

NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ, GIAM GIỮ PHẠM NHÂN TRONG LUẬT THI HÀNH ÁN HÌNH SỰ NĂM 2019

NGUYỄN HỮU DUYỆN *

Tóm tắt: Một trong các nhiệm vụ chủ yếu và quan trọng nhất của các trại giam là quản lý, giam giữ phạm nhân đúng quy định của pháp luật, đảm bảo chặt chẽ, không để phạm nhân bỏ trốn, chống phá, phạm tội mới... Bài viết phân tích các điểm mới về chế độ quản lý, giam giữ phạm nhân trong Luật Thi hành án hình sự năm 2019 và đưa ra một số kiến nghị để triển khai thực hiện Luật Thi hành án hình sự năm 2019 cũng như hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

Từ khoá: Luật Thi hành án hình sự năm 2019; quản lý, giam giữ phạm nhân; phạm nhân

Nhận bài: 09/8/2020

Hoàn thành biên tập: 18/3/2021

Duyệt đăng: 27/3/2021

NEW PROVISIONS ON PRISONER MANAGEMENT OF THE 2019 LAW ON EXECUTION OF CRIMINAL JUDGMENTS

Abstract: One of the most important functions of the prison is to legally manage the prisoners and ensure the effectiveness without prisoner escaping, anti-state activities or new offences... The article analyzes new points in the prisoner management under the Law on Execution of Criminal Judgment 2019. It also proposes some recommendations to implement as well as to reform thereof provisions.

Keywords: Law on Execution of Criminal Judgment in 2019; prisoner management; prisoners

Received: Aug 9th, 2020; Editing completed: Mar 18th, 2021; Accepted for publication: Mar 27th, 2021

Quản lý, giam giữ phạm nhân là quá trình cơ sở giam giữ áp dụng các biện pháp, sử dụng các phương tiện theo quy định của pháp luật, của ngành công an để theo dõi, giám sát, kiểm soát những phạm nhân đang chấp hành án phạt tù nhằm đảm bảo họ chấp hành nghiêm bản án, nội quy trại giam và tích cực thi đua chấp hành án, sớm hoàn lương, tái hoà nhập cộng đồng.

Nghị quyết Hội nghị Quản lý trại giam toàn quốc lần thứ 3 (tháng 3/1971) xác định trại giam có 3 nhiệm vụ: quản lý, giam giữ; giáo dục cải tạo và đấu tranh khai thác phạm

nhân.⁽¹⁾ Trong các nhiệm vụ của cơ quan thi hành án phạt tù (trại giam) thì nhiệm vụ đầu tiên, quan trọng nhất và mang tính truyền thống không chỉ đối với Việt Nam mà với tất cả hệ thống nhà tù trên toàn thế giới là quản lý, giam giữ chặt chẽ không để phạm nhân vi phạm nội quy, trốn, chống phá, thực hiện tội phạm mới. Cùng với sự phát triển của lực lượng công an nhân dân, các tiến bộ của lĩnh vực tư pháp hình sự và yêu cầu các cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm, trại giam có thêm một số nhiệm vụ mới như tổ chức lao động dạy nghề, chuẩn bị cho phạm nhân tái

* Giáo sư, tiến sĩ, Trường Trung cấp Cảnh sát nhân dân VI, Bộ Công an
E-mail: huuduyennghuyen55@gmail.com

(1). *Lực lượng cảnh sát quản lý trại giam - Lịch sử biên niên*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 420.

hoà nhập cộng đồng. Tuy nhiên, quản lý, giam giữ phạm nhân vẫn giữ vị trí quan trọng và là nhiệm vụ chủ yếu của các cơ quan thi hành án phạt tù.

Quản lý, giam giữ phạm nhân tại các trại giam là nội dung quan trọng trong nhiệm vụ quản lý nhà nước về thi hành án hình sự (THAHS) của Bộ Công an, vừa là hoạt động thực thi pháp luật đồng thời là hoạt động nghiệp vụ của ngành. Quản lý trại giam là một trong những hoạt động để phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm, bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội, là thực hiện chức năng trừng trị, trấn áp của Nhà nước đối với người phạm tội bị phạt tù và tổ chức, giáo dục họ thành người lương thiện.⁽²⁾ Do đó, các trại giam phải sử dụng tổng hợp 7 biện pháp nghiệp vụ cơ bản của ngành công an: biện pháp pháp luật, nghiệp vụ, vũ trang, khoa học kỹ thuật, vận động quần chúng, kinh tế, ngoại giao để tổ chức quản lý, buộc phạm nhân phải chấp hành nội quy, bảo đảm tính mạng phạm nhân và cán bộ chiến sĩ, duy trì trật tự và an toàn trại giam trong mọi tình huống. Các hoạt động tổ chức quản lý, giam giữ phạm nhân gồm 8 nội dung chủ yếu: nhập và trích xuất phạm nhân; phân loại phạm nhân; hồ sơ phạm nhân; tổ chức thực hiện nội quy trại giam; khai thác phạm nhân; kiểm soát công khai trại giam; truy nã phạm nhân trốn trại giam; quản lý giam giữ phạm nhân trong một số trường hợp, tình huống cụ thể như tại nhà giam riêng, nhà kỷ luật, lao động.

(2). Trường Đại học Cảnh sát nhân dân, *Giáo trình Những vấn đề cơ bản về công tác quản lý trại giam-cơ sở giáo dục-trường giáo dưỡng*, 1997, tr. 70.

Trong lần sửa đổi, bổ sung này, Luật THAHS năm 2019 đã mở rộng phạm vi điều chỉnh để đồng bộ với những quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, cụ thể hoá một số vấn đề về quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013 và các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã kí kết hoặc tham gia công nhận cũng như tình hình thực tế sau 9 năm thực hiện Luật THAHS năm 2010. Có thể nói, đây là bước tiến vượt bậc trong lĩnh vực THAHS nói chung và thi hành án phạt tù nói riêng. Tuy nhiên, những bổ sung, chỉnh sửa về quản lý, giam giữ phạm nhân còn ít so với các hoạt động khác của công tác thi hành án phạt tù và chưa tương xứng với vị trí, yêu cầu, nhiệm vụ của hoạt động này. Thậm chí một số nội dung chỉnh sửa ở các điểm khác lại không tương thích với nhiệm vụ quản lý phạm nhân, ví dụ như đã không đưa được vào Luật THAHS các nội dung tại Điều 16, khoản 5 Điều 29 và Điều 30a của Dự thảo Luật THAHS.⁽³⁾

1. Những nội dung mới trong Luật Thi hành án hình sự năm 2019 về quản lý giam giữ phạm nhân trong trại giam

1.1. Bổ sung quy định về khả năng hợp tác với tổ chức, cá nhân để tổ chức lao động cho phạm nhân⁽⁴⁾

Đây là nội dung được bổ sung về tổ chức lao động cho phạm nhân trong quá trình hợp tác lao động giữa các bên. Quy định này cho phép trại giam được liên kết với tất cả các cá

(3). Báo cáo thẩm tra Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án hình sự số 1481/BC-UBTP14.

(4). Điều 33 Luật THAHS năm 2019.

nhân và tổ chức kinh tế để tổ chức cho phạm nhân lao động. Trong thực tế, từ nhiều năm nay việc liên kết giữa trại giam và các đối tác bên ngoài đã diễn ra chủ yếu dưới hai hình thức: trại giam gia công các sản phẩm của các đơn vị kinh tế ngay tại nhà xưởng, khu lao động trong trại giam; trại giam đưa phạm nhân ra lao động và quản lý ngay tại các điểm lao động mà đất đai, tài sản, trang thiết bị, công cụ lao động là của đơn vị kinh tế. Trong lần sửa đổi, bổ sung này, Luật THAHS năm 2019 cho phép các cơ sở giam giữ được quyền ký kết các hợp đồng hợp tác kinh tế. Điều này mở ra nhiều cơ hội không chỉ cho các trại giam mà còn cả các doanh nghiệp, giúp cho việc kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế của các cá nhân, công ti, tập đoàn bên ngoài của các cơ quan chức năng thuận lợi hơn, chế độ lao động của phạm nhân rõ ràng, minh bạch hơn. Tuy nhiên, việc hợp tác này cũng đặt ra những yêu cầu nhất định về quản lý phạm nhân, đó là không để phạm nhân trốn, gây án trong quá trình tổ chức lao động, không để phạm nhân móc nối với cán bộ, công nhân của doanh nghiệp để đưa ma túy, điện thoại vào trại giam hoặc liên hệ trái phép ra bên ngoài. Theo báo cáo tổng kết hằng năm của Cục C10 và các trại giam, tất cả những điều này đã từng xảy ra, được phát hiện, ngăn chặn và xử lý nhưng chưa hoàn toàn khắc phục được. Như vậy, việc hợp tác không chỉ là tổ chức lao động sản xuất mang ý nghĩa kinh tế mà còn liên quan nhiều đến nghiệp vụ quản lý phạm nhân, đòi hỏi phải được tổ chức hợp lý cho phù hợp với mô hình liên kết kinh tế.

1.2. Bổ sung cho trại giam nhiệm vụ áp giải bên cạnh nhiệm vụ bàn giao phạm nhân là người nước ngoài theo quyết định của toà án về việc chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù⁽⁵⁾

Luật THAHS năm 2019 quy định khi nhận được quyết định thi hành quyết định chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù tại Việt Nam cho nước ngoài, trại giam có trách nhiệm bàn giao phạm nhân cho cảnh sát THAHS và hỗ trợ tư pháp. Theo quy định này, lực lượng cảnh sát hỗ trợ tư pháp cấp tỉnh có trách nhiệm nhận bàn giao phạm nhân là người nước ngoài của các trại giam và chuyển cho nước ngoài. Như vậy, trại giam không có trách nhiệm trực tiếp chuyển giao phạm nhân mà chỉ có trách nhiệm phối hợp.

1.3. Bổ sung cho giám thị trại giam quyết định một số biện pháp điều tra ban đầu theo quyết định của pháp luật, quyết định đình nã khi bắt được phạm nhân trốn trại giam

Trước đây theo Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, giám thị trại giam được quyền khởi tố, tiến hành các hoạt động điều tra ban đầu với các vụ phạm tội mới do phạm nhân gây ra chủ yếu là các vụ trốn trại giam. Nội dung này lần đầu tiên được đưa vào Luật THAHS (Điều 17) nhằm tăng cường thẩm quyền, tạo điều kiện cho giám thị trại giam sử dụng tối đa các lực lượng, phương tiện nghiệp vụ trong phòng ngừa, ngăn chặn tội phạm do phạm nhân gây ra.

(5). Điểm a khoản 2 Điều 47 Luật THAHS năm 2019.

1.4. Bổ sung cho giám thị trại giam thẩm quyền ra quyết định trích xuất phạm nhân phục vụ yêu cầu khám bệnh, chữa bệnh; đưa phạm nhân đến khu điều trị tại bệnh viện để phục vụ phạm nhân bị bệnh, người không thể tự phục vụ bản thân được, phạm nhân có con dưới 36 tháng tuổi theo mẹ vào trại giam⁽⁶⁾

Trong những năm gần đây, số phạm nhân mắc bệnh truyền nhiễm hoặc hiểm nghèo vượt qua khả năng chữa bệnh của bệnh xá phạm nhân có xu hướng gia tăng. Số này cần được đưa đi điều trị tại bệnh viện các tuyến huyện, tỉnh. Tuy nhiên, các bệnh viện không có đủ nhân viên điều dưỡng để chăm sóc, các cán bộ trại giam đi cùng không có nhiệm vụ phục vụ bệnh nhân mà chỉ để quản lý. Chính vì vậy, lãnh đạo các trại giam phải lựa chọn những phạm nhân có hiểu biết về y tế, chăm sóc sức khỏe, có ý thức trách nhiệm, thái độ cải tạo tốt đi theo đến bệnh viện để kết hợp với bệnh viện chăm sóc bệnh nhân ốm nặng hoặc chăm sóc con của phạm nhân đang ở cùng với mẹ tại cơ sở giam giữ. Luật THAHS năm 2019 đã bổ sung những quy định nhằm giải quyết những vướng mắc trong thực tiễn thi hành với việc cho phép giám thị trại giam có thẩm quyền ra lệnh trích xuất phạm nhân phục vụ các yêu cầu trên.

1.5. Quy định cụ thể 7 loại phạm nhân được giam riêng⁽⁷⁾

Luật THAHS năm 2019 quy định cụ thể 7 loại phạm nhân được giam riêng gồm :

- Phạm nhân nữ;
- Phạm nhân là người dưới 18 tuổi;
- Phạm nhân là người nước ngoài;

- Phạm nhân là người mắc bệnh truyền nhiễm nhóm A theo quy định của Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm;

- Phạm nhân có dấu hiệu mắc bệnh tâm thần, bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình trong thời gian chờ quyết định của toà án;

- Phạm nhân có con dưới 36 tháng tuổi theo mẹ vào trại giam;

- Phạm nhân thường xuyên vi phạm nội quy cơ sở giam giữ phạm nhân;

- Phạm nhân là người đồng tính, người chuyển đổi giới tính, người chưa xác định rõ giới tính có thể được giam riêng.

So với Điều 27 Luật THAHS năm 2010, quy định trong Luật THAHS năm 2019 đã bổ sung giam riêng thêm 2 nhóm đối tượng là phạm nhân có con dưới 36 tháng tuổi theo mẹ vào trại giam và phạm nhân là người đồng tính, người chuyển đổi giới tính, người chưa xác định rõ giới tính có thể được giam riêng. Quy định như vậy là để tạo thuận lợi cho việc chăm sóc con ở cùng mẹ trong cơ sở giam giữ và đảm bảo cho các em thực hiện quyền sống chung với cha, mẹ theo tinh thần Điều 22 Luật Trẻ em năm 2016.

Thực tế những năm gần đây trong trại giam đã có những phạm nhân là người đồng tính, người chuyển giới hoặc không rõ giới tính. Các đối tượng này khi được giam chung với phạm nhân khác gặp rất nhiều khó khăn trong sinh hoạt, lao động, học tập và đứng trước nguy cơ cao bị xâm hại tình dục, tổn hại về thể chất, tình cảm, tâm lý, danh dự, nhân phẩm. Để khắc phục các tồn tại trên Luật THAHS năm 2019 bổ sung quy định về giam riêng các đối tượng này.

(6). Điểm d khoản 3 Điều 40 Luật THAHS năm 2019.

(7). Khoản 2, khoản 3 Điều 30 Luật THAHS năm 2019.

1.6. Bổ sung quy định tái hoà nhập cộng đồng cho phạm nhân⁽⁸⁾

Theo quy định này, các trại giam, trại tạm giam, cơ quan THAHS công an cấp huyện có trách nhiệm tổ chức chuẩn bị tái hoà nhập cộng đồng trước khi phạm nhân chấp hành xong án phạt tù, được đặc xá tha tù trước thời hạn có điều kiện. Nội dung chuẩn bị tái hoà nhập cộng đồng bao gồm: tư vấn tâm lý, hỗ trợ các thủ tục pháp lý; định hướng nghề nghiệp, tìm kiếm việc làm; hỗ trợ một phần kinh phí từ quỹ hoà nhập cộng đồng của trại giam.

Điều luật này chính là thể hiện nguyên tắc sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân và gia đình phạm nhân trong tái hoà nhập cộng đồng đối với người chấp hành án phạt tù. Đây cũng là việc pháp điển hoá quy định của Nghị định số 80/2011/NĐ-CP ngày 16/9/2011 của Chính phủ quy định các biện pháp bảo đảm tái hoà nhập cộng đồng đối với người chấp hành xong án phạt tù.

2. Nhận xét quy định của Luật Thi hành án hình sự năm 2019 về quản lý giam giữ phạm nhân và một số kiến nghị

Nhìn tổng quan các điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi Luật THAHS năm 2019 đi theo hướng cụ thể, minh bạch, bảo đảm và mở rộng quyền con người, quyền công dân cho phạm nhân và phù hợp với các điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia. Tuy nhiên, các quy định về quản lý phạm nhân ít có sự điều chỉnh, chưa tương thích với các quy định khác nên cần xét đưa vào nghị định của Chính phủ và các thông tư hướng dẫn một số nội dung để hoàn thiện

công tác quản lý, giam giữ phạm nhân nói riêng, pháp luật về THAHS nói chung, cụ thể:

Thứ nhất, nhiệm vụ bàn giao phạm nhân là người nước ngoài đặt ra cho lực lượng cảnh sát bảo vệ trại giam những yêu cầu nhất định về ngoại ngữ, cơ chế phối hợp với lực lượng cảnh sát THAHS và hỗ trợ tư pháp. Cũng liên quan đến việc trả tự do cho phạm nhân, khoản 4 Điều 46 quy định về buộc phạm nhân người nước ngoài đã chấp hành xong hình phạt tạm lưu trú tại cơ sở lưu trú do trại giam quản lý cũng đặt ra nhiều nội dung về công tác quản lý loại đối tượng này khi mà về địa vị pháp lý họ không còn là phạm nhân nữa. Thực hiện các nhiệm vụ này cần có sự phối hợp của nhiều lực lượng trong và ngoài ngành công an, do vậy cần có một thông tư của Bộ Công an quy định về chức năng, nhiệm vụ quản lý, đặc biệt là thẩm quyền của lực lượng cảnh sát bảo vệ cơ sở lưu trú trong quản lý, ngăn chặn và xử lý các vi phạm của các đối tượng là người nước ngoài trong cơ sở lưu trú.

Thứ hai, để giám thị trại giam thực hiện đầy đủ quyền hạn của mình về quyết định một số biện pháp điều tra cần có thời gian vì đến nay lực lượng cảnh sát thi hành án phạt tù chưa được đào tạo về bảo vệ và khám nghiệm hiện trường, chuyên môn điều tra theo tổ tụng và chưa có sự phân định rõ loại tội phạm nào thuộc thẩm quyền khởi tố điều tra ban đầu của giám thị trại giam? Loại tội phạm nào do cơ quan điều tra cấp huyện, tỉnh tiến hành? Cơ chế phối hợp ra sao? Chuyển giao hồ sơ thế nào? Có bắt buộc bắt tạm giữ bị can (phạm nhân) hay chỉ giam trong nhà ki luật chờ quyết định của cơ quan điều tra? Về nội dung này cần có một thông

(8). Điều 45 Luật THAHS năm 2019.

tư của Bộ Công an phân cấp điều tra và hướng dẫn cho các trại giam thi hành. Ngoài ra trong chương trình, nội dung đào tạo của các trường công an nhân dân, nội dung này cũng cần được bổ sung thì cán bộ, chiến sĩ ở các trại giam mới có thể thực hiện được.

Thứ ba, nội dung giao cho giám thị thăm quyền trích xuất phạm nhân phục vụ yêu cầu khám, chữa bệnh của phạm nhân khác đặt ra trách nhiệm cho giám thị phải lựa chọn những phạm nhân có mức án nhẹ, đối tượng có quyết tâm cải tạo để phục vụ tại bệnh viện. Đây là một loại phạm nhân “tự giác”, họ tự quản lý chính họ. Từ xưa đến nay phạm nhân bị bệnh người nhà đưa đi viện đều được bố trí cán bộ quản lý tùy theo tính chất mức độ tội phạm của họ; việc chăm sóc phục vụ bệnh nhân thì cán bộ trại giam không làm và cũng không có người để làm. Để triển khai được nội dung này, cần có một thông tư liên tịch Bộ Công an - Bộ Quốc phòng - Bộ Y tế - Bộ Tài chính vì có liên quan đến vấn đề kinh phí cũng như nơi ăn, ở, chế độ cho các phạm nhân phục vụ bệnh nhân. Trong điều kiện bình thường đây đã là một công việc phức tạp, khi có dịch bệnh diễn ra trên quy mô lớn, nhiều phạm nhân phải nhập viện cùng một lúc, nếu không có điều kiện đảm bảo các trại giam khó thực hiện được. Ngoài ra, đây là phần việc có tính tự nguyện, giám thị trại giam không thể bắt buộc phạm nhân thi hành. Mặt khác, trong bệnh viện có nhiều mầm bệnh nguy hại đến sức khỏe của cán bộ quản lý, phạm nhân, nhà nước cần phải có chế độ bồi dưỡng cho họ. Chúng ta đã có chế độ cho các lực lượng làm nhiệm vụ trong các khu cách li phòng chống Covid-19 thì việc nghiên cứu, ban hành chế độ đãi ngộ cho phạm nhân

và cán bộ, chiến sĩ quản lý hoặc phục vụ phạm nhân tại các bệnh viện là cần thiết, hợp lý.

Thứ tư, quy định giam riêng 7 loại phạm nhân xuất phát từ thực tiễn và hợp lý nhưng khi triển khai sẽ vấp phải không ít khó khăn về cơ sở vật chất và bố trí cán bộ quản lý. Khác với các trại tạm giam. Hiện nay các khu giam phạm nhân chỉ có tỉ lệ rất nhỏ phòng giam để giam riêng chủ yếu dành cho các đối tượng thường xuyên vi phạm nội quy trại giam. Nếu theo quy định này, mỗi phân trại giam phải có ít nhất 8 loại phòng giam. Đây là điều không khả thi, gây tốn kém, thậm chí làm xấu cảnh quan trại giam. Trước mắt và lâu dài Bộ Công an cần tiến hành một số việc sau:

- Quy hoạch lại hệ thống trại giam theo vùng lãnh thổ trên cơ sở các nhóm đối tượng này. Tùy theo mỗi vùng bố trí một hoặc một số trại giam tập trung các đối tượng này có thiết kế riêng phù hợp đối tượng giam giữ, tránh tình trạng giam nhỏ lẻ, rải rác tại tất cả các trại giam thì mới đủ buồng giam để giam riêng.

- Bộ Công an cần nghiên cứu thiết kế mô hình trại giam mới cho phù hợp với quy định của Luật THAHS cũng như tình hình kinh tế xã hội. Với điều kiện kinh tế như hiện nay chúng ta có thể thiết kế các mẫu buồng giam từ 4 đến 8 phạm nhân là hợp lý và cũng thuận tiện để giám thị các trại giam tiến hành giam riêng khi có đối tượng phải giam riêng theo quy định của Luật THAHS.

- Trước mắt, ở trại giam nào có số ít phạm nhân buộc phải giam riêng thì lập danh sách báo cáo về Cục C10 đề nghị điều chuyển về các cơ sở giam giữ có điều kiện quản lý tập trung các đối tượng này.

Thứ năm, về vấn đề tái hoà nhập cộng đồng: Thực tế sau gần 10 năm thực hiện Nghị định số 80/2011/NĐ-CP, chúng ta còn gặp rất nhiều khó khăn lúng túng. Ở góc độ quản lý, các đối tượng này cần được gom về giam riêng tại một khu vực trong trại giam để tiến hành các nội dung tư vấn tâm lý, hỗ trợ thủ tục pháp lý, định hướng nghề nghiệp. Tuy nhiên hiện nay chưa có quy định cụ thể về giam riêng và quản lý các loại đối tượng này. Theo đó, Bộ Công an cần có một thông tư hướng dẫn riêng để thực hiện Điều 45, áp dụng chế độ “trại giam mở” trong quản lý, nói lỏng tự do cho các đối tượng sắp hết án tương tự như các đối tượng đang bị quản lý tại các khu lưu trú của Cục C10 hiện nay dùng để quản lý những người nước ngoài đã chấp hành xong án phạt tù chờ xuất cảnh. Điều này là cần thiết để phạm nhân có thời kì quá độ thích nghi với cuộc sống xã hội sau khi hết án.

Thứ sáu, về tổ chức khu sản xuất, điểm lao động ngoài trại giam và phối hợp giữa trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ với doanh nghiệp, cá nhân hoặc tổ chức trên địa bàn để tổ chức lao động cho phạm nhân (Điều 16 và khoản 5 Điều 29 Dự thảo Luật THAHS).

Dự thảo Luật THAHS bổ sung điểm a.1 khoản 4 Điều 16 quy định: “*Căn cứ yêu cầu thực tế của công tác giam giữ, quản lý và tổ chức lao động dạy nghề cho phạm nhân, trại giam tổ chức khu sản xuất, điểm lao động, dạy nghề ngoài trại giam. Việc tổ chức khu sản xuất, điểm lao động, dạy nghề ngoài trại giam do Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định*”. Đồng thời, tại khoản 5 Điều 29 bổ sung quy định: “*Trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ có thể phối*

hợp với doanh nghiệp, cá nhân hoặc tổ chức trên địa bàn để tổ chức lao động cho phạm nhân. Chế độ lao động của phạm nhân trong trường hợp này ngoài việc phải tuân thủ các quy định tại khoản 1, 2, 3, 4 của Điều này còn phải tuân thủ theo các quy định của pháp luật lao động có liên quan”.

Một số ý kiến thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và đại biểu Quốc hội không tán thành quy định trên vì cho rằng: việc huy động doanh nghiệp, cơ sở dạy nghề tham gia tổ chức lao động, dạy nghề cho phạm nhân là cần thiết, mục đích chính của công tác tổ chức lao động cho phạm nhân là nhằm giáo dục, cải tạo phạm nhân, đồng thời phải bảo đảm an ninh, an toàn trong quá trình quản lý giam giữ và tổ chức lao động. Vì vậy lao động của phạm nhân phải được tổ chức trong trại giam hoặc tại khu sản xuất, điểm lao động thuộc khu quản lý của trại giam và phải có sự quản lý, giám sát chặt chẽ của cán bộ trại giam. Các trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ phối hợp với doanh nghiệp, cá nhân hoặc tổ chức trên địa bàn để tổ chức lao động cho phạm nhân ngoài cơ sở giam giữ là không phù hợp với mục đích, yêu cầu của công tác thi hành án phạt tù, sẽ phát sinh nhiều vấn đề phức tạp về an ninh, trật tự; tiềm ẩn rủi ro, nguy cơ phạm nhân trốn trại rất cao, không bảo đảm an ninh, an toàn trong việc quản lý phạm nhân.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 171 và Điều 172 Luật THAHS năm 2010, Bộ trưởng Bộ Công an và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng có thẩm quyền quyết định để lại tỉ lệ nhất định phạm nhân chấp hành án phạt tù tại trại tạm giam, nhà tạm giữ với mục đích là sử dụng số phạm nhân thuộc loại tội ít

ng nghiêm trọng phục vụ việc tạm giam, tạm giữ để không phải sử dụng ngân sách nhà nước thuê lao động bên ngoài. Vì vậy, Dự thảo Luật THAHS quy định trại giam, tạm giam, nhà tạm giữ được phối hợp với doanh nghiệp, cá nhân hoặc tổ chức trên địa bàn để tổ chức lao động cho phạm nhân là không đúng với mục đích nêu trên. Chính vì những lý do trên, nội dung này trong Dự thảo Luật THAHS năm 2019 đã không được Quốc hội thông qua. Điều này dẫn đến hàng nghìn phạm nhân đang lao động tại các điểm sản xuất ngoài trại giam đã phải đưa về trại giam, nhiều hợp đồng lao động với các doanh nghiệp bị huỷ bỏ và cho đến nay trong Dự thảo Nghị định Chính phủ cũng đang vướng mắc nhất ở nội dung trên nên chưa ban hành được. Do phần lớn trại giam được xây dựng cách đây khá lâu, số lượng phạm nhân có xu hướng tăng nên tình trạng quá tải tại cơ sở giam giữ là hiện tượng phổ biến. Tình trạng quá tải đã dẫn đến nhiều hệ lụy: ảnh hưởng xấu đến cuộc sống sinh hoạt của phạm nhân, lan truyền bệnh truyền nhiễm, nhất là có một số tỉ lệ phạm nhân nhiễm HIV, viêm gan, lao. Ngoài ra, các trại giam không có đủ nhà xưởng để tổ chức lao động, học nghề cho phạm nhân. Việc đưa phạm nhân đến các điểm lao động bên ngoài do các cá nhân, doanh nghiệp quản lý, không phải là liên doanh, liên kết mà là tạo việc làm, tăng thu nhập cho trại giam, một hình thức cho doanh nghiệp thuê nhân công. Phạm nhân tuy lao động ở ngoài trại giam nhưng vẫn bị quản lý đúng theo các quy định của ngành công an và nội quy trại giam. Điểm khác nhau duy nhất là họ sống và làm việc ở địa bàn ngoài trại giam, còn lại mọi

chế độ, quy định không có sự khác biệt nào với các phạm nhân đang bị quản lý ở trong trại giam. Tại các điểm sản xuất này, phạm nhân đều được quản lý chặt chẽ 24/24 giờ tương tự như ở trại giam. Việc đưa phạm nhân ra ngoài được xét duyệt rất chặt chẽ, các phạm nhân này đều phải là mức án thấp, đã nhiều lần được xét giảm án, đã chứng tỏ quyết tâm cải tạo. Vì vậy, trong tổng kết của các trại giam mấy chục năm qua, có hàng nghìn lượt phạm nhân đi lao động bên ngoài nhưng hầu như không có các vụ phạm tội mới, tỉ lệ vi phạm nội quy cũng rất thấp.

Do đó, Bộ Công an cần thiết báo cáo lại Ủy ban Tư pháp của Quốc hội thống nhất báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét cho đưa tinh thần này của Dự thảo Luật vào Nghị định của Chính phủ. Đây là nội dung nhằm thực hiện Điều 33 của Luật. Tất nhiên trong Nghị định phải quy định rõ chi tiết các điều kiện về quản lý, giáo dục và chế độ đối với phạm nhân như các phạm nhân khác đang bị quản lý trong các trại giam, để tránh biến quá trình thi hành án của các phạm nhân này chỉ còn là quá trình lao động. Nếu Nghị định của Chính phủ bỏ nội dung này sẽ có tác dụng không tốt về nhiều mặt. Ngoài ra ở góc độ chuẩn bị cho phạm nhân tái hoà nhập cộng đồng thì các điểm sản xuất này có thể coi là một dạng “trại giam mở”, góp phần làm cho phạm nhân, nhất là số sắp hết án có các điều kiện thuận lợi để tái hoà nhập cộng đồng.

Thứ bảy, Dự thảo Luật THAHS bổ sung Điều 30a quy định về ban tự quản phạm nhân, như sau: “*Tại các phân trại giam, phân trại quản lý phạm nhân trong trại tạm giam được thành lập ban tự quản phạm nhân*

đại diện cho tập thể phạm nhân để tham gia duy trì các hoạt động học tập, lao động giữ gìn trật tự, kỉ cương, vệ sinh, nếp sống văn hoá trong phạm nhân và đề đạt, kiến nghị các nguyện vọng chính đáng của phạm nhân”; đồng thời giao Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định chi tiết điều này.

Một số uỷ viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và đại biểu Quốc hội không tán thành với việc luật hoá quy định về ban tự quản phạm nhân, e ngại, việc bổ sung quy định này là nội dung mới, sẽ làm phát sinh một số chủ thể trong trại giam, trại tạm giam có những quyền hạn nhất định đối với phạm nhân. Ngoài ra, khi có chức vụ, dễ phát sinh các hiện tượng “đại bàng”, “đại ca”, “đầu gấu” trong cơ sở giam giữ mà trại giam không phòng ngừa, ngăn chặn được.⁽⁹⁾ Do vậy, quy định về ban tự quản không được đưa vào Luật Thi hành án hình sự năm 2019.

Thực tế việc thành lập các ban tự quản hoạt động tự quản đã có ở Việt Nam từ nhiều chục năm nay. Ngày 15/5/2017, trên cơ sở tổng kết, đánh giá hoạt động tự quản ở các trại giam, Tổng cục THAHS và hỗ trợ tư pháp Bộ Công an đã ban hành Hướng dẫn số 886/HD-C81-C86 về tổ chức hoạt động của ban tự quản. Nội dung hướng dẫn quy định rõ ban tự quản phạm nhân là tổ chức đại diện cho tập thể phạm nhân, gồm những phạm nhân cải tạo tiến bộ, có đủ điều kiện, tiêu chuẩn do hội nghị đại biểu phạm nhân bầu ra và được giám thị trại giam ra quyết định công nhận. Ban tự quản phạm nhân có trách

nhiệm giúp giám thị trại giam kiểm tra, đôn đốc phạm nhân thực hiện nghiêm túc nội quy cơ sở giam giữ phạm nhân, những quy định của giám thị trại giam về học tập, lao động, học nghề, sinh hoạt, hoạt động giáo dục bổ trợ, văn hoá, văn nghệ, thể dục, thể thao, vui chơi, giải trí, giữ gìn trật tự sinh hoạt, hiệu lệnh giờ giấc, văn hoá, giao tiếp, ứng xử, lễ tiết, tác phong, đầu tóc, phòng chống cháy nổ, vệ sinh, cảnh quan, môi trường... Đồng thời tổng hợp các kiến nghị, đề xuất, nguyện vọng chính đáng của phạm nhân để báo cáo lên ban giám thị trại giam xem xét, giải quyết.

Tại Thông tư số 85/2019/TT-BCA ngày 31/12/2019 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định danh mục các công trình xây dựng trong trại giam, cơ sở giáo dục bắt buộc, trường giáo dưỡng, bên cạnh hạng mục thư viện, phòng đọc, phòng gặp gỡ giáo dục riêng cho phạm nhân đã có “phòng hội đồng tự quản của phạm nhân”. Thực tế hiện nay, tại các khu giam phạm nhân đều đã có phòng hội đồng tự quản với đủ trang thiết bị tối thiểu cần thiết để ban tự quản làm việc. Các ban tự quản là cầu nối giữa phạm nhân và cán bộ trại giam. Họ là cánh tay đắc lực giúp cho cán bộ trại giam tiến hành các hoạt động văn hoá, văn nghệ, thể thao, vệ sinh môi trường... Các ban này được bầu cử thông qua tập thể phạm nhân và phê duyệt của giám thị trại giam nên không thể có điều kiện lộng hành, hà hiếp phạm nhân khác. Ngoài ra, hoạt động tự quản còn là nguyên tắc cơ bản của công tác giáo dục phạm nhân “giáo dục trong tập thể và thông qua tập thể”.⁽¹⁰⁾ Nhiều hoạt động ngoài giờ của phạm

(9). Báo cáo Thẩm tra dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án hình sự số 1481/BC-UBTV14.

(10). Nguyễn Hữu Duyệt, *Những vấn đề lí luận và*

nhân, cán bộ trại giam không thể tự mình đứng ra tổ chức được mà phải trên cơ sở đề họ tự quản. Đó là chưa kể, hầu hết các trại giam đều rất rộng, có trại có trên chục nghìn ha (như trại giam Thủ Đức), có nhiều cây cối, vật nuôi, tài sản... đã từ lâu các trại giam đều phải sử dụng tính tự quản của phạm nhân để tham gia quản lí, bảo vệ tài sản, thậm chí ngăn chặn người ngoài xâm nhập vào đất của trại giam. Tất nhiên, các trại giam đều áp dụng các biện pháp nghiệp vụ để tổ chức giám sát, quản lí các ban tự quản này. Thực tế mấy chục năm qua nếu trại giam nào tổ chức tốt hoạt động tự quản thì tình hình trật tự, tuân thủ nội quy kỉ luật ở trại giam đó rất tốt. Tham khảo mô hình cơ quan thi hành án của Nga và Trung Quốc cho thấy hoạt động tự quản cũng là mô hình chung ở trại giam các nước này. Nội dung này cần được nghiên cứu tiếp tục đề nghị bổ sung Luật THAHS năm 2019 trong tương lai. Trước mắt, cần có một thông tư của Bộ Công an quy định về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của ban tự quản phạm nhân. Điều này góp phần triển khai hiệu quả hơn Luật THAHS, cụ thể với các quyền của ban tự quản như được tham gia phổ biến tuyên truyền các quy định pháp luật; tham gia giám sát thực hiện chế độ tiêu chuẩn, định lượng, chất lượng ăn, khẩu phần ăn, vệ sinh an toàn thực phẩm, chế độ cấp phát tư trang, giá bán căng tin phục vụ phạm nhân; đóng góp ý kiến chính đáng về công tác quản lí, giáo dục, đảm bảo đời sống, ăn, mặc, ở, sinh hoạt, lao động học nghề, giữ gìn trật tự khi tổ chức các hoạt động tập thể phạm nhân; khen

thưởng và giới thiệu các tập thể, cá nhân có thành tích xuất sắc trong chấp hành án phạt tù, phong trào thi đua để đề nghị cán bộ khen thưởng; báo cáo những tập thể, cá nhân vi phạm nội quy trại giam để cán bộ xem xét xử lí... là các nội dung, biện pháp để thực hiện Điều 27 về quyền của phạm nhân, Điều 35 về xếp loại chấp hành án phạt tù và Điều 45 về tái hoà nhập cộng đồng cho phạm nhân.

So với các quy định mới của Luật THAHS năm 2019 về chế độ ăn, mặc, ở, sinh hoạt, chữa bệnh, học tập, lao động thì các quy định về quản lí, giam giữ phạm nhân ít được bổ sung, sửa đổi. Tuy nhiên, một số quy định lại đặt ra những yêu cầu cần phải sửa đổi bổ sung về chế độ quản lí, giam giữ mới có thể triển khai thực hiện được. Để nâng cao hiệu quả triển khai thực hiện Luật THAHS năm 2019, một số yêu cầu bắt buộc đặt ra là phải tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện, đề xuất ban hành bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật về quản lí, giam giữ phạm nhân cho tương thích với những điều luật mới bổ sung, sửa đổi của Luật THAHS năm 2019./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hữu Duyệt, *Những vấn đề lí luận và thực tiễn về công tác giáo dục phạm nhân trong giai đoạn hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, 2010.
2. *Lực lượng Cảnh sát quản lí trại giam - Lịch sử biên niên*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999.
3. Trường Đại học Cảnh sát nhân dân, *Giáo trình Những vấn đề cơ bản về công tác quản lí trại giam-cơ sở giáo dục-trường giáo dưỡng*, 1997.

thực tiễn về công tác giáo dục phạm nhân trong giai đoạn hiện nay, Nxb. Công an nhân dân, 2010, tr. 119.