



Review Article

# Policy on the Implementation of the Law on Execution of Criminal Judgments: Some Theoretical Issues

Nguyen Ngoc Chi\*

*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 15 November 2019

Revised 01 December 2019; Accepted 20 December 2019

**Abstract:** The policy on the implementation of the Law on execution of criminal judgments (PILECJ) is an area of criminal policy that has an important role in preventing and fighting crimes as well as in actualizing the criminal liability of legal entities and natural persons committing crimes. Studying PILECJ, therefore, is an urgent requirement in the current period of the national development, international integration and judicial reform. Nevertheless, compared to the studies in criminal, criminal procedure and crime prevention fields, the study of PILECJ has not yet met both theoretical and practical requirements. To contribute to the improving of this situation, this paper clarifies a number of theoretical issues related to PILECJ, aiming at answering the following questions: (i) What is the current situation of research on PILECJ in Vietnam? (ii) What are the definition, nature and characteristics of PILECJ? (iii) How should PILECJ be developed? (iv) What issues need to be included in PILECJ? (v) What is the relationship between PILECJ and its development and implementation? To answer these questions, the paper uses methods of analysis, comparison and synthesis under the foundation of the dialectical method and the human rights-based approach to put research issues in connection with growth and development on the basis of respecting, guaranteeing, and protecting human rights in execution of criminal judgments.

**Keywords:** Policy, law, execution of criminal judgments, law on execution of criminal judgments, implementation of the Law on execution of criminal judgments.

---

\*Corresponding author.

*E-mail address:* [nguyennocchi57@gmail.com](mailto:nguyennocchi57@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4253>



# Chính sách pháp luật thi hành án hình sự - một số vấn đề lý luận

Nguyễn Ngọc Chí\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 15 tháng 11 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 01 tháng 12 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 12 năm 2019

**Tóm tắt:** Chính sách pháp luật thi hành án hình sự (PLTHAHS) là một trong các lĩnh vực của chính sách hình sự, có vai trò quan trọng đối với việc đấu tranh chống, phòng ngừa tội phạm và hiện thực hóa trách nhiệm hình sự đối với cá nhân, pháp nhân thương mại phạm tội. Việc nghiên cứu chính sách PLTHAHS, do đó, là đòi hỏi cấp thiết trong thời kỳ phát triển đất nước, hội nhập quốc tế và cải cách tư pháp hiện nay, mặc dù vậy thì so với các các nghiên cứu về lĩnh vực hình sự, tố tụng hình sự, phòng ngừa tội phạm việc nghiên cứu về chính sách PLTHAHS còn khá khiêm tốn, chưa đáp ứng được yêu cầu lý luận và thực tiễn đặt ra. Để góp phần khắc phục tình trạng này, bài viết tập trung làm rõ một số vấn đề lý luận về chính sách PLTHAHS nhằm giải đáp phần nào các câu hỏi sau: (i) Tình hình nghiên cứu về chính sách PLTHAHS ở nước ta như thế nào? Mức độ đến đâu? Và những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu đặt ra hiện nay là gì? (ii) Khái niệm, bản chất và đặc điểm của Chính sách PLTHAHS? (iii) Khi hoạch định chính sách PLTHAHS cần phải dựa trên những cơ sở nào? Chủ thể và cách thức xây dựng chính sách PLTHAHS? (iv) Chính sách PLTHAHS cần bao gồm những nội dung gì? (v) Mối quan hệ giữa chính sách PLTHAHS với việc xây dựng và thực thi PLTHAHS như thế nào?

Quá trình nghiên cứu những nội dung nêu trên, tác giả sử dụng phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp trên cơ sở phương pháp luận biện chứng và phương pháp tiếp cận quyền nhằm đặt các vấn đề nghiên cứu trong sự vận động, phát triển và trên cơ sở tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực thi hành án hình sự.

**Từ khóa:** Chính sách, pháp luật, thi hành án hình sự, pháp luật thi hành án hình sự, thực thi pháp luật thi hành án hình sự.

## 1. Tình hình nghiên cứu và những vấn đề đặt ra của việc nghiên cứu chính sách pháp luật thi hành án hình sự ở nước ta hiện nay

### 1.1. Tình hình nghiên cứu về chính sách pháp luật thi hành án hình sự ở nước ta

Nghiên cứu về chính sách PLTHAHS ở nước ta cho đến nay chưa nhiều và một công trình độc lập, chuyên sâu về chính sách PLTHAHS gần như chưa có. Trong các công trình nghiên cứu về chính sách hình sự của GS.TSKH Lê Văn Cẩm có đề cập đến chính sách PLTHAHS với tư cách là một bộ phận của chính sách hình sự hoặc trong mối liên hệ với chính sách pháp luật hình sự và chính sách pháp luật tố tụng hình sự (TTHS) [1]. Tương tự như

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [nguyennogochi57@gmail.com](mailto:nguyennogochi57@gmail.com)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4253>

vậy, sách tham khảo “Một số vấn đề cơ bản về chính sách hình sự dưới ánh sáng Nghị quyết Đại hội IX của Đảng” của GS.TS Hồ Trọng Ngũ [2]; hoặc trong sách “Chính sách hình sự trong thời kỳ đổi mới ở Việt Nam” do TS Phạm Văn Lợi chủ biên [3],... Những công trình này đề cập đến một số khía cạnh khoa học của chính sách PLTHAHS như bản chất, nội dung, vị trí và những thể hiện của chính sách PLTHAHS, do vậy thiếu đi một cách tiếp cận tổng thể về chính sách PLTHAHS ...

Tiếc rằng một số giáo trình luật thi hành án hình sự của các cơ sở đào tạo luật như: Học Viện cảnh sát Nhân dân, Học Viện khoa xã hội,... [4, 5] cũng chưa đề cập nhiều đến chính sách PLTHAHS mà chủ yếu phân tích luật thi hành án hình sự (THAHS) thực định. Vì vậy, chưa thể trang bị cho người học nền tảng lý luận của các quy phạm pháp luật, thực tiễn thi hành pháp luật thi hành án cũng như ý thức pháp luật của nhân dân đối với quá trình thi hành án. Nói cách khác, cái gốc của vấn đề THAHS chưa được quan tâm đúng mức trong hoạt động đào tạo của các nhà trường.

Khác với các công trình nghiên cứu nêu trên, gần đây trong một Hội thảo của Học Viện Khoa học Xã hội thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Việt Nam (tháng 4 năm 2019) có tên gọi “Chính sách PLTHAHS: Những vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách”, GS.TS Võ Khánh Vinh với bài viết “Những vấn đề lý luận chung về chính sách PLTHAHS” đã có cách tiếp cận tổng thể, đại cương với mong muốn đề cập đến tất cả các vấn đề liên quan đến chính sách PLTHAHS và hy vọng nghiên cứu “bước đầu tìm hiểu những vấn đề lý luận về chính sách PLTHAHS” [6, tr.1] sẽ gợi mở, đặt nền móng cho việc tiếp tục nghiên cứu về chính sách PLTHAHS trong giới khoa học pháp lý nước ta. Trong bài viết này, GS.TS Võ Khánh Vinh đưa ra nhận xét: “Nếu nhìn một cách tổng thể trên phương diện nghiên cứu và phương diện thực tiễn (thực tiễn xây dựng pháp luật, thực tiễn áp dụng pháp luật và thực tiễn đào tạo pháp luật) thì dường như phương diện nghiên cứu luật THAHS đang đi sau so với phương diện thực tiễn THAHS. Đó là sự chậm trễ cần được khắc phục sớm nhằm

phục vụ tốt hơn cho điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực THAHS” [6, tr.1]. Chúng tôi chia sẻ với nhận định và mong muốn này của tác giả đồng thời cũng khẳng định thêm nghiên cứu về chính sách PLTHAHS còn quá đơn sơ, vô cùng chậm trễ, ít công trình so với các nghiên cứu về chính sách hình sự, chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật TTHS ở nước ta; hy vọng sẽ có nhiều nghiên cứu xứng tầm với lĩnh vực THAHS trong tương lai gần.

## *1.2. Những vấn đề đặt ra của việc nghiên cứu chính sách pháp luật thi hành án hình sự ở nước ta giai đoạn hiện nay*

Tình hình nghiên cứu nêu trên về chính sách PLTHAHS ở nước ta đã chưa đáp ứng được yêu cầu của việc hoạch định chính sách PLTHAHS; xây dựng, ban hành PLTHAHS và thực thi PLTHAHS, cũng như trong việc hình thành các điều kiện bảo đảm để chính sách PLTHAHS đi vào cuộc sống. Những hạn chế trong nghiên cứu khoa học nêu trên cũng đã được Nghị quyết 08 - NQ/TU chỉ ra: “Công tác nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về lĩnh vực tư pháp chưa được chú ý đúng mức” [7]. Trên cơ sở nhận xét này, Nghị quyết đưa ra định hướng: “Chú trọng công tác nghiên cứu khoa học về tư pháp để giải đáp những bức xúc hiện nay trong công tác tư pháp nhằm phục vụ cải cách tư pháp có hiệu quả”. Do đó, việc nghiên cứu chính sách PLTHAHS trong thời gian tới cần triển khai trên các phương diện sau đây:

(i) Nghiên cứu, làm rõ khung lý luận về chính sách PLTHAHS, bao gồm: Các quan điểm, học thuyết về chính sách PLTHAHS; đánh giá và dự báo xu hướng phát triển của chính sách PLTHAHS trên thế giới; khái niệm, bản chất, đặc điểm của chính sách PLTHAHS; cơ sở của việc hoạch định chính sách PLTHAHS; phạm vi, nội dung, hình thức thể hiện chính sách PLTHAHS; chủ thể, quy trình, yêu cầu, nguyên tắc của quá trình soạn thảo, ban hành chính sách PLTHAHS; các bảo đảm để chính sách PLTHAHS trở thành hiện thực trong đời sống; tác động của chính sách PLTHAHS đối với thực tiễn thi hành án và đến các

lĩnh vực kinh tế, xã hội khác; mối quan hệ giữa chính sách PLTHAHS với các chính sách khác, nhất là đối với chính sách hình sự, chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật TTHS...;

(ii) Nghiên cứu việc triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động xây dựng PLTHAHS, bao gồm: Khái niệm, đặc điểm, vai trò của việc triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động xây dựng PLTHAHS; các yêu cầu và quy trình việc triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động xây dựng PLTHAHS; đánh giá thực trạng triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động xây dựng PLTHAHS; kinh nghiệm triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động xây dựng PLTHAHS của các gia trên thế giới...;

(iii) Nghiên cứu việc triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động thực thi, áp dụng PLTHAHS, bao gồm: khái niệm, bản chất, vai trò của việc triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động thực thi, áp dụng PLTHAHS; chủ thể, yêu cầu, nguyên tắc và nhiệm vụ triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong hoạt động thực thi, áp dụng PLTHAHS; đánh giá thực tiễn triển khai các định hướng của chính sách PLTHAHS trong thi hành, áp dụng PLTHAHS...;

(iv) Nghiên cứu việc phổ biến, giáo dục PLTHAHS nhằm nâng cao ý thức PLTHAHS trong nhân dân, như: Cơ sở, nội dung, phương thức, hình thức phổ biến, giáo dục PLTHAHS; đặc thù phổ biến, giáo dục PLTHAHS cho từng loại đối tượng, cho từng địa phương, vùng miền; mối quan hệ giữa phổ biến, giáo dục PLTHAHS với phổ biến, giáo dục pháp luật và các chính sách của nhà nước trong tổng thể chiến lược phổ biến, giáo dục pháp luật... Những con đường hình thành ý thức tôn trọng, chấp hành PLTHAHS trong nhân dân và mối quan hệ với các bộ phận khác của ý thức xã hội...;

(v) Nghiên cứu kinh nghiệm thế giới và hợp tác quốc tế trong chính sách PLTHAHS theo hướng: Xác định, đánh giá chính xác xu hướng

phát triển của chính sách PLTHAHS trên thế giới; kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong việc xây dựng, thực thi chính sách PLTHAHS mà Việt Nam có thể tiếp thu trên cơ sở các chuẩn mực quốc tế về quyền con người trong THAHS; Nghiên cứu về sự cần thiết của việc hợp tác quốc tế trong THAHS, các hình thức, mô hình về hợp tác quốc tế THAHS...;

(vi) Nghiên cứu quyền con người, bảo đảm quyền con người và cách tiếp cận quyền trong THAHS trên các phương diện: cách tiếp cận quyền khi xây dựng chính sách PLTHAHS; trong xây dựng PLTHAHS, thực thi PLTHAHS cũng như những điều kiện để triển khai tư tưởng tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ quyền con người trong THAHS và đặc biệt trong hoạt động nghiên cứu về chính sách PLTHAHS;

(vii) Nghiên cứu các điều kiện bảo đảm chính sách PLTHAHS được triển khai theo các hướng: bảo đảm về thể chế; bảo đảm về pháp lý; bảo đảm về cơ chế thực thi; bảo đảm về tổ chức; bảo đảm về con người và bảo đảm về vật chất, phương tiện,...

Những nghiên cứu trên đây góp phần làm sáng tỏ, xây dựng cơ sở lý luận, thực tiễn cho quá trình xây dựng ban hành và triển khai chính sách PLTHAHS ở nước ta; đồng thời góp phần hình thành khoa học pháp lý về thi hành án hình sự nói chung và khoa học pháp lý về chính sách PLTHAHS nói riêng đáp ứng đòi hỏi của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và cải cách tư pháp ở nước ta giai đoạn hiện nay.

## 2. Khái niệm chính sách pháp luật thi hành án hình sự

“Chính sách” là khái niệm được sử dụng phổ biến ở mỗi quốc gia cũng như trên phạm vi toàn cầu. Theo cách hiểu thông thường và được chuẩn hóa trong từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam thì “chính sách” là “những chuẩn tắc cụ thể để thực hiện đường lối, nhiệm vụ; chính sách được thực hiện trong một thời gian nhất định, trên những lĩnh vực cụ thể nào đó” [8, tr.145]. Chính sách có nền tảng là một đường

lối nhất định mà nội dung, phạm vi và tính chất của chính sách phụ thuộc vào tính chất của đường lối, nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội,... ở từng thời kỳ khác nhau của đất nước. Theo tác giả Vũ Cao Đàm thì “chính sách là một tập hợp biện pháp được thể chế hóa, mà một chủ thể quyền lực, hoặc chủ thể quản lý đưa ra, trong đó tạo sự ưu đãi một hoặc một số nhóm xã hội, kích thích vào động cơ hoạt động của họ nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó trong chiến lược phát triển của một hệ thống xã hội”. Theo tác giả thì khái niệm “hệ thống xã hội” được hiểu theo một ý nghĩa khái quát, đó có thể là một quốc gia, một khu vực hành chính, một doanh nghiệp, một nhà trường,... Với quan niệm này thì “chính sách” có những đặc điểm sau: (i) Chính sách do một chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra; (ii) Chính sách được ban hành căn cứ vào đường lối chính trị chung và tình hình thực tế; (iii) Chính sách được ban hành bao giờ cũng nhằm đến một mục đích nhất định; nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó; chính sách được ban hành đều có sự tính toán và chủ đích rõ ràng. Mỗi một lĩnh vực trong đời sống kinh tế - xã hội nhà nước thường ban hành một chính sách, chẳng hạn: chính sách phát triển kinh tế, chính sách quốc phòng, chính sách xã hội,... Chính sách sử dụng pháp luật hay còn gọi là chính sách pháp luật là một trong hệ thống các chính sách đó của nhà nước. Chính sách sử dụng pháp luật nhằm bảo đảm sự phát triển của đất nước theo định hướng đã vạch ra, đồng thời bảo đảm quyền con người, lợi ích hợp pháp của công dân, bảo vệ chế độ và trật tự pháp luật.

Trong lĩnh vực THAHS, những vấn đề lý luận cần giải mã, đó là: Chính sách PLTHAHS là gì? Nói cách khác, cần phải đưa ra nội hàm, chỉ rõ bản chất của chính sách PLTHAHS; Chính sách PLTHAHS do cơ quan nào ban hành và hướng tới mục đích gì? Chính sách PLTHAHS được hình thành trên cơ sở, căn cứ nào? Tác động của chính sách PLTHAHS đến quá trình thi hành án và đến đời sống kinh tế xã hội ra sao? Theo hướng tích cực hay tiêu cực?,... Trên cơ sở làm rõ những vấn đề nêu trên mới có thể xây dựng khái niệm về chính

sách PLTHAHS một cách khoa học và do đó, chúng tôi cho rằng chính sách PLTHAHS có những nội hàm chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, chính sách PLTHAHS là việc sử dụng pháp luật vào việc điều chỉnh các quan hệ của quá trình THAHS, trong mỗi quan hệ qua lại, biện chứng với chính sách THAHS, chính sách hình sự và các chính sách kinh tế, xã hội khác nhằm hướng tới những mục tiêu nhất định. Như vậy, chính sách PLTHAHS là một trong các chính sách xã hội; Là một bộ phận của chính sách pháp luật, chính sách hình sự với tư cách là một công cụ nhà nước điều chỉnh quá trình THAHS, điều chỉnh các quan hệ xã hội xuất hiện do việc thực hiện các hành vi của THAHS;

*Thứ hai*, chính sách PLTHAHS là những quan điểm, chiến lược, định hướng của nhà nước đối với hoạt động THAHS và được quán triệt, thể hiện trên ba phương diện: xây dựng PLTHAHS; thực thi áp dụng PLTHAHS và phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao ý thức pháp luật về THAHS trong nhân dân;

*Thứ ba*, chính sách PLTHAHS được xây dựng trên cơ sở các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội cụ thể trong một giai đoạn lịch sử nhất định của mỗi quốc gia với một quy trình chặt chẽ bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

*Thứ tư*, chính sách PLTHAHS có tính ổn định, nhưng sẽ được điều chỉnh, bổ sung khi thực tiễn THAHS đòi hỏi hoặc khi các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội thay đổi để khẳng định thái độ của nhà nước khi chính sách được ban hành;

*Thứ năm*, chính sách PLTHAHS có vai trò quan trọng trong việc hình thành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật THAHS làm cơ sở pháp lý cho quá trình THAHS cũng như cơ chế thực thi, áp dụng PLTHAHS và cơ chế kiểm tra, giám sát THAHS;

*Thứ sáu*, chính sách PLTHAHS không những có nghĩa góp phần bảo đảm tính nghiêm minh, thượng tôn PLTHAHS mà còn có ý bảo đảm, bảo vệ quyền con người của người chấp hành án trong quá trình THAHS.

Những nội hàm nêu trên cần phải đưa vào khái niệm “*chính sách PLTHAHS*”, do nó mới

phản ánh được bản chất, tính chất của hiện tượng này. Tuy nhiên, GS.TSKH Lê Văn Cẩm chỉ cho rằng: “Chính sách PLTHAHS bốn đặc điểm (dấu hiệu) cơ bản sau đây: 1) Chính sách PLTHAHS là một bộ phận cấu thành cơ bản của chính sách hình sự (bên cạnh hai chính sách pháp luật nữa của chính sách hình sự – Chính sách pháp luật hình sự và chính sách pháp luật TTHS); 2) Chính sách PLTHAHS nhằm xác định những phương hướng cơ bản có tính chất chỉ đạo của nhà nước trong hoạt động lập pháp và áp dụng PLTHAHS; 3) Chính sách PLTHAHS nhằm bảo đảm sự ổn định của hệ thống PLTHAHS, tăng cường bảo vệ các quyền và tự do của con người, cũng như các lợi ích hợp pháp của xã hội và nhà nước bằng PLTHAHS; 4) Chính sách PLTHAHS góp phần nâng cao hiệu quả của cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm.” [1, tr.327]. Những đặc điểm này thể hiện những dấu hiệu cơ bản, trực tiếp của chính sách PLTHAHS, nhưng còn thiếu các dấu hiệu cơ bản khác, nhất là mối quan hệ giữa chính sách PLTHAHS với các chính sách pháp luật và chính sách kinh tế, xã hội khác.

Trên cơ sở quan niệm rộng, tiếp cận đa chiều “có thể hiểu chính sách PLTHAHS là một hiện tượng pháp luật - xã hội”, GS.TS Võ Khánh Vinh đã đề cập chính sách PLTHAHS trên ba khía cạnh: một chính sách quốc gia (học thuyết quốc gia) về THAHS; một loại hoạt động xã hội đặc biệt nhằm xây dựng và thực hiện chính sách PLTHAHS; Hệ thống hiểu biết chính trị xã hội, pháp luật tương ứng làm cơ sở cho việc soạn thảo lý luận về THAHS. Do đó, khi bàn về khái niệm chính sách PLTHAHS, tác giả đã mở rộng nội hàm không chỉ là những vấn đề liên quan trực tiếp đến bản chất mà còn cả đến những vấn đề có tính chất học thuật về xã hội học pháp luật, những vấn đề về đời sống pháp luật,... mặc dù không đưa ra định nghĩa khoa học về chính sách PLTHAHS [6].

Trong một vài định nghĩa hiếm hoi về chính sách PLTHAHS của các nghiên cứu gần đây tại Việt Nam lại chưa nêu bật được các nội hàm thể hiện những đặc tính căn bản nhất của hiện tượng “*chính sách PLTHAHS*”. Chẳng hạn: Định nghĩa của TS. Phạm Văn Lợi mặc dù đã

khẳng định “Chính sách PLTHAHS là một bộ phận cấu thành của chính sách hình sự nhằm xác định những phương hướng cơ bản có tính chất chỉ đạo của nhà nước trong hoạt động lập pháp và áp dụng PLTHAHS,...” nhưng đã quá nhấn mạnh đến vai trò “bảo đảm sự ổn định của hệ thống pháp luật”, “bảo vệ lợi ích hợp pháp của xã hội và của nhà nước” mà không nêu ra mục tiêu cũng như cơ sở của chính sách PLTHAHS, nhất là sự ảnh hưởng có tính chất quyết định trong việc hoạch định chính sách PLTHAHS của các điều kiện kinh tế, xã hội tại thời điểm chính sách PLTHAHS được xây dựng, ban hành.

Từ những phân tích nêu trên, có thể hiểu: “*Chính sách PLTHAHS là những tư tưởng, quan điểm, chiến lược, định hướng phản ánh thái độ của nhà nước trong việc sử dụng công cụ pháp luật, ở một thời điểm nhất định, điều chỉnh các quan hệ trong THAHS hướng tới bảo đảm hiện thực hóa bản án có hiệu lực pháp luật của tòa án trong thực tế thể hiện thông qua hoạt động lập pháp, thực thi, áp dụng pháp luật và nâng cao ý thức PLTHAHS trong nhân dân nhằm bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, bảo đảm quyền con người của người chấp hành án và bảo vệ công lý trong THAHS*”.

### 3. Đặc điểm của chính sách pháp luật thi hành án hình sự

Những đặc điểm được phân tích dưới đây sẽ góp phần làm rõ hơn nữa về khái niệm chính sách PLTHAHS được nêu trên. Đó là những đặc điểm sau:

#### 3.1. Chính sách pháp luật thi hành án hình sự là việc nhà nước sử dụng công cụ pháp luật điều chỉnh các quan hệ trong quá trình thi hành án hình sự

THAHS là một hoạt động của nhà nước khi bản án hình sự có hiệu lực pháp luật, bản án của tòa án được ban hành đòi hỏi phải được thi hành đầy đủ, nghiêm chỉnh trong thực tiễn, có như vậy, trách nhiệm hình sự áp dụng đối với người phạm tội được tuyên trong bản án mới

phát huy tác dụng đối với người phạm tội và xã hội. THAHS là quá trình có nhiều chủ thể tham gia, mà trước hết là chủ thể chấp hành án, chủ thể thi hành án và quản lý thi hành án với các nghĩa vụ, quyền lợi; quyền hạn, trách nhiệm nhất định tùy theo vị trí, chức năng của mỗi loại chủ thể được pháp luật xác định. Quá trình THAHS làm xuất hiện những quan hệ xã hội xen kẽ nhau thể hiện tính chất, mức độ quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mỗi loại chủ thể của THAHS; đồng thời quá trình đó cũng là sự vận hành của cơ chế THAHS, của việc tổ chức THAHS theo định hướng của nhà nước. Vì vậy, xác định mục tiêu, chủ thể cũng như thể thức THAHS là trách nhiệm của nhà nước trong việc thực hiện chức năng của mình thông qua việc xây dựng và ban chính sách THAHS với các định hướng chiến lược cho quá trình THAHS phục vụ nhiệm vụ chính trị, ý đồ xây dựng phát triển đất nước trong từng giai đoạn.

Để thực hiện được những định hướng của chính sách THAHS đề ra, nhà nước sử dụng nhiều công cụ, trong đó việc sử dụng pháp luật được coi là công cụ chủ yếu, quan trọng và trực tiếp nhất của quá trình THAHS. THAHS là hiện tượng xã hội đa chiều chịu sự tác động của nhiều yếu tố và tác động đến nhiều mặt của đời sống xã hội, do đó nhà nước phải sử dụng tổng hợp các biện pháp, công cụ về chính trị, kinh tế, xã hội, pháp luật, đạo đức,... nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Theo cách tiếp cận này thì chính sách THAHS là khái niệm có nội hàm rộng, bao gồm tổng thể công cụ mà nhà nước sử dụng khi đưa ra các định hướng có tính chất kinh tế, xã hội, đạo đức,... mà trong đó chính sách pháp luật sử dụng pháp luật có tác động trực tiếp, hiệu quả nhất trong việc điều chỉnh quá trình thi hành án. Như vậy, chính sách sử dụng các biện pháp pháp luật điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực thi hành án hình sự có ý nghĩa quan trọng mang tính chất nền tảng đối với quá trình THAHS, đồng thời nó có mối quan hệ hữu cơ với các công cụ khác trong quá trình vận hành nhằm đạt được mục tiêu của hoạt động THAHS mà nhà nước đặt ra. Chính sách PLTHAHS thể hiện thái độ của nhà nước đối với việc THAHS,

thông qua việc xác định phạm vi, tính chất, mức độ điều chỉnh của pháp luật đối với quá trình thi hành án, cũng như đưa ra các định hướng về mục tiêu, nguyên tắc, tổ chức, thủ tục THAHS và giáo dục ý thức pháp luật cho người dân trong quá trình thi hành án hình sự.

Chính sách PLTHAHS không những là một bộ phận của chính sách THAHS mà còn được xem như là thành phần của chính sách hình sự trong các nghiên cứu ở nước ta hiện nay. GS.TS Võ Khánh Vinh cho rằng: “Chính sách hình sự bao gồm chính sách pháp luật hình sự, chính sách pháp luật tố tụng hình sự, chính sách điều tra hình sự, chính sách pháp luật thi hành án hình sự, chính sách phòng ngừa tình hình tội phạm” [6, tr.6]. Hoặc “Chính sách pháp luật thi hành án hình sự là một bộ phận cấu thành của chính sách hình sự,...” [3, tr.58], được coi như phần cuối của quá trình truy cứu và áp dụng trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội. Nếu như chính sách pháp luật hình sự là những định hướng cho quá trình hình sự hóa, phi hình sự và tội phạm hóa, phi tội phạm hóa mà kết quả là danh mục về tội phạm và hình phạt được quy định trong BLHS; Chính sách pháp luật TTTHS là định hướng về tổ chức đấu tranh, xử lý tội phạm thì chính sách PLTHAHS là định hướng cho việc hiện thực hóa trách nhiệm hình sự, hiện thực hóa bản án có hiệu lực pháp luật của tòa án trong thực tế. “... cơ sở của thi hành án chính là bản án có hiệu lực do Tòa án tuyên và mục đích của thi hành án là hiện thực hóa bản án”. Do vậy, mối quan hệ giữa chính sách PLTHAHS với các bộ phận khác của chính sách hình sự mang tính tất yếu, tương hỗ, bổ sung cho nhau nhằm nâng cao hiệu quả đấu tranh chống, phòng ngừa tội phạm.

Những trình bày trên đây cho thấy, chính sách PLTHAHS không những là một bộ phận của chính sách pháp luật mà còn là một bộ phận của chính sách hình sự nhằm hướng tới mục đích đấu tranh, phòng ngừa tội phạm một cách có hiệu quả, cũng như bảo đảm để bản án của tòa án trở thành hiện thực trong thực tế, bảo đảm quyền con người, bảo đảm sự nghiêm minh của pháp luật.

### 3.2. Phạm vi và cách thức thể hiện của chính sách pháp luật thi hành án hình sự

a. Đặc điểm (1) nêu trên, khẳng định tính tất yếu của chính sách PLTHAHS đối với quá trình THAHS, là công cụ trực tiếp, chủ yếu, có hiệu quả cao của nhà nước tác động đến quá trình THAHS thì đặc điểm này sẽ làm rõ phạm vi, lĩnh vực của chính sách PLTHAHS. Là một bộ phận của chính sách hình sự, chính sách PLTHAHS là sự nối tiếp của chính sách pháp luật hình sự và chính sách pháp luật TTHS, làm cho kết quả phán quyết về trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội được hiện thực hóa trong đời sống, hướng tới mục đích đấu tranh, phòng ngừa tội phạm có hiệu quả. Tuy là một bộ phận trong tổng thể của chính sách hình sự nhưng xuất phát từ đặc điểm của THAHS nên chính sách PLTHAHS có phạm vi, mức độ cũng như ảnh hưởng đến các lĩnh vực không giống với chính sách pháp luật hình sự và chính sách pháp luật TTHS. Hoạt động thi hành án có đặc điểm là hoạt động chấp hành trên cơ sở bản án và quyết định của tòa án theo những thủ tục, trình tự qui định của pháp luật. Mặt khác, hoạt động thi hành án còn là một dạng quản lý nhà nước trong lĩnh vực này mà đối tượng của nó không phải chỉ là người phải chấp hành hình phạt mà còn là các cơ quan thực thi và quản lý trong lĩnh vực thi hành án hướng tới việc giáo dục, cải tạo người phạm tội theo quan điểm nhân đạo, nhân văn để họ trở thành người có ích khi tái hòa nhập cộng đồng. Như vậy, hai mặt của hoạt động THAHS nêu trên là những lĩnh vực mà chính sách PLTHAHS điều chỉnh, cụ thể, đó là những định hướng trong lĩnh vực THAHS và định hướng trong lĩnh vực quản lý THAHS. Hai lĩnh vực này có quan hệ hữu cơ với nhau, có tác động qua lại với nhau và do đó đòi hỏi cần phải có mục tiêu thống nhất cũng như cách thức tổ chức thực hiện khoa học thống nhất. Về mối quan hệ này GS.TSKH. Đào Trí Úc nhận định “Hiệu quả và hiệu lực của thi hành án cũng phụ thuộc vào sự liên hệ không thể thiếu được của hoạt động đó với tòa án và vai trò kiểm tra, theo dõi của tòa án đã tuyên bản án có hiệu lực pháp luật đối với việc thi hành bản án đó. Đây chính là mối quan hệ cần

thiết cần được xác lập đúng đắn trong quá trình cải cách hoạt động thi hành án và quản lý thi hành án ở nước ta.” [9, tr.381]. Vì vậy, những định hướng về mục đích, mục tiêu; về cơ quan; về cách thức tổ chức thực hiện quá trình THAHS cần được xác định là một trong lĩnh vực của chính sách PLTHAHS.

b. Cũng như các chính sách sử dụng pháp luật khác, chính sách PLTHAHS được thể hiện trong việc xây dựng, ban hành pháp luật; thông qua quá trình tổ chức, thực thi pháp luật và phổ biến, giáo dục PLTHAHS nhằm nâng cao ý thức PLTHAHS trong nhân dân. Quan điểm này được GS.TSKH Đào Trí Úc nêu ra khi bàn luận về chính sách hình sự: “Pháp luật hình sự, thực tiễn đấu tranh tội phạm hình sự, ý thức pháp luật của nhân dân - đó là ba lĩnh vực quan trọng của chính sách hình sự và căn cứ vào đó để đánh giá hiệu quả và tác dụng của chính sách đó” [10, tr.123]. Như vậy, chính sách PLTHAHS, trước hết được quán triệt thông qua hoạt động xây dựng pháp luật mà kết quả việc ban hành các văn bản và quy phạm PLTHAHS. Đây là sự thể hiện quan trọng nhất của chính sách PLTHAHS, do nó truyền tải, thể chế hóa được nội dung của chính sách PLTHAHS thành các quy phạm pháp luật làm cơ sở cho việc thực thi, áp dụng trong quá trình THAHS. Đến lượt mình, việc THAHS đòi tư tưởng, định hướng của chính sách PLTHAHS cần được quán triệt để trong quá trình THAHS đối với người chấp hành án; cơ quan, người có thẩm quyền thi hành án và cơ quan, người quản lý thi hành án cũng như đối với các chủ thể khác có liên quan. “Suy cho cùng, pháp luật chỉ phát huy được hiệu lực, chính sách và pháp luật của Đảng và nhà nước chỉ có thể được thực hiện khi pháp luật, đường lối, chính sách đó được thể hiện trong hoạt động thực tế của bộ máy nhà nước, trong đời sống hàng ngày, hàng giờ của mọi công dân” [10, tr.123]. Cũng chính với lý do, bảo đảm cho chính sách PLTHAHS được quán triệt đầy đủ trong quá trình THAHS nên hoạt động phổ biến, giáo dục PLTHAHS cần phải được tăng cường nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho nhân dân. Có như vậy, chính sách PLTHAHS mới được quán triệt đầy đủ



trong đời sống xã hội, góp phần đấu tranh, phòng ngừa tội phạm có hiệu quả.

### 3.3. Nội dung chủ yếu của chính sách pháp luật thi hành án hình sự

Chính sách PLTHAHS là tư tưởng, quan điểm, sách lược, chiến lược, đường hướng của nhà nước trong sử dụng pháp luật đối với việc THAHS nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Vì vậy, những định hướng trong việc sử dụng pháp luật đối với THAHS là nội dung của chính sách PLTHAHS, bao gồm những vấn đề sau:

#### a. Những định hướng về mục tiêu của thi hành án hình sự

Mục tiêu của THAHS thì được coi yếu tố nền tảng, quan trọng nhất chi phối các yếu tố khác của quá trình THAHS. Mục tiêu nào sẽ đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi tương ứng cho các hoạt động THAHS. Mục tiêu của THAHS là điểm xuất phát để xác định chức năng, vị trí và các mối quan hệ giữa các chủ thể của THAHS, phương thức THAHS cũng như trình tự, thủ tục THAHS ... “Mục tiêu của chính sách PLTHAHS là một bộ phận cấu thành của chính sách PLTHAHS và là một bộ phận cấu thành của cây mục tiêu của chính sách hình sự” [6, tr.7]. Vì vậy, nội dung quan trọng đầu tiên của chính sách PLTHAHS là xác định mục tiêu của THAHS.

Xuất phát từ đặc điểm THAHS là hoạt động chấp hành, thực thi và quản lý THAHS cho nên mục tiêu đầu tiên của chính sách PLTHAHS hướng đến việc bảo đảm tính hiệu lực của bản án được tòa án tuyên, làm cho bản án được thực thi đầy đủ, toàn diện trên thực tế. Mục tiêu này phản ánh bản chất của hoạt động THAHS, đồng thời cũng là căn cứ quan trọng nhất để phân biệt với chính sách pháp luật hình sự và chính sách pháp luật TTHS.

Mục tiêu thứ hai của chính sách PLTHAHS gắn liền với việc thực hiện mục đích của hình phạt được xác định trong luật hình sự: “Hình phạt không chỉ nhằm trừng trị người, pháp nhân thương mại phạm tội mà còn giáo dục họ ý thức tuân theo pháp luật và các quy tắc của cuộc sống, ngăn ngừa họ phạm tội mới; giáo dục

người, pháp nhân thương mại khác tôn trọng pháp luật, phòng ngừa và đấu tranh chống tội phạm” (Điều 31 năm BLHS 2015). Là hoạt động thi hành hình phạt và các biện pháp cưỡng chế hình sự khác do tòa án tuyên, THAHS có mục tiêu bảo đảm để việc trừng trị, giáo dục người phạm tội đúng với mục đích của hình phạt đã đề ra của luật hình sự.

Hoạt động THAHS ảnh hưởng tới quyền con người của người chấp hành án, do đó, bên cạnh các mục tiêu nêu trên, thì việc bảo đảm quyền con người của người chấp hành hành được xác định là mục tiêu của chính sách THAHS. Mục tiêu này phù hợp với cách tiếp cận quyền trong lĩnh vực pháp luật, đồng thời tương thích với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia cũng như tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

#### b. Những định hướng trong việc thi hành án hình sự

Tổ chức THAHS theo nghĩa rộng, bao gồm việc thực thi, áp dụng PLTHAHS; quản lý THAHS; kiểm soát THAHS, do đó, chính sách PLTHAHS cần phải đề cập tất cả các nội dung nêu này. Đối với việc thực thi, áp dụng PLTHAHS, chính sách PLTHAHS đưa ra định hướng đòi hỏi phải thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh tất cả các quy định của pháp luật trong quá trình THAHS của các cơ quan, người có thẩm quyền THAHS và quản lý THAHS. Để thực hiện định hướng này các nguyên tắc như: bảo đảm pháp chế; phát hiện xử lý nghiêm minh những vi phạm khi thực thi, áp dụng pháp luật... cần được thể hiện trong luật THAHS.

Trong quản lý THAHS, chính sách PLTHAHS thường phải có định hướng về tính hiệu quả, hiệu lực, tiết kiệm chi phí trong quản lý THAHS bảo đảm cho hoạt động THAHS được thực hiện đúng quy định của pháp luật. Đồng thời, việc quản lý THAHS cũng hướng tới việc phát hiện, xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi vi phạm trong quá trình THAHS, thông qua đó có các hướng dẫn, uốn nắn bảo đảm cho việc thực thi, áp dụng PLTHAHS đúng đắn, hiệu quả.

Kiểm tra, giám sát THAHS là đòi hỏi mang tính tất yếu khi hoạch định chiến lược THAHS, do vậy, chính sách PLTHAHS cần đưa ra các định hướng về cơ chế, phương thức, thể thức kiểm tra, giám sát THAHS. Định hướng này đề cập đến cơ chế kiểm tra, giám sát bên trong và bên ngoài, trong đó cần chú trọng đến cơ chế kiểm tra, giám sát trong nội bộ của hệ thống THAHS (cơ chế tự kiểm tra, giám sát). Việc định hướng cơ chế kiểm tra, giám sát THAHS phải đặt trong mối quan hệ với các chính sách khác của nhà nước, cũng như trong mối quan hệ với cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, với hệ thống các cơ quan nhà nước của quốc gia.

*c. Những định hướng trong việc tổ chức các cơ quan thực thi và quản lý thi hành án hình sự*

Một trong những định hướng quan trọng của chính sách PLTHAHS, đó là, nhà nước giao cho cơ quan nào, mức độ đến đâu cũng như mối quan hệ giữa các cơ quan thực thi, áp dụng và quản lý THAHS. Những câu hỏi chỉ có thể giải quyết được trên quan điểm tiếp cận tổng thể với việc hoạch định vị trí, chức năng, thẩm quyền, quyền hạn, trách nhiệm của hệ thống cơ quan nhà nước. Hiện nay, ở nước ta đang có những quan điểm khác nhau về vị trí của cơ quan thực thi, áp dụng pháp luật trong THAHS, là cơ quan tư pháp hay cơ quan hành pháp. Một số quan điểm cho rằng đó là cơ quan tư pháp vì hoạt động THAHS là một trong các hoạt động tư pháp, là sự kế tiếp của hoạt động khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử trong quá trình truy cứu, áp dụng và thực thi trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội và THAHS là “nốt nhạc” cuối cùng của bản hòa tấu đó. Tuy nhiên, quan niệm chung trên thế giới đều cho rằng, THAHS là hoạt động thuộc nhánh quyền lực hành pháp, do bản chất của THAHS là hoạt động thực thi pháp luật. Gần đây, BLHS năm 2015 không còn khẳng định chắc chắn hoạt động thi hành án là hoạt động tư pháp như quy định của BLHS năm 1999<sup>1</sup> mà đã coi THAHS là một thực thể độc lập

với hoạt động tư pháp, hoạt động tố tụng khi đưa ra khái niệm tội xâm phạm hoạt động tư pháp: “Các tội xâm phạm hoạt động tư pháp là những hành vi xâm phạm sự đúng đắn của hoạt động tố tụng và thi hành án” (Điều 367 BLHS năm 2015). Quy định này mặc dù còn chưa rõ ràng nhưng đã có cách tiếp cận gần với nhận thức chung của nhân loại về hoạt động THAHS.

Như vậy, việc xác định vị trí, chức năng, thẩm quyền của các cơ quan thi hành, quản lý THAHS cũng như phương hướng hoạt động và mối quan hệ giữa các cơ quan đó với nhau là nội dung quan trọng trong chính sách PLTHAHS, bảo đảm cho việc thi hành án đúng đắn, hiệu lực, hiệu quả.

*d. Những định hướng về điều kiện, thủ tục, trình tự thi hành án hình sự*

Các mục tiêu đề ra của chính sách PLTHAHS được thể hiện trong những vấn đề về điều kiện, thủ tục, trình tự THAHS, do đó, các nội dung này phản ánh tính chất và là căn cứ để đánh giá thang giá trị PLTHAHS của một quốc gia, nó ở bậc thang nào trong mối quan hệ so sánh với pháp luật các quốc gia khác cũng như đối với các chuẩn mực quốc tế được quy định trong các điều ước quốc tế. Định hướng về một thủ tục THAHS chặt chẽ, công khai, minh bạch bảo đảm sự nghiêm minh của pháp luật, khắc phục được hiện tượng lợi dụng, lạm quyền, bảo đảm quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của người chấp hành án cũng như tạo nên sự tin tưởng của xã hội đối với việc thực thi công lý là nội dung quan trọng của chính sách PLTHAHS. Khi đưa ra định hướng về thủ tục THAHS cần đặc biệt lưu ý tới tính thống nhất với thủ tục TTHS cũng như với các điều kiện, căn cứ của các loại hình phạt, biện pháp tư pháp hình sự khác được quy định trong BLHS. Suy cho cùng, THAHS là hoạt động hiện thực hóa kết quả của quá trình tố tụng truy cứu TNHS đối với người phạm tội trên cơ sở quy định về tội phạm và hình phạt của BLHS, do đó, cần có sự thống nhất này.

<sup>1</sup> Điều 292 BLHS năm 1999 quy định: “Các tội xâm phạm hoạt động tư pháp là những hành vi xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan điều tra, kiểm sát, xét xử và thi hành án trong việc bảo vệ quyền lợi

của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân”.

Ngoài ra, các định hướng về điều kiện, thủ tục của chính sách PLTHAHS cũng cần phải dựa trên và phù hợp với các chính sách kinh tế, xã hội khác để bảo đảm tính đồng bộ và tạo ra những điều kiện đảm bảo để các định hướng về thủ tục THAHS được thực thi trong tế THAHS.

*e. Định hướng về thi hành án hình sự cho các đối tượng chấp hành án đặc biệt*

Trong các điều ước quốc tế về quyền con người, bên cạnh quy định thủ tục áp dụng chung cho mọi đối tượng còn có các quy định áp dụng đặc thù áp dụng cho các đối tượng yếu thế, đối tượng đặc biệt khác trong THAHS nhằm tạo cơ hội bình đẳng cho mọi đối tượng chấp hành án trong việc tiếp cận quyền. Các quốc gia có trách nhiệm nội hóa các chuẩn mực này trong các chính sách và pháp luật của mình.

Các đối tượng chấp hành án đặc biệt được xác định là pháp nhân thương mại, người dưới 18 tuổi, phụ nữ, người già, người khuyết tật, người sử dụng chất ma túy, người nhiễm HIV... Do vậy, bên cạnh thủ tục THAHS chung những đối tượng chấp hành án đặc biệt này cần có những định hướng bổ sung căn cứ vào đặc điểm của mỗi loại đối tượng. Định hướng của chính sách PLTHAHS đối với các đối tượng đặc biệt này đều phải dựa trên định hướng chung về THAHS, nhưng có các định hướng bổ sung (riêng biệt) cho từng loại đối tượng chấp hành án nhằm bảo đảm cho việc THAHS được tiến hành phù hợp cũng như bảo đảm cho việc THAHS nghiêm chỉnh, đạt được mục tiêu của chính sách PLTHAHS.

*f. Định hướng bảo đảm quyền con người của người chấp hành án trong quá trình thi hành án hình sự*

Phương pháp tiếp cận quyền trong việc hoặc định chính sách, xây dựng, thực thi pháp luật là xu thế tất yếu của thời đại, do đó, chính sách PLTHAHS cần thể hiện định hướng tôn trọng, ghi nhận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người của người chấp hành án. “Quyền con người không chỉ là những tiêu chuẩn phổ quát được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế, mà còn là yếu tố trung tâm trong quá trình xây dựng các chính sách” [11, tr.30]. Do vậy, chính

sách PLTHAHS cần khẳng định cách tiếp cận quyền trong việc xây dựng và thực thi PLTHAHS, cần bảo đảm sử dụng các chuẩn mực và nguyên tắc về quyền con người trong quá trình xây dựng, thực thi PLTHAHS; Phân tích, đánh giá năng lực của các chủ thể liên quan, nâng cao năng lực của chủ thể quyền là người chấp hành án và tính chịu trách nhiệm của các chủ thể thi hành, quản lý thi hành án với tư cách là chủ thể có nghĩa vụ thực hiện quyền; Làm rõ mối quan hệ của các chủ thể này trong THAHS trong việc thực hiện quyền một cách công khai, minh bạch và không phân biệt đối xử; Quan tâm đến nhóm dễ bị tổn thương trong THAHS.

Định hướng này không chỉ đề cập đến điều kiện, thủ tục THAHS mà còn chú ý đến các điều kiện bảo đảm thực hiện quyền con người của người chấp hành án, cũng như việc phát hiện kịp thời, xử lý khách quan, công minh mọi hành vi ngăn cản, xâm hại quyền con người của người chấp hành án. Mặt khác, cũng cần khẳng định, định hướng này không chỉ được thể hiện trong việc xây dựng pháp luật mà còn được quán triệt khi thực thi PLTHAHS, bảo đảm định hướng này là kim chỉ nam cho mọi hoạt động của cơ quan, người có thẩm quyền THAHS trong quá trình THAHS.

*g. Định hướng về hợp tác quốc tế trong thi hành án hình sự*

Dẫn độ tội phạm và chuyển giao người phạm tội để chấp hành án hình sự là những hoạt động hợp tác quốc tế liên quan đến quá trình THAHS, do vậy, chính sách PLTHAHS cần có những định hướng cho loại hoạt động này. Trước hết, chính sách PLTHAHS cần khẳng định việc nội luật hóa và thực thi đầy đủ các quy định trong các điều ước quốc tế liên quan THAHS mà quốc gia mình tham gia, đồng thời cần có cơ chế thúc đẩy hợp tác quốc tế trong quá trình THAHS. Hình thành các tổ chức, cơ quan là đầu mối của hợp tác quốc tế trong THAHS, phối hợp các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan thực hiện các hoạt động hợp tác trong THAHS một cách có hiệu quả trên cơ sở bảo đảm chủ quyền quốc gia.

*h. Định hướng trong việc xã hội hóa hoạt động thi hành án hình sự*

Nhà nước kiến tạo đã làm thay đổi căn bản quan niệm truyền thống về một bộ máy cai trị, quản lý là thuộc tính bao trùm của nhà nước đang là xu thế của thời đại. Do đó, dịch vụ công đã phát triển đến mọi lĩnh vực, vốn dĩ trước kia là độc quyền của nhà nước, trong đó có dịch vụ công đối với THAHS. Phần nhiều các nước trên thế giới chuyển giao cho tư nhân, cho các tổ chức xã hội đảm nhiệm những công việc của hoạt động THAHS, ngay cả đối việc quản lý, giáo dục phạm nhân trong các nhà tù. Việc xã hội hoạt động THAHS đã dẫn đến kết quả quản lý, giáo dục người phạm tội có hiệu quả với chi phí ít tốn kém hơn do cách quản lý, điều hành của các chủ thể phi nhà nước tiết kiệm, năng suất hơn bộ máy công quyền công kênh, kém hiệu quả và một phần kinh phí do chính bản thân người chấp hành án hoặc gia đình, người thân của họ đóng góp nên ngân sách chỉ cho hoạt động THAHS của nhà nước đã được giảm thiểu tối đa. Mặt khác, việc xã hội hóa THAHS còn tạo ra môi trường thân thiện trong hoạt động thi hành án là tiền đề để thực hiện chính sách tái hòa nhập cộng đồng cũng như hình thành nền tư pháp phục hồi - Một lĩnh vực khá mới mẻ, lạ lẫm ở Việt Nam nhưng đã khá quen thuộc ở nhiều nước trên thế giới.

Vì vậy, chính sách PLTHAHS cần định hướng có hay không xã hội hóa hoạt động THAHS, xã hội hóa đến đâu, ở những khâu nào và nhằm đạt đến mục tiêu nào trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, nhà nước kiến tạo.

*i. Định hướng về tái hòa nhập của người phạm tội trong quá trình thi hành án hình sự*

Giáo dục cải tạo người phạm tội để họ trở thành người có ích cho xã hội là một trong hai mục đích của hình phạt, đồng thời cũng là mục tiêu hướng tới của hoạt động thi hành án. Do đó, mức độ tái hòa nhập cộng đồng của người phạm tội trên hai phương diện, tỷ lệ người phạm tội tái hòa nhập cộng đồng cao hay thấp và mức độ tái nhập ở mỗi cá nhân người phạm tội nhiều hay ít, dễ dàng hay khó khăn là thước

đo sự thành công của chính sách PLTHAHS. Vì vậy, với tính chất là chính sách tạo điều kiện để người phạm tội có thể tái hòa nhập cộng đồng sau khi chấp hành xong hình phạt thì chính sách PLTHAHS cần có định hướng cho việc tái hòa nhập cộng đồng của người phạm tội thuận lợi, dễ dàng, nhanh chóng trở lại cuộc sống bình thường, để ngoài việc nuôi sống bản thân họ có thể có ích cho gia đình, người thân và đóng góp cho xã hội.

*j. Định hướng trong việc hoạch định các điều kiện bảo đảm cho việc thực thi pháp luật thi hành án hình sự*

Các điều kiện bảo đảm để chính sách PLTHAHS trở thành hiện thực trong đời sống xã hội là nội dung có tính thực tiễn cao. Không có các điều kiện bảo đảm chính sách PLTHAHS sẽ không thể được quán triệt khi xây dựng pháp luật cũng như khi thực hiện PLTHAHS, và do đó, chính sách sẽ trở nên viển vông, không khả thi. Khi hoạch định các điều kiện bảo đảm cho việc thực thi PLTHAHS cần căn cứ vào hoàn cảnh, trình độ phát triển kinh tế, xã hội của đất nước có thể đáp ứng đến mức độ nào đối với các nội dung của chính sách PLTHAHS.

Các điều kiện bảo đảm để chính sách PLTHAHS bao gồm các bảo đảm về tài chính, cơ sở vật chất, trang thiết bị, công cụ cho quá trình THAHS; các bảo đảm về nhân lực như: số lượng, chất lượng cán bộ, trình độ, năng lực chuyên môn cũng như sự lành nghề và đạo đức, trách nhiệm nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ THAHS. Đồng thời, chính sách PLTHAHS cũng cần phải có định hướng bảo đảm cho các hoạt động nghiên cứu khoa học và đào tạo cán bộ trong lĩnh vực THAHS.

*k. Định hướng trong việc phổ biến, giáo dục, nâng cao ý thức pháp luật thi hành án hình sự trong nhân dân*

Phổ biến, giáo dục, nâng cao ý thức PLTHAHS trong nhân dân là một trong ba bộ phận của chính sách PLTHAHS, do vậy, sự hiện diện của các định hướng về phổ biến, giáo dục PLTHAHS là tất yếu để hướng tới nâng cao ý thức pháp luật trong nhân dân. Tăng cường

các hoạt động phổ biến, giáo dục cho mọi tầng lớp nhân dân nhất là đối với những người có liên quan trực tiếp đến hoạt động THAHS bằng các phương pháp linh hoạt, phù hợp với từng đối tượng, hiệu quả, tiết kiệm là định hướng của chính sách PLTHAHS.

Hoạt động, phổ biến giáo dục, pháp luật không chỉ trang bị cho người dân về các quyền và nghĩa vụ của người chấp hành án, về quyền hạn, trách nhiệm của người, cơ quan có thẩm quyền thi hành, quản lý THAHS mà thông qua đó hình thành quan điểm, thái độ, tình cảm tích cực đối với hoạt động THAHS với hệ thống pháp luật THAHS và đối với các cơ quan thực thi công lý trong THAHS. Nói cách khác, đó quá trình hình thành nên ý thức pháp luật đúng đắn trong nhân dân đối với quá trình THAHS.

#### **4. Cơ sở hoạch định, xây dựng chính sách pháp luật thi hành án hình sự**

Chính sách PLTHAHS được xây dựng, ban hành là sản phẩm trí tuệ, sự đúc rút quy luật vận hành của thực trạng đời sống pháp luật và yêu cầu của thực tiễn THAHS cũng như các điều kiện bảo đảm và kinh nghiệm lịch sử, kinh nghiệm quốc tế của chính sách PLTHAHS. Do đó, chính sách PLTHAHS không phải được ban hành một cách ngẫu nhiên, không có căn cứ mà được dựa trên các cơ sở khoa học, yêu cầu của thực tiễn THAHS và đòi hỏi của việc phát triển đất nước, sự ổn định xã hội và củng cố hoàn thiện nhà nước pháp quyền, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người. Do đó, chính sách PLTHAHS được xây dựng dựa trên các cơ sở sau đây:

##### *4.1. Xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn thi hành án hình sự*

Chính sách PLTHAHS là định hướng cho hoạt động THAHS, nó được hình thành từ thực tiễn và giải quyết các yêu cầu của thực tiễn đặt ra, do đó chính sách PLTHAHS phải xuất phát từ chính thực tiễn THAHS. Thực tiễn THAHS là đời sống pháp luật được vận hành tuân theo các quy luật khách quan, phản ánh đặc điểm và

trình độ THAHS cũng như thái độ của các chủ thể thi hành, quản lý THAHS và mức độ bảo đảm quyền, lợi ích của chủ thể chấp hành án. Thực tiễn THAHS được thể hiện trên ba phương diện phản ánh các phạm vi điều chỉnh của chính sách PLTHAHS, đó là thực tiễn lập pháp, xây dựng, ban hành PLTHAHS; thực tiễn thực thi và áp dụng PLTHAHS; và thực tiễn phổ biến giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật THAHS. GS.TSKH Lê Văn Cẩm cho rằng thực tiễn xây dựng, thực thi PLTHAHS là quan trọng, đầu tiên trong các cơ sở cần phải căn cứ vào khi xây dựng chính sách PLTHAHS “Trên cơ sở tổng kết thực tiễn lập pháp và áp dụng PLTHAHS quốc gia, đồng thời tham khảo kinh nghiệm lập pháp THAHS và những thành tựu lý luận của các nhà nước pháp quyền trên thế giới, phân tích tính quyết định xã hội của các quan hệ xã hội đang và sẽ hình thành trong điều kiện cụ thể của Việt Nam để lý giải và đưa ra những luận cứ khoa học khách quan, bảo đảm tính chính xác về khoa học và phù hợp với thực tiễn cho việc triển khai các định hướng chủ yếu của việc hoạch định chính sách PLTHAHS của đất nước” [1, tr.329].

Thông qua thực tiễn PLTHAHS giúp nhận thức khách quan, đầy đủ về hệ thống PLTHAHS, về thực thi, áp dụng PLTHAHS, về ý thức PLTHAHS trong nhân dân. Đồng thời, thực tiễn THAHS cũng đánh giá được nhưng thành công, hạn chế cũng như nguyên nhân của thực tiễn đó và các nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn đối với quá trình xây dựng chính sách PLTHAHS. Nói cách khác, chính sách PLTHAHS phải phản ánh và định hướng được thực tiễn THAHS, phải đưa đời sống THAHS vào chính sách cũng như làm cho chính sách phát huy hiệu quả trong thực tiễn THAHS, đó là hai mặt cần phải có trong chính sách PLTHAHS.

##### *4.2. Dựa vào các kết quả nghiên cứu về chính sách thi hành án hình sự*

Khẳng định vai trò của nghiên cứu khoa học trong hoạch định và thực thi chính sách PLTHAHS, GS.TS Võ Khánh Vinh cho rằng:

“Học thuyết về THAHS là sản phẩm khoa học của THAHS, là sản phẩm trí tuệ, do vậy, cần phải khẳng định đúng vai trò của khoa học THAHS trong xây dựng và thực hiện chính sách PLTHAHS” [6, tr.20]. Chia sẻ quan điểm này, khi đề cập đến cơ sở của việc hoạch định chính sách hình sự, TS Phạm Văn Lợi nhận định rằng những luận chứng khoa học là kết quả nghiên cứu lý luận được tổng hợp, khái quát và soạn thảo trên cơ sở phân tích các nguyên nhân, điều kiện và tình trạng phạm tội trong đất nước, cũng như các quy định của pháp luật hình sự, TTHS và THAHS Việt Nam, thực tiễn áp dụng chúng và các luận điểm, thành tựu khoa học pháp lý về tư pháp hình sự quốc gia với sự tham khảo khảo thành tựu tiên tiến của khoa học pháp lý về tư pháp hình sự của các nước [3] là một trong các cơ sở để xây dựng các chính sách pháp luật trong lĩnh vực Tư pháp hình sự, trong đó có chính sách PLTHAHS.

Sản phẩm của các nghiên cứu khoa học về chính sách PLTHAHS không những chỉ ra các căn cứ, điều kiện, nội dung, hình thức thể hiện của chính sách PLTHAHS mà còn hình thành các quy luật vận động của quá trình THAHS trong đời sống gắn liền với các phạm trù kinh tế, xã hội, pháp luật, đạo đức, tâm lý trong hoàn cảnh lịch sử nhất định. Vì vậy, khoa học thi hành án hình sự có khả năng dự báo được xu hướng phát triển bảo đảm cho việc xây dựng chính sách PLTHAHS có căn cứ và phù hợp với quy luật phát triển của xã hội, làm cho chính sách pháp luật THAHS không bị lỗi thời mà có tính thực tiễn cao.

Việc nghiên cứu khoa học THAHS cần được tổ chức một cách bài bản, hệ thống bao gồm các nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng hướng tới hình thành hệ thống lý thuyết về THAHS là cơ sở cho việc xây dựng, thực thi chính sách PLTHAHS. Cần phải đa dạng trong nghiên cứu khoa học về THAHS, tôn trọng mọi khuynh hướng, cách tiếp cận trong nghiên cứu và đặc biệt phải tôn trọng và bảo đảm tính độc lập, sự tự do học thuật khi nghiên cứu khoa học của các nhà nghiên cứu. Hệ thống đề tài nghiên cứu cần xuất phát từ nhu cầu đòi hỏi của thực tiễn THAHS, giải quyết những vấn đề thực tiễn

THAHS đang đặt ra, bảo đảm tính hiện thực khi đưa ra các kết quả nghiên cứu.

Như vậy, kết quả nghiên cứu khoa học có vai trò quan trọng khi hoạch định, thực thi chính sách PLTHAHS, là kim chỉ nam cho các hoạt động lập pháp, thực thi pháp luật và kiểm soát thực thi PLTHAHS.

#### 4.3. Dựa trên các tư tưởng pháp lý tiên bộ của nhân loại và kinh nghiệm thế giới

Toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế là xu hướng thời đại và là chủ trương lớn của Đảng, nhà nước ta trong giai đoạn phát triển đất nước hiện nay, do đó, chính sách PLTHAHS cần thể hiện các tư tưởng pháp lý tiên bộ của nhân loại cũng như đúc rút các kinh nghiệm quốc tế mà chúng ta có thể tiếp thu trong quá trình xây dựng, thực thi chính sách PLTHAHS.

Những tư tưởng pháp lý tiên bộ của nhân loại được thừa nhận rộng rãi ngày nay, đó là các tư tưởng: khách quan, công bằng, dân chủ, pháp chế, nhân đạo, bảo đảm quyền con người, bảo vệ công lý và những tư tưởng pháp lý tiên bộ khác cần được tiếp thu khi hoạch định chính sách PLTHAHS. Những tư tưởng pháp lý tiên bộ này không những bảo đảm cho các mục tiêu của THAHS đạt được mà còn giúp cho người chấp hành án có điều kiện tái hòa nhập cộng đồng, để họ trở thành người có ích cho xã hội.

Mỗi quốc gia với những đặc điểm, điều kiện riêng của mình khi xây dựng, thực thi chính sách PLTHAHS nên sẽ có các mô hình, cách thức THAHS khác nhau với hiệu quả ở những mức độ khác nhau. Vì vậy, sự thành công hay thất bại của các mô hình THAHS trên thế giới đều là bài học quý để chúng ta rút kinh nghiệm khi xây dựng, thực thi chính sách PLTHAHS. Học hỏi kinh nghiệm quốc tế cần có sự phân tích đầy đủ, khách quan dựa trên cơ sở lý thuyết của luật học so sánh, xem xét, đánh giá chính sách PLTHAHS cần đặt trong tổng thể điều kiện kinh tế, xã hội, chính trị khi nó ra đời ở mỗi quốc gia. Chỉ có tiến hành như vậy, bài học rút ra mới bảo đảm độ tin cậy khi hoạch định, xây dựng chính sách PLTHAHS.

#### 4.4. Dựa trên các giá trị truyền thống pháp lý của dân tộc, đất nước

Bài học lịch sử, kinh nghiệm, giá trị truyền thống pháp lý của dân tộc, đất nước không những có tác động trực tiếp mà còn thể hiện sự kế thừa tư tưởng pháp lý của cha ông, đồng thời cũng làm cho chính sách PLTHAHS giàu tính nhân văn, dễ thực thi trong đời sống.

Chính sách PLTHAHS ở những thời kỳ lịch sử gắn liền với các vương triều, chế độ khác nhau, nhưng đều cho chúng ta những bài học sâu sắc có thể tiếp thu trong qua trình hoạch định, thực thi chính sách PLTHAHS ngày nay. Tuy nhiên, áp dụng kinh nghiệm, giá trị truyền thống pháp lý của dân tộc cần lưu ý phải bảo đảm sự tương thích với các tư tưởng pháp lý tiên bộ của nhân loại và phù hợp với điều kiện thực tế đương đại. Cần kết hợp hài hòa nhu cầu của thực tiễn, điều kiện của hiện tại với giá trị pháp lý truyền thống của dân tộc và với các tư tưởng pháp lý tiên bộ khi hoạch định chính sách PLTHAHS.

#### 4.5. Dựa trên cơ sở đánh giá tác động của chính sách pháp luật thi hành án hình sự khi nó được xây dựng, ban hành

Đánh giá tác động của chính sách PLTHAHS là đòi hỏi có tính chất bắt buộc của quá trình xây dựng chính sách PLTHAHS, thông qua hoạt động này người ta có thể xác định được tính hiệu quả của chính sách khi được ban hành cũng như các tác động, ảnh hưởng của chính sách đến mức độ nào, theo chiều hướng tích cực hay tiêu cực.

Ngoài việc đánh giá tác động, khi xây dựng chính sách PLTHAHS, người ta còn chú ý đến vấn đề chi phí cho các hoạt động được đưa ra trong nội dung chính sách, nói cách khác đó là hiệu quả về nguồn lực. Để cùng đạt đến mục đích của các hoạt động như nhau người ta sẽ lựa chọn phương án chi phí thấp nhất của xã hội, cho dù đó là nguồn lực, tài chính thuộc về nhà nước hay của các thành phần phi nhà nước.

Việc đánh giá tác động chính xác, khách quan, khoa học các tác động và hiệu quả khi

chính sách PLTHAHS được ban hành không những bảo đảm cho chính sách phù hợp, giải quyết được những vấn đề thực tiễn THAHS đặt ra mà còn lường trước được các khó khăn, rủi ro và dự liệu các biện pháp khắc phục trong quá trình thi hành án hình sự, bảo đảm để nhà nước luôn luôn chủ động trong mọi tình huống.

#### 4.6. Dựa vào nguồn lực, năng lực của các điều kiện bảo đảm thực thi chính sách thi hành án hình sự

Chính sách PLTHAHS chỉ có thể đi vào đời sống khi thỏa mãn các điều kiện bảo đảm thi hành. Vì vậy, khi hoạch định chính sách PLTHAHS cần khảo sát, đánh giá chính xác, đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng, các điều kiện bảo đảm thi hành chính sách PLTHAHS. Các điều kiện bảo đảm thi hành chính sách PLTHAHS đó là nguồn lực về tài chính, con người; cơ sở vật chất, trang thiết bị; là năng lực, kinh nghiệm hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền thi hành, quản lý THAHS; là năng lực, trình độ, phẩm chất, đạo đức, thái độ, trách nhiệm của người có thẩm quyền thi hành, quản lý thi hành án...

Khi hoạch định chính sách PLTHAHS cần phải dựa trên các yếu tố này, nếu không chính sách đó sẽ xa rời thực tế, thiếu tính khả thi, không bảo đảm được tính hiệu quả của chính sách được ban hành.

### 5. Chủ thể, các hình thức thể hiện và quy trình xây dựng chính sách pháp luật thi hành án hình sự

#### 5.1. Chủ thể hoạch định và các hình thức thể hiện chính sách pháp luật thi hành án hình sự

##### a. Chủ thể của hoạch định chính sách pháp luật thi hành án hình sự

Chính sách PLTHAHS là tư tưởng, quan điểm, sách lược, chiến lược, đường hướng của nhà nước trong sử dụng pháp luật đối với việc THAHS nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Vì vậy, việc hoạch định, xây dựng chính sách PLTHAHS do nhà nước tiến hành để thực hiện

chức năng của mình. Tuy nhiên, chính sách PLTHAHS không chỉ được xây dựng ban hành khi một đảng thắng cử mà còn được đưa ra trong quá trình vận động tranh cử. Theo quan niệm được thừa nhận rộng rãi thì chính sách PLTHAHS không chỉ do nhà nước ban hành mà còn do các đảng phái chính trị khi họ cầm quyền hoặc đang trong quá trình vận động bầu cử. Ở những nước có chế độ đa đảng, khi tranh cử mỗi đảng phái chính trị đều đưa ra các chính sách của mình trên các lĩnh vực đời sống xã hội, trong đó có chính sách PLTHAHS. Chính sách này được cạnh tranh trong quá trình bầu cử và nó thắng lợi khi được đa số cử tri ủng hộ. Chính sách này sẽ được mang ra thực thi khi đảng đó thắng cử và do vậy các chính sách, trong đó có chính sách PLTHAHS, bao gồm và trước hết là chính sách của đảng cầm quyền.

Ở nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam là người tổ chức, thực hiện thắng lợi mọi quá trình xã hội, có vai trò lãnh đạo nhà nước và xã hội, do vậy Đảng khẳng định sự lãnh đạo tuyệt đối của mình và được người dân đồng tình, mà biểu hiện pháp lý quan trọng nhất là thông qua qui định tại các bản Hiến pháp. Vì vậy, trong xã hội ta Đảng cộng sản Việt Nam là chủ thể của việc ban hành chính sách, trong đó có chính sách PLTHAHS, bên cạnh đó, nhà nước Việt Nam, với vị trí là trung tâm của hệ thống chính trị, có vai trò quản lý xã hội là chủ thể quan trọng trong việc ban hành các chính sách trong đó có Chính sách PLTHAHS. Do vậy, cần có quan niệm rộng về chủ thể có thẩm quyền ban hành chính sách PLTHAHS, nó bao gồm chính sách của đảng cầm quyền và nhà nước với những hình thức văn bản tương ứng phù hợp với mỗi loại thiết chế nhà nước.

Những trình bày trên chỉ đề cập đến chủ thể của việc xây dựng, ban hành chính sách PLTHAHS, mà không đề cập theo nghĩa rộng chủ thể của chính sách pháp luật THAHS với hàm ý bao gồm các loại chủ thể: chủ thể xây dựng, ban hành chính sách PLTHAHS; chủ thể nghiên cứu và xây dựng các cơ sở khoa học của chính sách PLTHAHS; chủ thể THAHS, quản lý, kiểm tra, giám sát THAHS; chủ thể chấp hành án hình sự và các chủ thể có liên quan khác.

#### *b. Các hình thức (nguồn) của các chính sách pháp luật thi hành án hình sự*

Hình thức chứa đựng nội dung của chính sách PLTHAHS là các văn bản của các chủ thể có thẩm quyền ban hành chính sách và nếu phân chia theo chủ thể ban hành chính sách PLTHAHS sẽ có các hình thức sau:

- Các văn bản của Đảng và các cơ quan Đảng, bao gồm: Nghị quyết Đại hội Đảng các nhiệm kỳ; Nghị quyết, kết luận, chỉ thị của Bộ chính trị, Ban bí thư thể hiện các nội dung của chính sách PLTHAHS.

- Các văn bản của nhà nước, bao gồm: Hiến pháp; Nghị quyết của Quốc hội; Cam kết quốc tế; Chiến lược, chương trình, qui hoạch... chứa đựng các nội dung của chính sách PLTHAHS.

Những văn bản trên là hình thức chứa đựng nội dung chính sách PLTHAHS ở nước trong từng thời kỳ, phản ánh thái độ, chủ trương, đường hướng của các chủ thể ban hành chính sách đối với việc sử dụng pháp luật vào điều chỉnh các quan hệ THAHS, vào việc tổ chức đấu tranh, xử lý, phòng ngừa tội phạm góp phần bảo vệ và phát triển đất nước.

#### *5.2. Quy trình xây dựng chính sách pháp luật thi hành án hình sự*

##### *a. Nhu cầu hoạch định chính sách pháp luật thi hành án hình sự*

Chính sách PLTHAHS có vai trò quan trọng, là nền tảng, định hướng cho hoạt động lập pháp và thực thi PLTHAHS trong việc đấu tranh xử lý, phòng ngừa tội phạm nên nhu cầu hoạch định chính sách PLTHAHS là đòi hỏi tất yếu. Nhu cầu này có tính chất thường xuyên, do chính sách PLTHAHS không phải là bất biến mà cần phải được điều chỉnh, hoàn thiện cho phù hợp với thực tiễn THAHS. Khi bàn luận về chính sách, việc xác định nguồn gốc phát sinh nhu cầu hoạch định chính sách có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Chính sách phát sinh từ ý muốn chủ quan của nhà hoạch định chính sách, hay phát sinh từ đòi hỏi của thực tiễn. Đã có nhiều bài học ở Việt nam, cũng như một số nước khác về tác động/hậu quả tiêu cực phát sinh do chính sách được hoạch định một cách tùy tiện, duy ý



chí, không phát sinh từ thực tiễn cuộc sống theo kiểu “làm chính sách ở trên trời”. Do vậy, một kết luận có tính quy luật, đó là: Chính sách phải được hoạch định từ những vấn đề do thực tiễn cuộc sống đặt ra. Trước một vấn đề phát sinh từ thực tiễn cuộc sống, nhà hoạch định chính sách phải phân tích và xác định được chính sách cần phải có để xử lý vấn đề mới phát sinh gì (trong trường hợp chưa được luật pháp điều chỉnh), hoặc vấn đề đang phát sinh (trong quá trình thi hành pháp luật). Chính sách trong trường hợp này được xem như một định hướng xử lý vấn đề và kèm theo là những giải pháp chính sách xử lý vấn đề. Như vậy, hoạch định, xây dựng chính sách PLTHAHS là đòi hỏi tất yếu và việc hoạch định, xây dựng đó phải xuất phát từ tình hình thực tiễn THAHS. Nếu xa rời qui luật này, chính sách PLTHAHS sẽ không có tính khả thi, thậm chí còn tác động tiêu cực đến hiệu quả THAHS.

*b. Hoạch định chính sách pháp luật THAHS với quy trình lập pháp*

Hiện nay, giới nghiên cứu và các chuyên gia thực tiễn<sup>2</sup> đều chung một quan điểm về sự cần thiết và tầm quan trọng của việc hoạch định chính sách trong quy trình lập pháp, lập quy. Chính sách phải được xác định và luật hóa, để trở thành ‘cốt lõi’, là ‘tinh thần’ xuyên suốt của một dự án luật. Làm luật mà không bám sát theo chính sách đã định, thì không khác gì “làm đường mà không rõ hướng”, dễ rơi vào tình trạng “đèo cày giữa đường”. Vì vậy, khi xây dựng các văn bản PLTHAHS nhất thiết phải dựa vào các định hướng của chính sách PLTHAHS.

Với vai trò được ủy quyền lãnh đạo và quản lý xã hội vì sự phát triển của quốc gia, việc hoạch định và thực thi chính sách phải luôn được coi là một chức năng, nhiệm vụ quan trọng và chủ yếu nhất của Đảng và Nhà nước.

Đảng và Nhà nước dẫn dắt quốc gia phát triển phải bằng chính sách, thể hiện các định hướng, mục tiêu phát triển với những giải pháp cụ thể. Tuy nhiên, chính sách chỉ mới dừng lại ở những định hướng và giải pháp mang tính nội dung mà Nhà nước xác định vì sự phát triển, vì vậy, để chính sách có thể thực thi, đi vào cuộc sống thì pháp luật, một công cụ không thể thiếu đối với việc đảm bảo của quyền lực nhà nước, đủ khả năng đảm bảo tính hiện thực của chính sách trong đời sống xã hội. Vì vậy, chính sách PLTHAHS cần phải được “hiện thân” vào các qui phạm pháp luật để có thể thực thi, áp dụng một cách có hiệu quả nhất trong quá trình THAHS.

Chính sách là nội dung can thiệp của các chủ thể ban hành chính sách đối với xã hội, là mục tiêu hướng tới giải quyết các vấn đề phát sinh từ thực tiễn cuộc sống ở các lĩnh vực đó. Vì vậy, chính sách nói chung và chính sách PLTHAHS nói riêng không thể tự nó được thực thi mà phải thông qua việc xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật. Chính sách phải được luật hóa, phải được đảm bảo thi hành bởi các văn bản pháp luật với tính chất “sợi chỉ” xuyên suốt nội dung của văn bản pháp luật và trong quá trình thực thi pháp luật. Tính nhất quán về mục tiêu điều chỉnh của văn bản PLTHAHS phụ thuộc vào mức độ rành mạch và rõ ràng của chính sách PLTHAHS được thể hiện qua các quy định pháp luật. Do vậy, nhà làm luật không thể xem nhẹ vai trò của chính sách trong quá trình lập pháp. Với ý nghĩa này, hoạt động lập pháp phải được thực hiện theo hướng vì sự phát triển, thay vì sự tiện ích cho công tác quản lý nhà nước. Nếu chỉ dừng lại ở tư duy cho rằng pháp luật là công cụ quản lý nhà nước, thì dường như nhà hoạch định chính sách/nhà soạn thảo luật bị trói buộc bởi các thiết chế hành chính, pháp lý hiện hành, có thiên hướng về sự tiện lợi, tiện nghi của cơ quan quản lý nhà nước, hơn là quan tâm tới những chính sách được hoạch định từ thực tiễn, và phải được chuyển tải vào luật mà lĩnh vực THAHS không phải là ngoại lệ.

Một đạo luật, sau khi đã được xây dựng, ban hành với những nội dung cốt lõi của chính

<sup>2</sup> Hoàng Ngọc Giao, Nguyễn Sĩ Dũng, Phạm Tuấn Khải, Nguyễn Đăng Dung, Hoàng Thế Liên, Nguyễn Đức Lam, Nguyễn Đình Cung, Trần Hữu Huỳnh, Nguyễn Quang Tuyền, Đặng Văn Thanh, Phan Đức Hiếu,...

sách được thể hiện nhất quán, rõ ràng qua các điều luật, thì thực tiễn cuộc sống sẽ kiểm chứng về tính hiệu quả của đạo luật đó, thể hiện ở mức độ mà các chính sách của luật đáp ứng được nhu cầu phát triển đến mức độ nào. Đồng thời, thông qua đó những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực thi pháp luật sẽ lại đặt ra nhu cầu hoạch định chính sách/giải pháp chính sách để giải quyết. Điều này, có thể được mô tả theo một quy trình hoạch định chính sách - xây dựng, ban hành pháp luật - phát triển như sau:

*Hoạch định chính sách - lập pháp/lập quy - Thực thi pháp luật* - đánh giá chính sách/pháp luật (mục tiêu chính sách đã/chưa đạt được) - *Hoạch định/điều chỉnh chính sách - lập pháp/lập quy - Thực thi pháp luật* - đánh giá chính sách/pháp luật (mục tiêu chính sách đã/chưa đạt được) - *Hoạch định/điều chỉnh chính sách - lập pháp/lập quy - Thực thi pháp luật* - đánh giá chính sách/pháp luật (mục tiêu chính sách đã/chưa đạt được)...

Quy trình Hoạch định chính sách - Lập pháp - Phát triển trên cho thấy: Chính sách PLTHAHS là đầu vào không thể thiếu của PLTHAHS; đồng thời Chính sách PLTHAHS cũng là đầu ra, là mục tiêu mà Dự án Luật (THAHS) hướng tới (kết quả thực thi PLTHAHS). Như vậy, việc xây dựng một dự án Luật phải, trước tiên, phải căn cứ vào Chính sách PLTHAHS rõ ràng; việc thẩm tra, thẩm định Dự án Luật THAHS cũng phải bám sát Chính sách PLTHAHS; cũng như vậy, khi đánh giá hiệu quả của Dự án Luật THAHS, thì việc đánh giá kết quả thực thi những Chính sách PLTHAHS mà Dự án Luật THAHS hướng tới - phải là tiêu chí chủ yếu để xem xét tính khả thi và hiệu quả của văn bản pháp luật có hiệu lực.

Chính sách có vai trò quan trọng như sợi chỉ xuyên suốt nội dung của văn bản pháp luật. Tính nhất quán về mục tiêu điều chỉnh của văn bản pháp luật phụ thuộc vào mức độ rành mạch và rõ ràng của chính sách được thể hiện qua các quy định pháp luật. Để đạt được tính nhất quán về chính sách trong một dự án luật, các nhà hoạch định chính sách tiến hành theo những công đoạn chủ yếu sau: Quy trình xây dựng chính sách PLTHAHS tương tự như quy trình

xây dựng chính sách nói chung, bao gồm các bước sau:

- Xác định nhu cầu xây dựng, ban hành chính sách PLTHAHS;
- Phân tích, đánh giá chính sách PLTHAHS;
- Xây dựng chính sách PLTHAHS;
- Thẩm định, phản biện chính sách PLTHAHS;
- Ban hành chính sách PLTHAHS;
- Triển khai thực hiện chính sách.

Khi Chính sách pháp luật PLTHAHS được ban hành việc luật hóa chính sách về mặt lý thuyết cần phải được thực hiện trong quy trình lập pháp với những công đoạn cụ thể như sau:

#### *Thứ nhất, lập đề nghị xây dựng luật*

Việc đề nghị xây dựng luật (sáng kiến pháp luật) phải xuất phát từ thực tiễn và đòi hỏi của đời sống, xã hội do đó cần có sự đánh giá thực tiễn và đánh giá nhu cầu. Trong lĩnh vực THAHS là sự đánh giá về thực tiễn thi hành PLTHAHS và yêu cầu, đòi hỏi của xã hội đối với quá trình THAHS mà chính sách PLTHAHS đã đặt ra. Do đó, việc xây dựng pháp luật PLTHAHS sẽ bao gồm: a) Đánh giá thực trạng thi hành pháp luật THAHS, nhằm xác định vấn đề phát sinh trong quá trình thi hành THAHS; b) Nhận diện vấn đề trong quá trình PLTHAHS mới phát sinh mà pháp luật chưa điều chỉnh; c) Đánh giá hành vi của các chủ thể THAHS nhằm xác định nguyên nhân gây ra vấn đề và *dự kiến chính sách/giải pháp chính sách* nhằm xử lý nguyên nhân gây ra vấn đề; d) Tham vấn/lấy ý kiến nhằm kiểm chứng các ý tưởng chính sách dự kiến của nhà làm luật; e) Đánh giá và lựa chọn chính sách từ những phương án chính sách dự kiến; g) Đề xuất chính sách được lựa chọn để xây dựng luật THAHS.

#### *Thứ hai, soạn thảo luật*

Các chính sách của một dự án luật, sau khi được thẩm tra, và thông qua tại Quốc hội và đưa vào chương trình làm luật sẽ trở thành khung chính sách của dự thảo văn bản luật. Nhà soạn thảo có trách nhiệm quy phạm hóa khung chính sách, tạo nên hệ thống, bao gồm các quy định phản ánh đúng những chính sách đã được phê duyệt và những quy định pháp lý đảm bảo thực thi những chính sách này. Đây chính là giai đoạn soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

dựa trên chính sách PLTHAHS được phê duyệt tại giai đoạn đề nghị xây dựng luật.

Sau khi chính sách/giải pháp chính sách PLTHAHS được chuyển tải thành các điều luật, dự thảo luật được hoàn tất. Bước tiếp, cần phải thực hiện là tham vấn/lấy ý kiến về những điều luật phản ánh chính sách/giải pháp chính sách của dự thảo luật THAHS.

Thẩm định dự thảo luật, nhằm đánh giá về tính tương thích giữa chính sách/giải pháp chính sách PLTHAHS đã được phê duyệt với các điều luật của dự thảo luật THAHS.

Thẩm tra dự thảo luật THAHS, nhằm đảm bảo rằng chính sách/giải pháp chính sách PLTHAHS được phản ánh đúng với mong đợi của các cơ quan Quốc hội như tại thời điểm phê duyệt chính sách/giải pháp chính sách, phù hợp với lợi ích chung của của quốc gia, ngành/lĩnh vực, cũng như các điều kiện bảo đảm thực thi luật.

#### *Thứ ba, thông qua dự thảo luật*

Thảo luận và thông qua dự thảo luật THAHS, nhằm tập trung vào những quan điểm và ý kiến khác biệt của các đại biểu về các vấn đề liên quan tới chính sách PLTHAHS/giải pháp chính sách PLTHAHS được thể hiện tại dự thảo luật THAHS từ góc độ lợi ích của cử tri.

#### **Lời cảm ơn**

Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài KHCN cấp Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, mã số KL.19.01 “Chính sách pháp luật thi hành án hình sự ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay” từ năm 2019 đến năm 2020 do TS. Nguyễn Thị Lan làm chủ nhiệm đề tài.

#### **Tài liệu tham khảo**

- [1] Le Van Cam, The judicial system in the development period of the rule-of-law state (monograph), VNU Publishing House, Hanoi, 2009 (in Vietnamese).
- [2] Ho Trong Ngu, Certain fundamental issues on criminal policy under the Resolution of the IX National Congress of the Communist Party of Vietnam, National Political Publishing House, Hanoi, 2002 (in Vietnamese).
- [3] Pham Van Loi, Vietnam’s criminal policy in the Renovation Period, Judicial Publishing House, Hanoi, 2007 (in Vietnamese).
- [4] People’s Police Academy, Law on Execution of Criminal Judgments and Judicial Assistance (textbook), 2016 (in Vietnamese).
- [5] Social Science Institute - Vietnam Academy of Social Sciences, Law on Execution of Criminal Judgments (textbook), 2014 (in Vietnamese).
- [6] Vo Khanh Vinh, “General theoretical issues on the execution of criminal judgments policy”, Execution of criminal judgments policy: Urgent theoretical and practical issues (Conference proceedings), Social Science Institute (Vietnam Academy of Social Sciences), Hanoi, 4/2019 (in Vietnamese).
- [7] Political Bureau, Resolution no. 08-NQ/TW in 2002 on “Forthcoming Principal Judiciary Tasks”, January 02, 2002 (in Vietnamese).
- [8] Vietnam’s Encyclopedia Editorial Board Encyclopedia Dictionary of Vietnam, Vietnam’s Encyclopedia Publishing House, Hanoi, 1995 (in Vietnamese).
- [9] Dao Tri Uc, Rule-of-law state (textbook), VNU Publishing House, Hanoi, 2015 (in Vietnamese).
- [10] Dao Tri Uc, Criminology, Criminal Law and Criminal Procedure Law of Vietnam, National Political Publishing House, Hanoi, 1994 (in Vietnamese).
- [11] Vu Cong Giao, Ngo Minh Huong, Human rights-based approach - Theoretical and practical issues (monograph), VNU Publishing House, Hanoi, 2016 (in Vietnamese).