

VAI TRÒ, QUYỀN HẠN CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC TRONG ĐẶC XÁ

● LÊ DUY TƯỜNG

TÓM TẮT:

Bài viết phân tích, đánh giá về vai trò, quyền hạn của Chủ tịch nước trong đặc xá, theo đó, làm rõ các vấn đề liên quan đến đặc xá; vai trò, quyền hạn của Chủ tịch nước trong đặc xá trên cơ sở phân tích các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Đặc xá năm 2018 và kinh nghiệm một số quốc gia về vị trí vai trò của Chủ tịch nước (nguyên thủ quốc gia) trong đặc xá.

Từ khóa: Chủ tịch nước, đặc xá, Luật Đặc xá năm 2018, Hiến pháp.

1. Khát quát chung về đặc xá

Đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của Nhà nước đối với người phạm tội bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân đã được giảm xuống tù có thời hạn, đồng thời khuyến khích họ ăn năn hối cải, tích cực học tập, lao động cải tạo để được hưởng sự khoan hồng của Nhà nước, trở thành người có ích cho xã hội. Xét về bản chất, đặc xá là biện pháp khoan hồng của Nhà nước miễn toàn bộ hoặc một phần hình phạt hoặc giảm nhẹ hình phạt, kể cả miễn trách nhiệm hình sự hoặc xóa án đối với một hoặc một số đông người đang chấp hành hình phạt trong trường hợp lập được công lớn hoặc đã quá già yếu hoặc mắc bệnh hiểm nghèo.

Khái niệm nêu trên về đặc xá đã làm rõ về thẩm quyền quyết định đặc xá, đối tượng được hưởng đặc xá, thời điểm đặc xá. Theo đó, đặc xá thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch nước; đối tượng được hưởng đặc xá (người được đề nghị đặc xá) bao gồm: người bị kết án phạt tù có thời hạn; người bị kết án phạt tù chung thân và các trường hợp khác thuộc trường hợp đặc biệt.

Đặc xá là chế định pháp lý có ý nghĩa tổng hợp về chính trị - xã hội - pháp lý đặc biệt, thể hiện chính sách khoan hồng của Đảng, Nhà nước và truyền thống nhân đạo của dân tộc ta đối với người phạm tội. Đặc xá được Chủ tịch nước quyết định đối với người phạm tội nhân dịp kỷ niệm những ngày lễ lớn hay có sự kiện quan trọng của đất nước hoặc theo đơn xin ân giảm của người bị kết án, của thân nhân hay người đại diện cho người đó. Đặc xá có ý nghĩa to lớn đối với người phạm tội, đối với gia đình, thân nhân người phạm tội và xã hội; đồng thời góp phần đấu tranh với những luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch, phản động âm mưu chống phá Nhà nước ta dưới chiêu bài tự do tôn giáo và nhân quyền; trong những năm gần đây, đặc xá còn có ý nghĩa kinh tế, giúp thu hồi tài sản của Nhà nước và nhân dân, cụ thể:

Thứ nhất, đối với người phạm tội: Đặc xá là một đặc ân của Đảng, Nhà nước mang đến cơ hội làm lại cuộc đời sớm hơn cho những người phạm tội (bị kết án), thậm chí là cả một cơ hội thoát khỏi sự trừng phạt nghiêm khắc nhất của pháp luật hình sự

(hình phạt tử hình) để tiếp tục được sống. Đặc xá tác động trực tiếp đến tâm lý, tình cảm và thái độ chấp hành hình phạt tù của phạm nhân. Có thể nói, việc Chủ tịch nước quyết định đặc xá tha tù cho người bị kết án phạt tù đang chấp hành hình phạt tù, đang được hoãn chấp hành hình phạt tù hoặc tạm đình chỉ CHHP tù có đủ các điều kiện, tiêu chuẩn theo quyết định của Chủ tịch nước nhân dịp kỷ niệm các ngày lễ lớn của đất nước và nhân các sự kiện đặc biệt khác đã động viên các phạm nhân phấn đấu học tập, lao động, cải tạo tốt, lập công chuộc tội, ăn năn hối cải để có thể được hưởng đặc xá, sớm trở về hòa nhập với cộng đồng.

Thứ hai, đối với gia đình, thân nhân người phạm tội và xã hội, Đặc xá có ý nghĩa rất tích cực đối với gia đình, thân nhân người phạm tội và tác động đến toàn xã hội. Mỗi lần đặc xá, rất nhiều phạm nhân sẽ trở về sinh sống tại các địa phương trong cả nước. Đây là niềm vui lớn của rất nhiều gia đình Việt Nam có người thân được đặc xá. Thực tế công tác đặc xá những năm qua cho thấy, chính quyền địa phương, đoàn thể và gia đình phạm nhân đã phối hợp chặt chẽ, làm tốt công tác "hậu đặc xá". Những phạm nhân được đặc xá tha tù khi trở về địa phương được tạo điều kiện thuận lợi để có việc làm, sớm ổn định cuộc sống và tái hòa nhập cộng đồng. Tỷ lệ tái phạm thấp, tình hình an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội sau khi đặc xá vẫn tiếp tục ổn định.

Xét về bản chất, đối tượng được hưởng đặc xá là những người bị kết án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân và các trường hợp khác thuộc trường hợp đặc biệt nhưng trong thời gian chấp hành hình phạt tù hoặc trong thời gian được hoãn hoặc tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù họ đã có ý thức cải tạo tốt hoặc có thành tích trong công tác, lao động, đấu tranh phòng, chống tội phạm hoặc để đáp ứng yêu cầu đối nội và đối ngoại nên được Chủ tịch nước xem xét đặc xá và được ra tù trước thời hạn mà bản án, quyết định của Tòa án đã tuyên đối với họ. Đặc xá có một số điểm khác biệt với giảm hình phạt, miễn chấp hành hình phạt hoặc với đại xá hoặc với ân giảm án tử hình, cụ thể như sau:

Thứ nhất, phân biệt đặc xá với giảm hình phạt và miễn chấp hành hình phạt tù. Đặc xá theo quy định của Hiến pháp năm 2013 là chỉ Chủ tịch nước

mới có quyền quyết định. Còn giảm hình phạt và miễn chấp hành hình phạt tù là hoạt động thường xuyên của Tòa án được thực hiện theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

Thứ hai, phân biệt đặc xá với đại xá. Đại xá là sự tha miễn hoàn toàn đối với một số loại tội nhất định trong một thời điểm nhất định, không liên quan đến việc người được tha đã bị kết án hay chưa, không phụ thuộc vào yếu tố nhân thân hoặc thái độ cải tạo của người đó. Đại xá được áp dụng không chỉ đối với người đang bị giam giữ để điều tra hoặc thi hành án, mà còn được áp dụng đối với bất cứ ai đã phạm vào một trong những loại tội được hưởng đại xá. Cùng đó, đại xá là sự tha miễn, khoan hồng ở mức độ cao hơn nhiều đặc xá, do đó đại xá thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, còn đặc xá thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch nước. Tính đến nay, Nhà nước ta mới có 02 (hai) lần quyết định đại xá tội phạm. Đó là vào năm 1945 (nhân dịp thắng lợi của Cách mạng tháng Tám và sự ra đời của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa theo Sắc lệnh số 52/SL ngày 20/10/1945, khi Nhà nước ta chưa ban hành Hiến pháp) và vào năm 1954 (nhân dịp Giải phóng Thủ đô Hà Nội khi Nhà nước ta đã ban hành Hiến pháp năm 1946 nhưng Hiến pháp này lại không quy định cụ thể về thẩm quyền quyết định đại xá). Về hậu quả pháp lý, người được đại xá được trả tự do ngay, được phục hồi toàn bộ quyền công dân và coi như chưa phạm tội.

Thứ ba, phân biệt đặc xá với ân giảm án tử hình. Mặc dù đặc xá và ân giảm án tử hình đều thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch nước nhưng khác nhau cơ bản về đối tượng, hình thức, trình tự, thủ tục áp dụng và hệ quả pháp lý.

2. Vai trò, quyền hạn của Chủ tịch nước đối với đặc xá

Theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam hiện hành, quyết định đặc xá thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước và thường được ban hành nhân ngày Quốc khánh (2/9 hàng năm) đối với người đang chấp hành hình phạt tù.

Khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 khẳng định rõ: "Chủ tịch nước có quyền Đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân

dân tối cao; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm phán các Tòa án khác, Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định đặc xá; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, công bố quyết định đại xá”. Khoản 1 Điều 3 Luật Đặc xá năm 2018 quy định: Đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của Nhà nước do Chủ tịch nước quyết định tha tù trước thời hạn cho người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt.

Việc xác định thẩm quyền quyết định đặc xá là rất quan trọng vì trong các bản Hiến pháp của Nhà nước ta chưa có quy định thống nhất. Theo quy định tại Điều thứ 49 Hiến pháp năm 1946 thì đặc xá là thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch nước. Còn tại Điều 53 Hiến pháp năm 1959 lại quy định đặc xá là thuộc thẩm quyền quyết định của Ủy ban thường vụ Quốc hội; Điều 100 Hiến pháp năm 1980 quy định đặc xá là thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng Nhà nước và theo quy định tại Điều 103 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì đặc xá là thuộc thẩm quyền quyết định của Chủ tịch nước.

Theo Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, đảm nhiệm vị trí đặc biệt này, Chủ tịch nước được trao nhiều quyền hạn liên quan đến hầu hết mọi hoạt động của Nhà nước trên cả ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong các quyền đó, phải kể đến quyền công bố Hiến pháp và luật của Quốc hội; quyền thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội, đối ngoại, một quyền mang tính chính trị rộng rãi; quyền đặc xá, một quyền mang tính “tư pháp đặc biệt”... Dường như có những mối liên hệ chặt chẽ giữa các “quyền hiến pháp” của Chủ tịch nước, hay đặc xá không chỉ là việc thực hiện chính sách nhân đạo của Nhà nước, mà nó còn là công cụ, phương tiện quan trọng để “hỗ trợ” vị Nguyên thủ quốc gia thực thi nhiệm vụ đối nội, đối ngoại hiệu quả hơn.

Theo đó, quan niệm đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt, nên được hiểu là sự khoan hồng diễn ra trong một tình huống “tư pháp đặc biệt” và cụ thể,

chứ không phải là sự khoan hồng có mức độ nhân đạo hơn, hay có các yếu tố đặc biệt hơn so với chính sách khác đối với người bị kết án phạt tù, như: được Chủ tịch nước quyết định; đối tượng được tha mỗi đợt có số lượng lớn; hình phạt được “bãi bỏ” luôn; và tha nhân ngày lễ lớn hoặc sự kiện trọng đại của đất nước - đây đang là một quan niệm khá phổ biến về đặc xá.

Cũng giống với Việt Nam, tại một số quốc gia trên thế giới, thẩm quyền đặc xá cũng thuộc về nguyên thủ quốc gia, cụ thể là tổng thống, cụ thể:

- *Tại Hoa Kỳ*, Tổng thống có quyền tha tù theo thể thức đặc biệt đối với một số trường hợp xét thấy đáng được hưởng sự khoan hồng. Khi quyết định tha tù, Tổng thống có toàn quyền và không buộc phải đưa ra lý do của quyết định đó và không phải chịu bất kỳ một sức ép nào, kể cả từ tòa án, từ các cơ quan tư pháp. Việc tha tù được quyết định đối với từng trường hợp cụ thể và không phụ thuộc vào một sự kiện chính trị - xã hội nào cả. Số lượng được tha mỗi năm có thể lên đến hàng trăm phạm nhân. Tổng thống cũng có quyền cho người bị kết án tử hình được hưởng sự ân giảm (tha tội chết) khi xét thấy cần thiết, sau khi người đó bị tòa án liên bang kết án.

- *Tại Cộng hòa Pháp*, quyền ban hành quyết định đặc xá cũng do Tổng thống Pháp ban hành, quyết định, quyền hạn này của Tổng thống không phải là mới mà đã có từ thời phong kiến, trước Cách mạng Tư sản Pháp. Bên cạnh quyết định đặc xá đặc biệt, còn có quyết định đặc xá tập thể, được ban hành trong dịp sự kiện đặc biệt hoặc vào ngày lễ lớn (bầu cử Tổng thống, ngày Quốc khánh) và dành cho một số lớn phạm nhân mà không tính đến tình trạng riêng của từng người. Đây cũng được coi là một biện pháp giảm bớt sự quá tải của các trại giam.

- *Tại Italia*, quyền quyết định đặc xá cũng thuộc về Tổng thống, Điều 87 Hiến pháp Italia quy định Tổng thống có quyền ra lệnh đặc xá, giảm hình phạt; tuy vậy, lệnh đó không có hiệu lực nếu không có tiếp ký của bộ trưởng đề xuất việc đặc xá, giảm hình phạt đó. Đại xá có thể quyết định trước hoặc sau khi tòa tuyên án. Nếu áp dụng trước khi tuyên án, đại xá có thể hủy bỏ tính chất tội phạm của hành vi và trong trường hợp khác là giảm hình phạt. Mặc dù vậy, những

người được đại xá vẫn phải thực hiện các nghĩa vụ và điều kiện khác, như thực hiện đầy đủ trách nhiệm dân sự sau khi được đại xá.

- *Tại Canada*, đặc xá có ý nghĩa pháp lý giống việc xóa án tích theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự Việt Nam, được xem xét và quyết định bởi Ban tha tù quốc gia, cơ quan được thành lập và hoạt động theo Luật hồ sơ hình sự. Bộ luật hình sự và các quy định khác. Đặc xá cho phép một người bị kết án hình sự theo luật pháp liên bang, nhưng đã chấp hành xong bản án và thể hiện rõ khả năng chấp hành pháp luật của mình, thì hồ sơ vụ án của họ được xếp ra ngoài các hồ sơ vụ án và án tích hình sự khác.

- *Tại Cộng hòa Séc*, thẩm quyền đặc xá thuộc về Tổng thống và được quy định tại Điều 69 (g) Hiến pháp, theo đó, chỉ Tổng thống mới có quyền ra lệnh đặc xá. Lệnh đặc xá sẽ miễn hoặc giảm thời hạn chấp hành hình phạt do tòa án quyết định, chấm dứt truy tố hoặc đình chỉ việc buộc tội. Chỉ Bộ trưởng Bộ Tư pháp mới có quyền đề xuất đặc xá và đệ trình cho Tổng thống xem xét, phê chuẩn.

- *Tại Ấn Độ*, theo pháp luật quy định thì Tổng thống và Thống đốc bang có thẩm quyền trong việc đặc xá. Tổng thống có quyền đặc xá trên toàn lãnh thổ, cho tất cả các hành vi vi phạm pháp luật của bang cũng như luật của trung ương. Thống đốc bang chỉ có quyền đặc xá trong phạm vi lãnh thổ của bang, đối với những hành vi vi phạm pháp luật do cơ quan lập pháp của bang ban hành. Theo quy định của Luật Hiến pháp Ấn Độ, cùng với các quyết định nếu không có sự cố vấn của Chính phủ, trừ một số trường hợp đặc biệt. Trong trường hợp đặc xá, Tổng thống và Thống đốc bang phải ra quyết định trên cơ sở đề xuất của Chính phủ. Tổng thống và Thống đốc bang có thể yêu cầu Chính phủ xem xét lại đề xuất của mình; tuy nhiên, nếu Chính phủ không rút lại đề xuất, vẫn giữ nguyên ý kiến thì Tổng thống và Thống đốc bang bắt buộc phải ký. Tổng thống và Thống đốc bang thường thuộc về cùng một đảng chính trị, vì vậy trước đây mỗi lần thay đổi đảng cầm quyền, thay đổi Tổng thống thì thường dẫn đến thay đổi một loạt Thống đốc bang.

3. Một số vấn đề đặt ra

Luật Đặc xá năm 2018 bao gồm 6 chương, 39 điều với nhiều điểm mới sửa đổi, bổ sung so với

Luật Đặc xá năm 2007 về quy định về nguyên tắc, thời điểm, trình tự, thủ tục, thẩm quyền, trách nhiệm thực hiện đặc xá; điều kiện, quyền và nghĩa vụ của người được đề nghị đặc xá; quyền và nghĩa vụ của người được đặc xá, tuy nhiên, qua nghiên cứu, cần cần nhắc một số vấn đề sau trong quá trình hoàn thiện pháp luật về đặc xá, góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện quyền của chủ tịch nước trong quyết định đại xá, cụ thể:

Thứ nhất, thông tin về “những sự kiện trọng đại của đất nước” để áp dụng đặc xá chưa được quy định rõ trong luật, tại Điều luật Đặc xá quy định về thời điểm đặc xá. Theo quy định tại điều này, Chủ tịch nước sẽ xem xét quyết định việc đặc xá nhân sự kiện trọng đại của đất nước, nhân ngày lễ lớn của đất nước và trong trường hợp đặc biệt. Tuy nhiên, hiện nay, chưa có văn bản hướng dẫn về việc xác định sự kiện trọng đại của đất nước và vì vậy cần quy định cụ thể tiêu chí xác định thế nào là sự kiện trọng đại của đất nước. Cũng như những trường hợp được xem là các trường hợp đặc biệt, làm cơ sở cho Chủ tịch nước quyết định đặc xá. Điều này sẽ bảo đảm tính công khai, minh bạch và thống nhất khi áp dụng chế định đặc xá đối với người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân. Đồng thời, thuận lợi cho các cơ quan chuyên môn trong quá trình triển khai áp dụng.

Thứ hai, theo quy định tại Điều 66 Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi 2017 quy định người được tha tù trước thời hạn có điều kiện phải thực hiện các nghĩa vụ trong thời gian thử thách. Nếu trong thời gian thử thách họ vi phạm nghĩa vụ từ 2 lần trở lên, hoặc bị xử phạt vi phạm hành chính 2 lần trở lên thì Tòa án có thể hủy bỏ quyết định tha tù trước thời hạn có điều kiện đối với người đó và buộc họ phải chấp hành phần hình phạt tù còn lại chưa chấp hành. Trường hợp phạm tội mới trong thời gian thử thách thì Tòa án buộc người đó chấp hành hình phạt của bản án mới và tổng hợp với phần hình phạt tù chưa chấp hành của bản án trước. Quy định như vậy vừa thể hiện tính nghiêm minh của luật pháp, vừa có tính răn đe đối với người bị phạm tội. Tuy nhiên, đối với người được đặc xá, lại không phải chịu thời gian thử thách như người được tha tù trước thời hạn có điều kiện. Chính điều này đã làm giảm tính nghiêm minh

của pháp luật và phần nào tạo nên sự không đồng thuận của một bộ phận quần chúng nhân dân. Vì vậy, cần phải bổ sung một quy định về thời gian thử thách đối với người được đặc xá và các nghĩa

vụ của người được đặc xá trong thời gian thử thách, chế tài xử lý trong trường hợp họ vi phạm nghĩa vụ tương ứng như quy định đối với người được tha tù trước thời hạn có điều kiện ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). *Hiến pháp năm 2013*.
2. Quốc hội (2006). *Luật Đặc xá năm 2006*.
3. Quốc hội (2018). *Luật Đặc xá năm 2018*.
4. Chính phủ (2018). *Tờ trình số 162/TTr-CP của Chính phủ ngày 09/5/2018 về dự án Luật Đặc xá (sửa đổi)*.
5. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nhà xuất bản Tư pháp và Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, trang 230.

Ngày nhận bài: 4/12/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 14/12/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 24/12/2020

Thông tin tác giả:

ThS. LÊ DUY TƯỜNG

Vụ Pháp luật, Văn phòng Chủ tịch nước

**THE ROLE AND POWER
OF THE PRESIDENT OF VIETNAM
IN DECLARING A SPECIAL AMNESTY**

● **Master. LE DUY TUONG**

Legal Department, Office of the President

ABSTRACT:

This article assesses the role and power of the President of Vietnam in declaring a special amnesty by analyzing related provisions of the 2013 Constitution of Vietnam and the 2018 Law on Special Amnesty, and experience of some countries in special amnesty.

Keywords: the President of Vietnam, special amnesty, the 2018 Law on Special Amnesty, the Constitution of Vietnam.