

BỘ CÔNG AN
CỤC C11

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Số: 2671/BC-C11-P10

Hà Nội, ngày 13 tháng 12 năm 2019

BÁO CÁO

Tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến tham gia của các bộ, ngành, địa phương vào dự thảo Nghị định quy định chi tiết về tái hòa nhập cộng đồng đối với người bị kết án phạt tù

Thực hiện Kế hoạch triển khai thi hành Luật Thi hành án hình sự năm 2019 (ban hành kèm theo Quyết định số 1041/QĐ-TTg ngày 19 tháng 8 năm 2019 của Thủ tướng Chính phủ), Bộ Công an đã chủ trì xây dựng dự thảo *Nghị định quy định chi tiết về tái hòa nhập cộng đồng đối với người bị kết án phạt tù* (sau đây viết tắt là dự thảo Nghị định) và dự thảo Tờ trình Chính phủ. Nghị định được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn (theo Quyết định số 936/QĐ-TTg ngày 26 tháng 7 năm 2019 của Thủ tướng Chính phủ).

Ngày 23/9/2019, Bộ Công an đã gửi Công văn số 2770/BCA-C11 về việc đề nghị tham gia ý kiến vào các văn bản dự thảo nêu trên đến 07 Bộ (Tur pháp; Quốc phòng; Thông tin và Truyền thông; Nội vụ; Tài chính; Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Lao động - Thương binh và Xã hội); Ủy ban nhân dân 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Công an các đơn vị, địa phương.

Bộ Công an xin báo cáo tổng hợp, giải trình, tiếp thu các ý kiến tham gia như sau:

1. Về dự thảo Tờ trình Chính phủ

Các ý kiến tham gia cơ bản nhất trí với sự cần thiết ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 80/2011/NĐ-CP ngày 16/9/2011 của Chính phủ quy định các biện pháp bảo đảm tái hòa nhập cộng đồng đối với người chấp hành xong án phạt tù, để đảm bảo tính thống nhất và phù hợp với quy định tại Luật Thi hành án hình sự 2019 (Điều 45) và yêu cầu thực tiễn công tác quản lý, giáo dục, giúp đỡ, phòng ngừa tái phạm tội đối với người chấp hành xong án phạt tù. Ngoài ra, tiếp thu ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp và một số bộ, ngành, địa phương, cơ quan soạn thảo đã bổ sung rõ hơn những nội dung như: những bất cập, khó khăn, vướng mắc trong triển khai thực hiện Nghị định 80/2011/NĐ-CP để có cơ sở thực tiễn cần thiết xây dựng Nghị định; mục đích xây dựng Nghị định; đối tượng áp dụng: được mở rộng thêm *người được tha tù trước thời hạn có điều kiện* theo quy định tại khoản 3 Điều 45 Luật Thi hành án hình sự năm 2019. Về kinh phí bảo đảm cho công tác tái hòa nhập cộng đồng đối với người bị kết án phạt tù được kế thừa từ Nghị định 80/2011/NĐ-CP để không làm phát sinh chính sách mới cũng như nguồn lực, điều kiện bảo đảm khi Nghị định này được ban hành.

2. Về dự thảo Nghị định

Trên cơ sở ý kiến tham gia của các bộ, ngành, địa phương, cơ quan soạn thảo đã tổng hợp, nghiên cứu và xin báo cáo những nội dung đã tiếp thu và những nội dung cần giải trình như sau:

a) Các nội dung đã tiếp thu:

- Tại khoản 1, Điều 3, đã chỉnh lý, bổ sung cụm từ: “*Bảo đảm sự tham gia của các tổ chức, cá nhân và gia đình trong công tác tái hòa nhập cộng đồng*” (ý kiến tham gia của Bộ Thông tin và Truyền thông);

- Điều 4, bổ sung thêm nội dung về quyền của phạm nhân được hỗ trợ chuẩn bị tái hòa nhập cộng đồng (quy định tại khoản 1, Điều 45 Luật Thi hành án hình sự 2019): “*Được 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 hòa nhập cộng đồng của trại giam*”. Đồng thời lược bỏ nội dung “*Chịu sự quản lý, giám sát, giáo dục của Ủy ban nhân dân cấp xã...*” vì để không làm phát sinh các nghĩa vụ đối với người đã chấp hành xong án phạt tù (ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp);

- Điều 7, tiếp thu ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, UBND các tỉnh: Nghệ An, Phú Yên... cơ quan soạn thảo đã bổ sung trách nhiệm của cơ sở giam giữ phạm nhân (trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ) trong việc kiểm tra, khảo sát, đánh giá khả năng, điều kiện, nhu cầu của từng phạm nhân để giúp họ xây dựng kế hoạch tái hòa nhập cộng đồng, phối hợp với Trung tâm dịch vụ việc làm của địa phương để tư vấn, giới thiệu việc làm cho phạm nhân và thời gian tổ chức đào tạo nghề, nâng cao tay nghề cho phạm nhân chuẩn bị chấp hành xong án phạt tù, *ít nhất là 3 tháng*. Bổ sung những nội dung trên để việc quy định quy trình chuẩn bị và thực hiện công tác tái hòa nhập cộng đồng một cách bài bản, hiệu quả, phù hợp hơn với từng đối tượng.

- Điều 8, tiếp thu ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp, cơ quan soạn thảo đã chỉnh lý, thay tên gọi Điều này thành: “*Hỗ trợ kinh phí cho phạm nhân khi tái hòa nhập cộng đồng*” để phù hợp với nội dung khoản 1, Điều 45 Luật Thi hành án hình sự năm 2019. Bỏ nội dung khoản 2 về việc trích kinh phí từ Quỹ hòa nhập cộng đồng để phù hợp điểm b, khoản 1, Điều 34 Luật Thi hành án hình sự năm 2019 vì Quỹ hòa nhập cộng đồng chỉ để chi hỗ trợ cho phạm nhân khi tái hòa nhập cộng đồng. Tại Điều này đã quy định mức kinh phí hỗ trợ cho phạm nhân được xác định dựa trên kết quả lao động và kết quả các kỳ xếp loại của từng phạm nhân trong quá trình chấp hành án (thực tiễn thời gian qua Bộ Công an đã hướng dẫn các trại giam thực hiện theo hướng này). Do mức chi phải được cụ thể hóa đến từng phạm nhân nên cơ quan soạn thảo đã giao Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quy định cụ thể mức kinh phí chi hỗ trợ cho phạm nhân khi tái hòa nhập cộng đồng;

- Điều 9, về thông báo phạm nhân chuẩn bị chấp hành xong án phạt tù, do đã nêu cụ thể tại Khoản 1, Điều 46 Luật Thi hành án hình sự năm 2019 nên cơ quan

soạn thảo đã viết gọn lại, đồng thời bổ sung quy định trách nhiệm phối hợp giữa cơ sở giam giữ phạm nhân với cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội và chính quyền địa phương nơi phạm nhân chấp hành án trong việc làm thủ tục giải quyết những trường hợp phạm nhân khi hết hạn chấp hành án phạt tù không có nơi về cư trú và là đối tượng được chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội (ý kiến đề nghị của Bộ Quốc phòng và các trại giam: Sông Cái, Thanh Hòa, Mỹ Phước, Nam Hà, Hồng Ca, Nà Tấu...);

- Bổ nội dung Điều 10 của Nghị định 80/2011/NĐ-CP, không liệt kê các biện pháp bảo đảm tái hòa nhập cộng đồng, vì đã được quy định tại khoản 3, Điều 45 Luật Thi hành án hình sự năm 2019 và Điều này được thiết kế lại thành: *Thông tin, tuyên truyền, giáo dục về tái hòa nhập cộng đồng*, trong đó đã quy định rõ nội dung, hình thức thông tin, tuyên truyền, giáo dục về tái hòa nhập cộng đồng (ý kiến tham gia của các Bộ: Tư pháp; Thông tin và Truyền thông; Văn hóa, Thể thao và Du lịch);

- Điều 11 đã bỏ nội dung Quản lý người bị kết án phạt tù (quy định tại Điều 13 Nghị định 80/2011/NĐ-CP) để không làm phát sinh các nghĩa vụ đối với người đã chấp hành xong án phạt tù. Điều này được thiết kế lại thành một điều quy định biện pháp: *Trợ giúp tâm lý và hỗ trợ các thủ tục pháp lý cho người bị kết án phạt tù* (ý kiến tham gia của các Bộ: Tư pháp, Thông tin và Truyền thông, Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Lao động - Thương binh và Xã hội);

- Điều 12, đã chỉnh lý, bổ sung một số nội dung cụ thể về tư vấn, giới thiệu việc làm, vay vốn cho người bị kết án phạt tù, các biện pháp hỗ trợ, can thiệp, bảo vệ phù hợp đối với người bị kết án phạt tù là trẻ em; bỏ nội dung *“được xem xét hỗ trợ một phần kinh phí đối với những người có hoàn cảnh khó khăn, gia đình chính sách để tạo việc làm và sản xuất kinh doanh”*, vì hiện nay Nhà nước đã cho vay lãi xuất ưu đãi đối với các đối tượng theo các chương trình tín dụng ưu đãi, không hỗ trợ trực tiếp vốn để tạo việc làm và sản xuất kinh doanh (ý kiến tham gia của các Bộ: Tài chính Lao động - Thương binh và Xã hội, Tư pháp);

- Điều 13, sửa lại tên điều là: *“Các biện pháp hỗ trợ khác”* để phù hợp với khoản 3, Điều 45 Luật Thi hành án hình sự năm 2019 và tại Điều này bổ sung nội dung tiếp nhận, giáo dục, giúp đỡ người bị kết án phạt tù để làm rõ thêm các biện pháp khác trong hỗ trợ thực hiện công tác tái hòa nhập cộng đồng (ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính);

- Tại Điều 16, đã bổ sung trách nhiệm của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trong chỉ đạo cơ quan Lao động - Thương binh và Xã hội các địa phương tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định chính sách hỗ trợ đào tạo nghề nghiệp đặc thù cho người bị kết án phạt tù và đưa vào cơ sở bảo trợ xã hội của địa phương người bị kết án phạt tù không có nơi nương tựa và thuộc đối tượng được chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội (ý kiến tham gia của Bộ Tài chính, TG Nam Hà);

- Tại Điều 18, trên cơ sở ý kiến tham gia của Bộ Thông tin và Truyền thông, cơ quan soạn thảo đã chỉnh lý lại cho phù hợp với nội dung Điều 10 của dự thảo Nghị định;

- Tại Điều 22, đã chỉnh lý, bổ sung trách nhiệm của UBND cấp tỉnh trong việc xem xét, quyết định chính sách hỗ trợ đặc thù trong đào tạo nghề và tiếp nhận người hết hạn chấp hành án phạt tù không có nơi về cư trú và thuộc đối tượng được chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội vào cơ sở bảo trợ xã hội của địa phương;

- Tại Điều 23, đã bổ sung trách nhiệm của UBND cấp xã trong việc áp dụng biện pháp hỗ trợ, can thiệp, bảo vệ đối với trẻ em bị kết án phạt tù trở về tái hòa nhập cộng đồng (ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội);

- Ngoài ra, cơ quan soạn thảo đã chỉnh lý về kỹ thuật trong văn bản để nội dung các điều, khoản không bị trùng lặp, chặt chẽ, đầy đủ, phù hợp thuật ngữ của Luật Thi hành án hình sự năm 2019 (thay cụm từ “trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ” bằng cụm từ tương ứng: “cơ sở giam giữ phạm nhân”, thay cụm từ “người chưa thành niên” bằng cụm từ “người dưới 18 tuổi”...).

b) Các nội dung giải trình ý kiến tham gia:

- Về tên gọi của dự thảo Nghị định

Một số Bộ (Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Lao động - Thương binh và Xã hội) đề nghị nghiên cứu lại tên gọi của Nghị định vì thuật ngữ “*người bị kết án phạt tù*” được hiểu gồm người đang chấp hành án tù (tù chung thân, tù có thời hạn), người bị kết án nhưng chưa chấp hành án và được hoãn thi hành án. Cơ quan soạn thảo giải trình như sau: (i) Tên gọi của Nghị định này đã được Chính phủ quy định tại Quyết định số 1041/QĐ-TTg ngày 19/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Thi hành án hình sự năm 2019. (ii) Tại Điều 2 dự thảo Nghị định (đối tượng áp dụng) đã xác định cụm từ “*người bị kết án phạt tù*” là thuật ngữ bao gồm: Phạm nhân chuẩn bị chấp hành xong án phạt tù, người được đặc xá, người được tha tù có điều kiện, người chấp hành xong án phạt tù đã trở về cộng đồng (đây là các đối tượng thụ hưởng của Nghị định, được quy định tại Điều 45 Luật Thi hành án hình sự 2019). Do vậy, cơ quan soạn thảo đề nghị giữ nguyên tên gọi của Nghị định như dự thảo;

- Ý kiến tham gia của Bộ Tư pháp về đề nghị đầu tư nhiều thời gian hơn cho việc giáo dục, tư vấn tâm lý, hỗ trợ các thủ tục pháp lý đối với các phạm nhân có mức án dài từ trên 5 năm hoặc 10 năm trở lên (tại khoản 1, Điều 6 dự thảo Nghị định quy định hai tháng trước khi phạm nhân chấp hành xong án phạt tù), cơ quan soạn thảo thấy rằng: mọi phạm nhân (trong đó có phạm nhân có mức án dài), trong quá trình chấp hành án đã thường xuyên được phổ biến pháp luật, giáo dục công

dân, học văn hóa, học nghề theo nội dung chương trình do Chính phủ quy định. Đối với phạm nhân chuẩn bị chấp hành xong án phạt tù việc tăng cường, phổ biến thời sự, chính sách, pháp luật... là rất cần thiết. Tuy nhiên, thời gian này chủ yếu tập trung vào các nội dung: giáo dục kỹ năng sống, kỹ năng hòa nhập cộng đồng, tư vấn trợ giúp về tâm lý, hỗ trợ các thủ tục pháp lý nên thời gian 02 tháng là đủ để chuyển tải các nội dung trên. Riêng việc tổ chức đào tạo nghề, nâng cao tay nghề cho phạm nhân cần phải có nhiều thời gian hơn, do vậy, tiếp thu ý kiến tham gia, cơ quan soạn thảo đã điều chỉnh thời gian tổ chức đào tạo nghề, nâng cao tay nghề cho phạm nhân chuẩn bị chấp hành xong án phạt tù, *ít nhất là 3 tháng* (khoản 2 Điều 7 dự thảo Nghị định).

- Tại khoản 5, Điều 6 và khoản 3, Điều 8 dự thảo Nghị định, Bộ Tư pháp có ý kiến tham gia đề nghị “*cần nhắc để quy định cụ thể các nội dung tại dự thảo Nghị định này, tránh ủy quyền tiếp*”. Về nội dung này, cơ quan soạn thảo xin giải trình như sau: (i) Nội dung các Điều trên được tiếp tục kế thừa nội dung của Nghị định 80/2011/NĐ-CP. (ii) Theo quy định tại khoản 1, Điều 11 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật “*...Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết*”. (iii) Hiện nay Bộ Công an được Chính phủ giao xây dựng dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Thi hành án hình sự (Điều 31, 34, 35, 43..) và trong đó những nội dung cụ thể về chương trình giáo dục, chế độ học nghề, sử dụng kết quả lao động của phạm nhân, quỹ hòa nhập cộng đồng của trại giam... sẽ giao Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quy định chi tiết. Vì vậy cơ quan soạn thảo đề nghị giữ nguyên nội dung khoản 5, Điều 6 và Khoản 3, Điều 8 như dự thảo.

- Bộ Tài chính đề nghị bỏ nội dung thành lập quỹ xã hội, quỹ từ thiện tại Điều 21, Điều 22 vì ngân sách nhà nước không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Cơ quan soạn thảo xin giải trình như sau: (i) Tại Điều 5, Nghị định 30/2012/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện quy định “*Được Nhà nước cấp kinh phí đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước giao*” nên Quỹ này được thành lập để hỗ trợ vốn vay giúp người bị kết án phạt tù tạo việc làm, ổn định cuộc sống, phòng ngừa tái phạm tội, chính là góp phần thực hiện nhiệm vụ bảo đảm trật tự, an toàn xã hội của địa phương. (ii) Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, (Điều 16) lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội thuộc nhiệm vụ chi thường xuyên của ngân sách địa phương; tại Điều 21, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định các chế độ chi ngân sách một số nhiệm vụ có tính chất đặc thù ở địa phương để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn. (iii) Thực tế hiện nay nhiều địa phương (Đồng Nai, Đồng Tháp, Đà Nẵng, Điện Biên, Thanh Hóa...) đã thành lập loại hình Quỹ, kinh phí hoạt động chủ yếu được huy động từ nguồn đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân và các Quỹ này đã hoạt

động tương đối hiệu quả trong việc giúp đỡ người chấp hành xong án phạt tù vay vốn, tạo việc làm ổn định cuộc sống. Do vậy, cơ quan soạn thảo đề nghị giữ nguyên nội dung này tại Điều 21, Điều 22 và chỉnh sửa lại nội dung về nguồn kinh phí hoạt động của Quỹ theo hướng đề địa phương chủ động bố trí kinh phí cân đối từ ngân sách địa phương: “*xem xét cấp hỗ trợ kinh phí từ ngân sách địa phương*”.

- Tại Điều 15, một số địa phương (Thái Nguyên, Hà Giang, Bến Tre...) đề nghị bổ sung trách nhiệm của Bộ Công an trong việc ban hành biểu mẫu, sổ sách để lập hồ sơ theo dõi, quản lý, giám sát giáo dục người bị kết án phạt tù; hướng dẫn công an các địa phương thực hiện thống nhất về trình tự, thủ tục, hồ sơ thành lập quỹ xã hội, quỹ từ thiện ở địa phương. Về nội dung này, cơ quan soạn thảo thấy rằng: (i)Hiện nay Bộ Công an đang dự thảo Thông tư quy định chế độ hồ sơ, thống kê nghiệp vụ và Thông tư quy định về biểu mẫu, sổ sách thi hành án hình sự tại cộng đồng, trong đó có đối tượng người bị kết án phạt tù; (ii)Về trình tự, thủ tục, hồ sơ thành lập quỹ xã hội, quỹ từ thiện đã được hướng dẫn tại Nghị định số 30/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 của Chính phủ quy định về thành lập quỹ xã hội, quỹ từ thiện. Do vậy, cơ quan soạn thảo không bổ sung trách nhiệm của Bộ Công an như đề nghị nêu trên. /*cc*

Nơi nhận:

- VB7 (để báo cáo Thứ trưởng);
- Vụ Pháp luật HS-HC, BTP;
- Đ/c Cục trưởng C11;
- V01, V03 Bộ Công an;
- Lưu: VT, P10.



Thiếu tướng Phạm Văn Thế