọng quyền dân chủ, quyền lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân...

Về công tác thi hành án, Nghị quyết số 08-NQ/TW cũng đã chỉ rõ:

Trên cơ sở tổng kết, đánh giá công tác thi hành án cần sớm xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan thi hành án, bảo đảm quyết định, bản án của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải được tôn trọng và thi hành nghiêm chỉnh. Xây dựng đề án thay đổi việc tổ chức thi hành hình phạt tử hình và nghiên cứu hạn chế án tử hình trong Bộ Luật hình sự.

QLNN trong lĩnh vực THAHS là một bộ phận của QLNN về hành chính tư pháp, vì vậy, nó chịu sự tác động mạnh mẽ của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, cải cách hành chính, cải cách, đổi mới hoạt động các cơ quan tư pháp.

Với vị trí quan trọng, QLNN trong lĩnh vực THAHS đã góp phần tích cực trong việc quản lý, giáo dục người phạm tội, nâng cao uy tín quyền lực nhà nước trong hoạt động xét xử, bảo vệ những thành quả cách mạng, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, hoạt động QLNN trong lĩnh vực THAHS thời gian qua còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới

bộ máy nhà nước, cải cách cơ quan tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

Việc giao cho nhiều cơ quan, tổ chức tham gia THAHS, nhưng lại không có một cơ quan nào có trách nhiệm chính trong việc hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc thi hành án nên hiệu lực QLNN trong lĩnh vực THAHS chưa cao, thiếu sự chỉ đạo điều hành thống nhất và đồng bộ. Hệ thống pháp luật THAHS hiện nay chưa thể chế hóa kịp thời đường lối chủ trương của Đảng về cải cách, tổ chức và đổi mới hoạt động các cơ quan tư pháp đã được đề ra trong Nghị quyết Trung ương 8 (Khóa VII), Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 7 (khóa VIII) và Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX.

Đồng chí Đỗ Mười, nguyên Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam đã nhấn mạnh: "Phải thiết lập một cơ chế thực hiện pháp luật có hiệu lực, hiệu quả, có quyền uy thật sự". Quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN được tiến hành một cách toàn diện, đồng bộ, từ việc nâng cao trách nhiệm hoạt động xây dựng pháp luật, thể chế hóa đường lối của Đảng trên các lĩnh vực, tăng cường giáo dục pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật một cách nghiêm chỉnh và thống nhất, đơn giản bộ máy, bảo đảm thống nhất quyền lực và từng bước cải cách nền hành chính quốc gia. Quá trình đó đòi hỏi phải đổi mới và tăng cường hệ thống hành pháp cả về tổ chức, cán bộ, cơ chế hoạt động, phát huy vai trò của bộ máy hành pháp. Vì vậy, với bản chất là một bộ phận trong hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước, QLNN trong lĩnh vực THAHS đang đặt ra sự đòi hỏi, chi phối một cách cụ thể quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN. Quá trình đó không ngừng chi phối việc thực hiện pháp luật, thể chế hóa pháp luật về THAHS mà cả tuyên truyền, giáo dục pháp luật và thi hành pháp luật; không những về phương thức quản lý mà cả hệ thống tổ chức, tiêu chuẩn cán bộ quản lý; không những chi phối đến hoạt động của cơ quan hành pháp nói chung mà còn tác động trực tiếp đến tổ chức, thẩm quyền của cơ quan quản lý và tổ chức THAHS.

Tình hình trên đòi hỏi phải hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS.

2. Hoàn thiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực thi hành án hình sự bắt nguồn từ những đòi hỏi của thực tiễn phải khắc phục những tồn tại, yếu kém, nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về thi hành án hình sự

Trong những năm qua, tình hình vi phạm pháp luật, tội phạm diễn biến phức tạp, số lượng người bị kết án hình sự không giảm, số người bị kết án tù đi chấp hành án ở các trại giam tăng nhanh, thời điểm năm 1996 có 27.426 người, năm 1997 có 31.063 người, năm 1998 có 36.336 người, năm 1999 có 45.000 người, năm 2000 có 33.942 người. Ngoài ra có 4.834 người có quyết định thi hành án phạt tù bỏ trốn.

Bên cạnh sự gia tăng đột biến về số lượng phạm nhân, cũng đã xuất hiện những phức tạp mới trong thành phần đối tượng đi thi hành án phạt tù: gần 4.000 phạm nhân bị nhiễm HIV/AIDS; 10.838 phạm nhân nghiện hút, tiêm chích ma túy; 7.000 phạm nhân mắc bệnh lao, viêm gan; 132 phạm nhân có quốc tịch nước ngoài... Nhưng QLNN trong lĩnh vực THAHS đã đạt được nhiều kết quả, góp phần quan trọng vào việc giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa, phục vụ tích cực công cuộc đổi mới.

Tuy nhiên, chất lượng QLNN trong lĩnh vực THAHS nói chung chưa ngang tầm với đòi hỏi của công cuộc đổi mới, tỷ lệ tái phạm còn cao (18%), nhiều vướng mắc nảy sinh trong thực tiễn QLNN trong lĩnh vực THAHS như: việc phân loại trại giam trong Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993 (3 loại trại, loại I, loại II, loại III) không còn phù hợp với những quy định của BLHS năm 1999; thời hạn và trách nhiệm của Tòa án về gửi bản sao bản án; việc truy nã đối với người bị kết án đang bỏ trốn; thi hành án phạt tù đối với người nước ngoài; việc phòng chống HIV/AIDS trong trại giam; thời hạn Chủ tịch nước ra quyết định ân giảm án tử hình; thời hạn Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC phải gửi ý kiến của mình về việc xin ân giảm án tử hình của người bị kết án lên Chủ tịch nước; về hình thức THAHS; việc tổ chức thi hành hình phạt cảnh cáo... chậm được giải quyết, làm hạn chế hiệu quả QLNN trong lĩnh vực này.

Tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động của các cơ quan, QLNN trong lĩnh vực thi hành án còn nhiều bất hợp lý nhưng chậm được đổi mới, kiện toàn cho phù hợp.

Pháp luật trong lĩnh vực THAHS chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ và còn nhiều sơ hở. Công tác xây dựng, giải thích, hướng dẫn và tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực THAHS còn nhiều bất cập và hạn chế.

Công tác cán bộ trong các cơ quan QLNN trong lĩnh vực THAHS chưa đáp ứng được yêu cầu của tình hình hiện nay. Đội ngũ cán bộ hoạt động trong lĩnh vực THAHS còn thiếu về số lượng, yếu về trình độ và năng lực nghiệp vụ, tính chuyên môn hóa chưa cao.

Cơ sở vật chất, phương tiện phục vụ cho hoạt động quản lý và tổ chức THAHS chưa đảm bảo, nhất là trong điều kiện tội phạm có xu hướng tăng, mà thực tế là mỗi năm số người bị kết án tù đi chấp hành hình phạt tù ở trại giam tăng cả về số lượng và tính chất phức tạp. Chính sách đối với cán bộ quản lý và tổ chức thực hiện trong lĩnh vực THAHS chưa tương xứng với nhiệm vụ và chức trách được giao.

Việc triển khai tổ chức thực hiện các nghị quyết, chỉ thị của Đảng về cải cách tư pháp, thi hành án chưa nghiêm. Công tác nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về lĩnh vực thi hành án chưa được chú ý đúng mức.

Tình hình trên đang làm hạn chế hiệu quả công tác THAHS và cũng là đòi hỏi cấp bách phải nhanh chóng khắc phục những tồn tại, yếu kém, giải quyết kịp thời những vướng mắc nêu trên để từng bước hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS, nhằm đáp ứng được những yêu cầu đòi hỏi của sự nghiệp đổi mới đất nước, phục vụ có kết quả nhiệm vụ chính trị trong giai đoạn hiện nay.

Vướng mắc lớn nhất là hiện nay trong quản lý và tổ chức THAHS còn tồn tại sự phân chia quyền lực, trách nhiệm, chưa có một cơ quan quản lý tập trung thống nhất công tác THAHS.

3. Dự báo những xu hướng phát triển của QLNN trong lĩnh vực thi hành án hình sự

Một là, xu hướng coi trọng công cụ pháp luật trong QLNN về thi hành án hình sự.

Xuất phát từ nguyên tắc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN và Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, đòi hỏi mọi hoạt động QLNN trong lĩnh vực THAHS phải được thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật. Hoạt động THAHS mang tính chất hành chính - tư pháp. Cơ sở để tiến hành các hoạt động THAHS là các quy định của pháp luật THAHS (được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật) và bản án, quyết định của Tòa án (văn bản áp dụng pháp luật). Mặt khác, THAHS là nhằm thực hiện biện pháp cưỡng chế nghiêm khắc nhất của Nhà nước - cưỡng chế hình sự. Vì vậy, để tránh những sơ hở, thiếu sót gây thiệt hại cho quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích, uy tín của Nhà nước, quá trình THAHS phải tuân thủ nghiêm ngặt trình tự, thủ tục, cách thức theo luật định.

Nhiều vấn đề vướng mắc trong thực hiện THAHS phải được sớm luật hóa để tạo điều kiện cho việc tổ chức thi hành án đúng luật và hiệu quả. Những chủ trương chính sách của Đảng về hình sự phải được nhanh chóng thể chế hóa để đưa vào cuộc sống. Các văn bản pháp luật về THAHS phải được cụ thể hóa, hướng dẫn chi tiết tạo thuận lợi cho việc thi hành thống nhất và đúng luật.

Xu hướng này thể hiện sự phát triển của xã hội ta sự coi trọng công cụ pháp luật, coi đó là giải pháp cơ bản, nó không những làm tăng cường hiệu lực quản lý, hoàn thiện QLNN trong lĩnh vực THAHS đáp ứng những yêu cầu đòi hỏi xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

Hai là, xu hướng xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất trong lĩnh vực thi hành án

Tình hình thực tế thi hành án ở nước ta cho thấy, do có quá nhiều cơ quan, tổ chức tham gia thi hành án, nhưng lại không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm chính trong việc hướng dẫn, theo dõi việc thi hành án. Vì vậy, công tác quản lý và tổ chức thi hành án những năm qua hiệu lực, hiệu quả chưa cao,

chưa đáp ứng được đòi hỏi của thời kỳ đổi mới. Nguyên nhân chính là chưa có được một sự chỉ đạo, điều hành thống nhất, đồng bộ trong tổ chức thi hành án trên phạm vi cả nước và trên các lĩnh vực thi hành án.

Từ yêu cầu thực tế khách quan, các Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII); Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 7 (khóa VIII); Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đã định hướng cho sự phát triển, hoàn thiện bộ máy quản lý và tổ chức thi hành án trong những năm tới là: xây dựng bộ máy quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án.

Ba là, xu hướng công khai hóa hoạt động QLNN trong lĩnh vực thi hành án hình sự

Đây là một vấn đề không mới nhưng nhu cầu thực tế xã hội đang đòi hỏi. Một nhà nước vững mạnh, một chế độ ưu việt bản thân nó phải tồn tại một nền dân chủ dựa trên pháp luật. Tính công khai cũng như dân chủ không làm mất đi sức mạnh của QLNN, ngược lại các vấn đề này giải quyết tốt và thâm nhập sâu trong đời sống thì hiệu lực quản lý càng mạnh hơn. QLNN trong lĩnh vực THAHS có đặc thù riêng biệt nhưng không vì thế mà hạn chế tính dân chủ công khai dựa trên pháp luật của một nhà nước pháp quyền. Công khai hóa hoạt động QLNN trong lĩnh vực THAHS sẽ tạo điều kiện thuận lợi, có hiệu quả cho người bị kết án sửa chữa lỗi lầm, nhanh chóng tái hòa nhập cộng đồng, thu hút sự tham gia của các tổ chức, đoàn thể, nhân dân vào hoạt động giám sát, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án, giám sát hoạt động của các cơ quan THAHS, hạn chế vi phạm pháp luật, tôn trọng nguyên tắc pháp chế trong tổ chức hoạt động THAHS, góp phần nâng cao hiệu lực QLNN trong lĩnh vực THAHS.