|  |  |
| --- | --- |
| BỘ TƯ PHÁP  **VỤ PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT**  **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** | BỘ CÔNG AN  **CỤC PHÁP CHẾ VÀ CẢI CÁCH**  **HÀNH CHÍNH, TƯ PHÁP**  **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** |

**TÀI LIỆU GIỚI THIỆU LUẬT ĐẶC XÁ NĂM 2018**

Ngày 19/11/2018, tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Đặc xá năm 2018 (Luật số 30/2018/QH14). Chủ tịch nước ký Lệnh công bố ngày 3/12/2018 (Lệnh số 9/2018/L-CTN). Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2019.

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT ĐẶC XÁ**

Ngày 21/11/2007, tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật Đặc xá, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/3/2008.

Trong 10 năm thi hành Luật Đặc xá, Chủ tịch nước đã 07 lần ban hành quyết định về đặc xá nhân các ngày lễ lớn, sự kiện trọng đại của đất nước, cụ thể là: năm 2009, ban hành 02 quyết định về đặc xá (01 lần đặc xá nhân dịp tết Nguyên đán Kỷ Sửu và 79 năm ngày thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam; 01 lần nhân dịp Quốc khánh nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2 tháng 9 năm 2009)); các năm: 2010, 2011, 2013, 2015, 2016, mỗi năm Chủ tịch nước ban hành 01 quyết định về đặc xá nhân dịp Quốc khánh nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Từ năm 2009 đến năm 2016, Chủ tịch nước đã quyết định đặc xá cho 85.897 phạm nhân và 1.123 người đang được hoãn, tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù. Bên cạnh đó, để phục vụ yêu cầu đối ngoại của Đảng và Nhà nước, trong các năm: 2014, 2015 và 2016, Chủ tịch nước đã quyết định đặc xá thuộc trường hợp đặc biệt cho 13 phạm nhân và 01 người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù.

Trong thời gian từ năm 2009 đến năm 2017, các đối tượng được đặc xá đã thực hiện xong nghĩa vụ dân sự với số tiền là hơn 3.184 tỷ đồng; trong đó, thu nộp ngân sách nhà nước gần 1.438 tỷ đồng; thu bồi thường cho công dân, tổ chức xã hội hơn 1.746 tỷ đồng; giá trị tài sản thu được là hơn 1.064 tỷ đồng.

Theo báo cáo của Công an các đơn vị, địa phương, trong tổng số hơn 87.000 người được đặc xá, đa số đã về đúng địa chỉ cư trú và đều được Công an địa phương hướng dẫn, đăng ký cư trú, cấp giấy tờ tùy thân; trong đó, gần 50.000 người được đặc xá đã có việc làm và thu nhập ổn định; công tác hòa nhập cộng đồng đã được các cấp ủy, chính quyền địa phương quan tâm và huy động sự tham gia của các ngành, các cấp, các tổ chức đoàn thể, cộng đồng dân cư vào công tác cảm hóa, giúp đỡ người được đặc xá. Tỷ lệ người có hành vi vi phạm pháp luật, tái phạm tội thấp (1.007 người, chiếm tỉ lệ 1,16%).

Việc Chủ tịch nước quyết định đặc xá có tác động xã hội to lớn, là động lực để người bị kết án phạt tù nỗ lực học tập, rèn luyện, lao động, phấn đấu cải tạo tốt hơn; đồng thời, tạo sự đồng thuận, ủng hộ từ gia đình người bị kết án cũng như mọi tầng lớp nhân dân. Tuy nhiên, tổng kết thực tiễn trên 10 năm thi hành Luật Đặc xá năm 2007 cho thấy, nhiều quy định của luật không còn phù hợp, cần phải sửa đổi, bổ sung.

Để kế thừa, phát huy truyền thống nhân đạo của dân tộc, chính sách khoan hồng của Nhà nước, cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, đồng thời, khắc phục những khó khăn, bất cập trong thực hiện đặc xá những năm qua thì việc ban hành Luật Đặc xá năm 2018 là rất cần thiết.

**II. BỐ CỤC CỦA LUẬT**

Luật Đặc xá năm 2018 gồm 6 chương, 39 điều; so với Luật Đặc xá năm 2007 thì Luật Đặc xá năm 2018 giữ nguyên số chương, tăng 03 điều, bỏ 02 điều, bổ sung 05 điều quy định về thành lập Hội đồng tư vấn đặc xá và tổ thẩm định liên ngành (Điều 10), thẩm định hồ sơ đề nghị đặc xá (Điều 16), trách nhiệm của Văn phòng Chủ tịch nước (Điều 26), trách nhiệm của Bộ Tư pháp (Điều 31), trách nhiệm của Bộ Ngoại giao (Điều 32) và sửa đổi 34 điều; cụ thể như sau:

**- Chương I. Những quy định chung**, gồm 07 điều (từ Điều 1 đến Điều 7) quy định về: phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; nguyên tắc thực hiện đặc xá; thời điểm đặc xá; chính sách của Nhà nước trong đặc xá và các hành vi bị nghiêm cấm trong thực hiện đặc xá.

**- Chương II. Đặc xá nhân sự kiện trọng đại hoặc ngày lễ lớn của đất nước**, gồm 14 điều (từ Điều 8 đến Điều 21), chia thành 03 mục; trong đó, Mục 1 có 03 điều (từ Điều 8 và Điều 10), quy định về: trình tự, thủ tục trình Chủ tịch nước ban hành Quyết định về đặc xá; công bố, thông báo, niêm yết Quyết định về đặc xá; thành lập Hội đồng tư vấn đặc xá, Tổ thẩm định liên ngành; Mục 2 có 03 điều (từ Điều 11 đến Điều 13) quy định về: điều kiện của người được đề nghị đặc xá; các trường hợp không được đề nghị đặc xá; quyền, nghĩa vụ của người được đề nghị đặc xá; Mục 3 có 08 điều (từ Điều 14 đến Điều 21) quy định về: hồ sơ đề nghị đặc xá; trình tự, thủ tục lập hồ sơ, danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá; thẩm định hồ sơ đề nghị đặc xá; thẩm tra, duyệt, kiểm tra hồ sơ đề nghị đặc xá và trình Chủ tịch nước danh sách đề nghị đặc xá; thực hiện Quyết định đặc xá; thực hiện Quyết định đặc xá đối với người nước ngoài; quyền và nghĩa vụ của người được đặc xá; quy định chi tiết, hướng dẫn về trình tự, thủ tục lập danh sách, thẩm định, thẩm tra hồ sơ đề nghị đặc xá.

**- Chương III. Đặc xá trong trường hợp đặc biệt**, gồm 03 điều (từ Điều 22 đến Điều 24) quy định về: người được đặc xá trong trường hợp đặc biệt; trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị đặc xá trong trường hợp đặc biệt và thực hiện Quyết định đặc xá trong trường hợp đặc biệt.

**- Chương IV. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện đặc xá**, bao gồm 11 điều (từ Điều 25 đến Điều 35), quy định về: trách nhiệm của Chính phủ; Văn phòng Chủ tịch nước; Bộ Công an; Bộ Quốc phòng; Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Bộ Tư pháp; Bộ Ngoại giao; Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan, tổ chức có liên quan; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên; Hội đồng tư vấn đặc xá; Tổ thẩm định liên ngành.

**- Chương V. Khiếu nại, tố cáo**, gồm 03 điều (từ Điều 36 đến Điều 38) quy định về: khiếu nại về việc lập danh sách người được đề nghị đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước; thẩm quyền và thời hạn giải quyết khiếu nại; tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện đặc xá.

**- Chương VI. Điều khoản thi hành**, gồm 01 điều (Điều 39), quy định về: hiệu lực thi hành. Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2019.

**III. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT**

**1. Phạm vi điều chỉnh (Điều 1)**

Luật Đặc xá năm 2018 có phạm vi điều chỉnh toàn diện, đồng bộ và có hệ thống những quan hệ xã hội quan trọng và cơ bản nhất phát sinh trong công tác đặc xá như nguyên tắc, thời điểm tiến hành đặc xá, 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. Phạm vi điều chỉnh của Luật Đặc xá năm 2018 tạo cơ sở pháp lý đầy đủ và toàn diện để Chủ tịch nước, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013. Đồng thời, tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh thống nhất, góp phần thực hiện có hiệu quả chính sách nhân đạo lớn của Nhà nước ta đối với người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhưng có lý do để được hưởng sự khoan hồng đặc biệt; bảo đảm việc thực hiện đặc xá đúng trình tự, thủ tục, đúng đối tượng, phục vụ tốt công tác bảo đảm an ninh, trật tự, đấu tranh phòng, chống tội phạm cũng như đáp ứng yêu cầu đối nội, đối ngoại của Nhà nước trong từng kỳ, giai đoạn cụ thể.

**2. Đối tượng áp dụng (Điều 2)**

Luật Đặc xá năm 2018 quy định đối tượng được hưởng đặc xá và đối tượng khác có liên quan đến đặc xá. Cụ thể là: Khoản 1 Điều 2 đã quy định đối tượng có thể được Chủ tịch nước quyết định đặc xá là người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân (nói cách khác, họ là đối tượng được hưởng đặc xá); còn khoản 2 Điều 2 quy định những đối tượng khác là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đặc xá hay còn được hiểu là những đối tượng có trách nhiệm tham gia vào hoạt động đặc xá theo quyền hạn và nhiệm vụ cụ thể. Về đối tượng áp dụng cần chú ý một số nội dung sau:

- Luật Đặc xá năm 2018 quy định đối tượng áp dụng chung trong hai trường hợp đặc xá, đó là đặc xá nhân sựkiện trọng đại, ngày lễlớn của đất nước và đặc xá trong trường hợp đặc biệt. Theo đó, đối với trường hợp đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước thì đối tượng áp dụng là người bị kết án phạt tù có thời hạn, bao gồm: Người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù (Điều 11). Còn đặc xá trong trường hợp đặc biệt thì đối tượng áp dụng gồm: Người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người đang được hoãn chấp hành án phạt tù, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù và người đang chấp hành án phạt tù chung thân (Điều 22). Luật phân định hai trường hợp, trong đó quy định chặt chẽ đối tượng áp dụng trong trường hợp đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước là người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù khi những người này phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện như người đang chấp hành án phạt tù, đồng thời phải nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật trong thời gian được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù là phù hợp, góp phần bảo đảm thực hiện quyền đặc xá của Chủ tịch nước, đồng thời tăng cường trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc xét giảm án, tha tù hàng năm.

- Luật Đặc xá không quy định áp dụng đặc xá đối vối những người đang chấp hành một số hình phạt khác như cải tạo không giam giữ, phạt tiền với tính chất là hình phạt chính, người đang thi hành án treo...

- Luật Đặc xá năm 2018 không quy định việc xét đặc xá đối với người bị kết án tử hình.

- Đặc xá là quyền của Chủ tịch nước và việc thực hiện quyền đó được tiến hành trong một khoảng thời gian nhất định với sự tham gia giúp việc của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Do vậy, bên cạnh quy định đối tượng áp dụng là những người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân được hưởng đặc xá, Luật Đặc xá năm 2018 còn quy định đối tượng áp dụng là: *“Cơ quan, tổ chức, công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; người nước ngoài cư trú ở Việt Nam, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có liên quan đến hoạt động đặc xá”* để xác định trách nhiệm thực hiện Luật Đặc xá năm 2018 của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đặc xá.

**3. Nguyên tắc thực hiện đặc xá (Điều 4)**

Luật Đặc xá năm 2018 quy định nguyên tắc thực hiện đặc xá bảo đảm cho hoạt động đặc xá được thực hiện đúng mục đích, yêu cầu, bảo đảm tính nhân văn, nhân quyền và pháp chế xã hội chủ nghĩa. Luật Đặc xá năm 2018 quy định những nguyên tắc chung như tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân và quy định những nguyên tắc đặc thù trong công tác đặc xá như nguyên tắc bảo đảm dân chủ, công bằng, khách quan, công khai, minh bạch; bảo đảm yêu cầu về đối nội, đối ngoại, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội.

**4. Thời điểm đặc xá (Điều 5)**

Luật Đặc xá năm 2018 kế thừa quy định của của Luật Đặc xá năm 2007 về thời điểm đặc xá theo hướng quy định cụ thể về thời điểm đặc xá. Theo quy định tại Điều 5 của Luật Đặc xá năm 2018, có thể khái quát thành hai thời điểm để Chủ tịch nước xem xét, quyết định về đặc xá, cụ thể như sau:

- Một là, đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước.

- Hai là, trong trường hợp đặc biệt, để đáp ứng yêu cầu đối nội và đối ngoại của Nhà nước, Chủ tịch nước xem xét, quyết định đặc xá mà không phụ thuộc vào thời điểm nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước.

So với Điều 5 Luật Đặc xá năm 2007, Điều 5 Luật Đặc xá năm 2018 chỉ quy định về thời điểm đặc xá, không quy định đối tượng đặc xá gắn với thời điểm đặc xá cụ thể *(người bị kết án tù có thời hạn, tù chung thân đang chấp hành hình phạt tù, được hoãn, tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù không phụ thuộc vào thời điểm)*; việc quy định đối tượng đặc xá gắn với thời điểm đặc xá cụ thể là không cần thiết vì những đối tượng này đã được quy định cụ thể tại Điều 11 và Điều 22 của Luật.

**5. Chính sách của Nhà nước trong đặc xá (Điều 6)**

So với Luật Đặc xá năm 2007, Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung thêm chính sách của Nhà nước trong đặc xá. Cụ thể: “Nhà nước động viên, khuyến khích người bị kết án phạt tù ăn năn hối cải, tích cực học tập, lao động cải tạo để được hưởng đặc xá; *tạo điều kiện thuận lợi cho người được đặc xá hòa nhập cộng đồng,* ổn định cuộc sống, phấn đấu trở thành người có ích cho xã hội, *phòng ngừa tái phạm tội, vi phạm pháp luật”*.

Qua thực tiễn tiến hành công tác đặc xá cho thấy, người đượcđặc xá cũng như người đã chấp hành xong án phạt tù khi được trở về với gia đình và xã hội đều rất cần sự quan tâm, giúp đỡ của Nhà nước, của xã hội để họ tìm kiếm việc làm, ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng và ngăn ngừa tái phạm tội. Vì vậy, việc quy định trách nhiệm và chính sách của Nhà nước trong đặc xá là cần thiết, để các cơ quan, tổ chức như: Ủy ban nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các cơ quan, tổ chức có liên quan có cơ sở pháp lý thực hiện việc tiếp nhận, tạo điều kiện thuận lợi cho người được đặc xá hòa nhập cộng đồng, ổn định cuộc sống, phấn đấu trở thành người có ích cho xã hội, phòng ngừa tái phạm tội, vi phạm pháp luật.

Luật Đặc xá năm 2018 quy định Nhà nước có chính sách động viên, khuyến khích người bị kết án phạt tù ăn năn hối cải, tích cực học tập, lao động cải tạo; tạo điều kiện cho họ được hưởng sự khoan hồng đặc biệt thông qua đặc xá... Đây cũng là chính sách nhân đạo thống nhất của Nhà nước ta từ trước đến nay và đã được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015. Theo đó, nếu người bị kết án phạt tù ăn năn hối cải, tích cực học tập, lao động cải tạo thì được xét giảm thời hạn hoặc miễn chấp hành án phạt tù theo quy định của pháp luật.

**6. Các hành vi bị nghiêm cấm trong thực hiện đặc xá (Điều 7)**

So với Luật Đặc xá năm 2007, Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung quy định cụ thể về một số hành vi bị nghiêm cấm trong việc thực hiện đặc xá bảo đảm phù hợp với hệ thống pháp luật liên quan cũng như từ yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Luật Đặc xá năm 2018 quy định cá nhân, tổ chức có trách nhiệm liên quan đến việc thực hiện Quyết định về đặc xá, Quyết định đặc xá bị nghiêm cấm thực hiện các hành vi như: (i) Lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn để đề nghị đặc xá cho người không đủ điều kiện được đặc xá; không đề nghị đặc xá cho người đủ điều kiện được đặc xá; cản trở người bị kết án phạt tù thực hiện quyền được đề nghị đặc xá; (ii) *Đưa,* nhận, *môi giới hối lộ,* sách nhiễu trong việc thực hiện đặc xá; (iii) Cố ý cấp, xác nhận giấy tờ, tài liệu liên quan đến người được đề nghị đặc xá trái quy định của pháp luật; (iv) Từ chối cấp, *xác nhận giấy tờ,* tài liệu mà theo quy định của pháp luật người được đề nghị đặc xá phải được cấp, *xác nhận*; *(v) Giả mạo giấy tờ, tài liệu liên quan đến người được đề nghị đặc xá.*

Xuất phát từ tính chất của hoạt động đặc xá, việc quy định những hành vi bị nghiêm cấm trong thực hiện đặc xá sẽ giúp hạn chế, loại bỏ các tiêu cực có thể phát sinh trong quá trình thực hiện đặc xá; đồng thời để góp phần cho việc tổ chức thực hiện đặc xá bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, minh bạch và đúng pháp luật.

**7. Trình tự, thủ tục trình Chủ tịch nước ban hành Quyết định về đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của Luật Đặc xá năm 2018**

So với quy định của Luật Đặc xá năm 2007, Điều 8 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục ban hành Quyết định về đặt xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn, cụ thể: theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc trong trường hợp Chính phủ đề nghị đặc xá được Chủ tịch nước chấp nhận, Chính phủ chủ trì, phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan có liên quan nghiên cứu, *xây dựng* Tờ trình *của Chính phủ và dự thảo Quyết định về đặc xá. Tờ trình và dự thảo Quyết định về đặc xá* phải được trình lên Chủ tịch nước ***chậm nhất là 60 ngày trước thời điểm đặc xá*** để Chủ tịch nước xem xét, ban hành Quyết định về đặc xá. Với quy định như dự thảo Luật để khắc phục khó khăn trong thực hiện đặc xá những năm qua về thời gian thực hiện mỗi đợt đặc xá (quá gấp, dẫn đến áp lực cho các cơ quan thực hiện), bảo đảm công tác đặc xá được thực hiện kịp thời, hiệu quả.

**8. Thành lập Hội đồng tư vấn đặc xá, Tổ thẩm định liên ngành (Điều 10)**

Hội đồng tư vấn đặc xá, Tổ thẩm định liên ngành có vị trí, vai trò rất quan trọng trong công tác đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước. Hội đồng tư vấn đặc xá được Chủ tịch nước thành lập ngay sau khi Quyết định về đặc xá để kịp thời triển khai thực hiện Quyết định về đặc xá và tham mưu, tư vấn cho Chủ tịch nước trong việc thực hiện hoạt động đặc xá, Tổ thẩm định liên ngành do Hội đồng tư vấn đặc xá thành lập để thẩm định danh sách, hồ sơ của người được đề nghị đặc xá; do đó, Luật Đặc xá năm 2018 đã bổ sung một điều (Điều 10) quy định cụ thể về thời gian thành lập, thẩm quyền thành lập và thành phần của Hội đồng tư vấn đặc xá, Tổ thẩm định liên ngành.

Tại khoản 1 Điều 10 Luật Đặc xá năm 2018 quy định thời điểm thành lập, người có thẩm quyền thành lập và cơ cấu, tổ chức của Hội đồng tư vấn đặc xá, cụ thể: Hội đồng tư vấn đặc xá được thành lập khicó Quyết định về đặc xá, người có thẩm quyền thành lập là Chủ tịch nước, về cơ cấu, tổ chức thì Hội đồng tư vấn đặc xá bao gồm Chủ tịch và các ủy viên, trong đó Chủ tịch Hội đồng là Phó Thủ tướng Chính phủ, các ủy viên là đại diện lãnh đạo của Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Bộ Công an; Bộ Quốc phòng; Bộ Tư pháp; Bộ Ngoại giao; Văn phòng Chính phủ; Văn phòng Chủ tịch nước. Ngoài các cơ quan nêu trên thì khi thấy cần thiết, Chủ tịch nước quyết định thêm ủy viên Hội đồng ở các cơ quan, tổ chức khác có liên quan.

So với quy định tại khoản 1 Điều 25 Luật Đặc xá năm 2007 thì thành phần của Hội đồng tư vấn đặc xá theo quy định tại khoản 1 Điều 10 Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung đại diện lãnh đạo của Bộ Ngoại giao.

Khoản 2 Điều 10 của Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung quy định Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá là Bộ Công an; Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá giúp Hội đồng tư vấn đặc xá thực hiện trách nhiệm quy định tại Điều 35 của Luật Đặc xá năm 2018. Trách nhiệm của Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá bao gồm: (i) Tổ chức triển khai thực hiện Quyết định về đặc xá; (ii) Thẩm tra, duyệt hồ sơ đề nghị đặc xá, danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá, danh sách người không đủ điều kiện đề nghị đặc xá do Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá trình; (iii) Tổng hợp, lập danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định và thực hiện nhiệm vụ khác về đặc xá được Chủ tịch nước giao.

Cùng với việc bổ sung khái niệm Tổ thẩm định liên ngành tại khoản 5 Điều 3, khoản 3 Điều 10 của Luật Đặc xá năm 2018 đã quy định về thẩm quyền thành lập và thành phần của Tổ thẩm định liên ngành. Cụ thể: Tổ thẩm định liên ngành do Hội đồng tư vấn đặc xá quyết định thành lập, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức sau đây: Tòa án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Bộ Công an; Bộ Quốc phòng; Bộ Tư pháp; Cơ quan, tổ chức khác có liên quan do Hội đồng tư vấn đặc xá quyết định khi thấy cần thiết.

**9.** **Điều kiện của người được đề nghị đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước (Điều 11)**

Điều 11 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định về điều kiện của người được đề nghị đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước. Cụ thể như sau:

*- Về đối tượng*

Luật đã kế thừa quy định của Luật Đặc xá năm 2007 về đối tượng được đề nghị đặc xá gồm: (1) người bị kết án phạt tù có thời hạn đang chấp hành hình phạt tù, (2) người bị kết án tù chung thân đã được giảm xuống tù có thời hạn đang chấp hành hình phạt tù và bổ sung thêm đối tượng là (3) *người đang được tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù* (người này phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện như người đang chấp hành hình phạt tù, đồng thời phải nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật trong thời gian được tạm đình chỉ chấp hành hình phạt tù).

Đồng thời, để bảo đảm đồng bộ với các luật về tư pháp mới được Quốc hội ban hành, tạo động lực cho người chấp hành án phấn đấu cải tạo, Luật quy định đối với một số tội mà Bộ luật Hình sự quy định không được tha tù trước thời hạn có điều kiện (người bị kết án về tội phá hoại việc thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội, tội phá hoại chính sách đoàn kết, tội làm, tàng trữ, phát tán hoặc tuyên truyền thông tin, tài liệu, vật phẩm nhằm chống Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tội phá rối an ninh, tội tổ chức, cưỡng ép, xúi giục người khác trốn đi nước ngoài hoặc trốn ở lại nước ngoài nhằm chống chính quyền nhân dân, tội trốn đi nước ngoài hoặc trốn ở lại nước ngoài nhằm chống chính quyền nhân dân của Bộ luật Hình sự; người bị kết án 10 năm tù trở lên về một trong các tội quy định tại Chương các tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của con người của Bộ luật Hình sự do cố ý hoặc người bị kết án 07 năm tù trở lên về tội cướp tài sản, tội bắt cóc nhằm chiếm đoạt tài sản, tội sản xuất trái phép chất ma túy, tội mua bán trái phép chất ma túy, tội chiếm đoạt chất ma túy của Bộ luật Hình sự) thì vẫn có thể được đặc xá nhưng điều kiện về thời gian đã chấp hành án để xét đặc xá dài hơn so với các tội phạm khác (cụ thể, phải chấp hành ít nhất ***1/2*** thời gian đối với trường hợp bị phạt tù có thời hạn, ít nhất là ***17*** năm đối với trường hợp bị phạt tù chung thân đã được giảm xuống tù có thời hạn).

*- Về điều kiện về ý thức, thái độ chấp hành hình phạt tù*

Luật đã kế thừa Luật Đặc xá năm 2007 và quy định rõ hơn, cụ thể: *“Có nhiều tiến bộ, có ý thức cải tạo tốt và được xếp loại chấp hành án phạt tù khá hoặc tốt theo quy định của pháp luật về thi hành án hình sự”*.

*- Về điều kiện về chấp hành án phí, các khoản tiền phạt*

Luật quy định cụ thể như sau:*“Đã chấp hành xong hình phạt bổ sung là phạt tiền, đã nộp án phí”*. Quy định nêu trên là kế thừa Luật Đặc xá 2007, tăng cường trách nhiệm, sự tự giác của người bị kết án phải chấp hành nghiêm nghĩa vụ thi hành các khoản tiền phạt và án phí đã tuyên trong bản án.

*- Về điều kiện về thực hiện nghĩa vụ trả lại tài sản, bồi thường thiệt hại, nghĩa vụ dân sự khác đối với người bị kết án phạt tù về các tội phạm tham nhũng hoặc tội phạm khác do Chủ tịch nước quyết định trong mỗi lần đặc xá*

Luật quy định nguyên tắc bắt buộc phải thi hành xong nghĩa vụ trả lại tài sản, bồi thường thiệt hại, nghĩa vụ dân sự khác đối với người bị kết án phạt tù về các tội phạm tham nhũng hoặc tội phạm khác do Chủ tịch nước quyết định trong mỗi lần đặc xá. Khác với những người không bị kết án phạt tù về các tội phạm tham nhũng hoặc tội phạm khác do Chủ tịch nước quyết định trong mỗi lần đặc xá thì có thể chưa chấp hành xong do hoàn cảnh khó khăn hoặc được hoãn, không yêu cầu thi hành thì có thể xem xét đặc xá.

*- Về các điều kiện khác*

+ Về các trường hợp được Chủ tịch nước quyết định thời gian đã chấp hành án phạt tù ngắn hơn so với thời gian quy định tại điểm b khoản 1 Điều 11, Luật kế thừa và cụ thể hơn quy định của Luật Đặc xá năm 2007; đồng thời, để thể hiện rõ tính nhân văn của dân tộc, bản chất nhân đạo của pháp luật Việt Nam và thống nhất với các đạo luật mới được ban hành, Luật đã bổ sung các trường hợp: (1) phụ nữ đang có thai hoặc có con dưới 36 tháng tuổi đang ở với mẹ trong trại giam, trại tạm giam, nhà tạm giữ và (2) người khuyết tật nặng hoặc khuyết tật đặc biệt nặng theo quy định của pháp luật về người khuyết tật; (3) người có bệnh bị hạn chế khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi của mình theo quy định của pháp luật về dân sự.

+ Phát huy truyền thống tốt đẹp của dân tộc, thực hiện chính sách nhân đạo đặc biệt của Nhà nước đối với người dưới 18 tuổi phạm tội bị kết án, Luật bổ sung 01 khoản (khoản 4 Điều 11) quy định về người dưới 18 tuổi đang chấp hành án phạt tù chỉ cần có điều kiện sau: (1) có nhiều tiến bộ, có ý thức cải tạo tốt và được xếp loại chấp hành án phạt tù khá hoặc tốt theo quy định của pháp luật về thi hành án hình sự và (2) không thuộc một trong các trường hợp không được đề nghị đặc xá quy định tại Điều 12 của Luật; người dưới 18 tuổi đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù chỉ cần có điều kiện sau: (1) không thuộc một trong các trường hợp không được đề nghị đặc xá quy định tại Điều 12 của Luật, (2) có nhiều tiến bộ, có ý thức cải tạo tốt và được xếp loại chấp hành án phạt tù khá hoặc tốt theo quy định của pháp luật về thi hành án hình sự trong thời gian chấp hành án phạt tù trước khi có quyết định tạm đình chỉ và (3) chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật trong thời gian được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù thì được Chủ tịch nước quyết định thời gian đã chấp hành án phạt tù ngắn hơn so với thời gian quy định tại điểm b khoản 1 Điều này.

**10. Các trường hợp không được đề nghị đặc xá (Điều 12)**

Điều 12 Luật Đặc xá năm 2018 quy định các trường hợp không đề nghị đặc xá theo hướng chỉ nêu những trường hợp điển hình. Theo đó, người có đủ điều kiện quy định tại Điều 11 của Luật Đặc xá năm 2018 không được đề nghị đặc xá khi thuộc một trong các trường hợp sau: (1) Bị kết án phạt tù về tội phản bội Tổ quốc; tội hoạt động nhằm lật đổ chính quyền nhân dân; tội gián điệp; tội xâm phạm an ninh lãnh thổ; tội bạo loạn; tội khủng bố nhằm chống chính quyền nhân dân; tội phá hoại cơ sở vật chất - kỹ thuật của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; tội làm, tàng trữ, phát tán hoặc tuyên truyền thông tin, tài liệu, vật phẩm nhằm chống Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; tội phá rối an ninh; tội chống phá cơ sở giam giữ; tội khủng bố hoặc một trong các tội quy định tại Chương các tội phá hoại hòa bình, chống loài người và tội phạm chiến tranh của Bộ luật hình sự; (2) Bản án, phần bản án hoặc quyết định của Tòa án đối với người đó đang bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo hướng tăng nặng trách nhiệm hình sự; (3) Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự về hành vi phạm tội khác; (4) Trước đó đã được đặc xá; (5) Có từ 02 tiền án trở lên; (6) Trường hợp khác do Chủ tịch nước quyết định.

Ngoài các trường hợp quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4 và 5 Điều 12 Luật Đặc xá 2018 nêu trên thì tuỳ theo tình hình kinh tế, chính trị, xã hội và tình hình tội phạm, tùy vào chủ trương đặc xá của Nhà nước và quy mô của đợt đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước mà Chủ tịch nước sẽ quyết định cụ thể những trường hợp khác không được đề nghị đặc xá như phạm tội có tổ chức, băng, ổ nhóm hoạt động phức tạp; chủ mưu, cầm đầu các vụ án mà dư luận xã hội quan tâm; phạm các tội về ma tuý và phạm các tội khác có tiền sử nghiện các chất ma tuý; phạm tội mua bán phụ nữ, trẻ em; đồng thời phạm hai tội giết người và cướp; giết người và hiếp dâm; cướp và hiếp dâm; phạm tội cướp tài sản có tổ chức và có vũ khí; có một tiền án và phạm một trong các tội về ma túy, giết người, cướp tài sản, cướp giật tài sản, cưỡng đoạt tài sản; cố ý gây thương tích có tính chất côn đồ hoặc băng, ổ, nhóm thanh toán lẫn nhau... do vậy, việc quy định: “*Trường hợp khác do Chủ tịch nước quyết định*” tại khoản 6 Điều này là cần thiết và phù hợp với hoạt động đặc xá của Nhà nước ta trong thời gian vừa qua.

Quy định của Điều 12 Luật Đặc xá năm 2018 kế thừa quy định của Luật Đặc xá năm 2007, bổ sung quy định không được đề nghị đặc xá đối với các trường hợp bị kết án phạt tù về tội phản bội Tổ quốc; tội hoạt động nhằm lật đổ chính quyền nhân dân; tội gián điệp; tội xâm phạm an ninh lãnh thổ; tội bạo loạn; tội khủng bố nhằm chống chính quyền nhân dân; tội phá hoại cơ sở vật chất - kỹ thuật của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; tội làm, tàng trữ, phát tán hoặc tuyên truyền thông tin, tài liệu, vật phẩm nhằm chống Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; tội phá rối an ninh; tội chống phá cơ sở giam giữ; tội khủng bố hoặc một trong các tội quy định tại Chương các tội phá hoại hòa bình, chống loài người và tội phạm chiến tranh của Bộ luật Hình sự. Quy định này phù hợp với chính sách hình sự của Nhà nước ta đối với những tội phạm nêu trên, không chỉ Việt Nam mà bất kỳ quốc gia nào trên thế giới cũng đều có chính sách hình sự nghiêm khắc với các tội phạm nguy hiểm này. Luật Đặc xá năm 2007 dù không quy định các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 12 của Luật Đặc xá năm 2018 không được đề nghị đặc xá nhưng thực tế trong các quyết định về đặc xá những năm qua thì Chủ tịch nước đều quyết định không đề nghị đặc xá đối với các trường hợp phạm tội rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng xâm phạm an ninh quốc gia; đồng thời, Chủ tịch nước không quyết định đặc xá đối với trường hợp phạm một trong các tội quy định tại Chương các tội phá hoại hòa bình, chống loài người và tội phạm chiến tranh.

Ngoài ra, khoản 2 của Điều 12 Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung: “*theo hướng tăng nặng trách nhiệm hình sự*” thành “*Bản án, phần bản án hoặc quyết định của Tòa án đối với người đó đang bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo hướng tăng nặng trách nhiệm hình sự*” nhằm bảo đảm công bằng, không ảnh hưởng quyền được đề nghị đặc xá của những người mà bản án, phần bản án hoặc quyết định của Tòa án đối với họ đang bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm nhưng theo hướng giảm nhẹ trách nhiệm hình sự.

**11. Trình tự, thủ tục đề nghị đặc xá, thực hiện quyết định đặc xá**

Luật Đặc xá năm 2018 quy định cụ thể, chặt chẽ hơn so với Luật Đặc xá năm 2007 về hồ sơ đề nghị đặc xá; trình tự, thủ tục lập hồ sơ, danh sách người đủ điều kiện đề nghị đặc xá; thẩm định hồ sơ đề nghị đặc xá; thẩm tra, duyệt, kiểm tra hồ sơ đề nghị đặc xá và trình Chủ tịch nước danh sách đề nghị đặc xá; thực hiện quyết định đặc xá để bảo đảm minh bạch hơn, khách quan hơn trong công tác thực hiện đặc xá. Đồng thời, tại khoản 5 Điều 15 (*Trình tự, thủ tục lập hồ sơ, danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá*), bổ sung quy định thời điểm kiểm sát của Viện kiểm sát đối với việc lập danh sách, hồ sơ của người được đề nghị đặc xá; cụ thể:

“*5. Giám thị trại giam thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp trại tạm giam thuộc Bộ Công an, Thủ trưởng cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp tỉnh, Thủ trưởng cơ quan thi hành án hình sự cấp quân khu, Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Chánh án Tòa án quân sự cấp quân khu thông báo bằng văn bản cho Viện kiểm sát có thẩm quyền quy định tại Điều 30 của Luật này về kết quả lập danh sách, hồ sơ của người được đề nghị đặc xá để kiểm sát* ***trước khi gửi*** *Tổ thẩm định liên ngành.*”

**12. Người được đặc xá trong trường hợp đặc biệt (Điều 22)**

Kế thừa quy định của Luật Đặc xá năm 2007, Luật Đặc xá năm 2018 quy định người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người đang được hoãn chấp hành án phạt tù, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù, người đang chấp hành án phạt tù chung thân có thể được Chủ tịch nước quyết định đặc xá vào bất kỳ thời điểm nào xuất phát từ yêu cầu đối nội, đối ngoại của Nhà nước. Việc đặc xá trong trường hợp đặc biệt không cần phải tuân theo những điều kiện quy định tại Điều 11 và Điều 12 của Luật Đặc xá năm 2018. Trong quá trình áp dụng pháp luật, cần lưu ý và phân biệt một số nội dung sau đây:

- Về thời điểm: Trên cơ sở thực tiễn thực hiện đặc xá trong thời gian qua, nhằm tạo điều kiện để người đang chấp hành án phạt tù có mục tiêu phấn đấu, cải tạo tốt để được hưởng chính sách khoan hồng của Nhà nước, Luật Đặc xá năm 2018 đã quy định cụ thể về thời điểm đặc xá tại Điều 5, gồm hai thời điểm để Chủ tịch nước xem xét, quyết định về đặc xá; một là, đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước; hai là, trong trường hợp đặc biệt, để đáp ứng yêu cầu đối nội, đối ngoại của Nhà nước, trong trường hợp này, Chủ tịch nước xem xét, quyết định đặc xá vào bất kỳ thời điểm nào.

- Về đối tượng áp dụng: Điều 11 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định, đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước chỉ áp dụng đối với người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù. Còn đặc xá trong trường hợp đặc biệt, theo quy định tại Điều 22 của Luật Đặc xá năm 2018, bên cạnh đối tượng áp dụng như trường hợp đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước còn bao gồm cả đối tượng là người bị kết án tù chung thân chưa được giảm xuống tù có thời hạn và người đang được hoãn chấp hành án phạt tù. Từ năm 2009 đến nay, để phục vụ yêu cầu đối ngoại của Đảng và Nhà nước, trong các năm: 2014, 2015 và 2016, Chủ tịch nước đã quyết định đặc xá thuộc trường hợp đặc biệt cho 13 phạm nhân và 01 người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù. Như vậy, sự khác biệt cơ bản về đối tượng áp dụng của hai trường hợp đặc xá này chỉ là trong trường hợp đặc biệt, người bị kết án tù chung thân chưa được giảm xuống tù có thời hạn và người đang được hoãn chấp hành án phạt tù là đối tượng có thể được đặc xá.

- Về điều kiện của người được đề nghị đặc xá: Theo quy định của Luật Đặc xá năm 2018, đối tượng được đặc xá là người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước phải đáp ứng được các điều kiện quy định tại Điều 11 và Điều 12 của Luật Đặc xá năm 2018. Trong khi đó, do tính chất đặc biệt, đối tượng được đặc xá trong trường hợp đặc biệt không cần phải có đầy đủ các điều kiện quy định tại Điều 11 và Điều 12 như đã nêu ở trên.

**-** Về trình tự, thủ tục: Theo quy định tại Chương II. Đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước, đặc xá đối với người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù phải tuân theo trình tự, thủ tục như sau: Ngay sau khi Chủ tịch nước ban hành Quyết định về đặc xá, Hội đồng tư vấn đặc xá được thành lập; đồng thời, Quyết định về đặc xá phải được công bố, thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, trại giam, trại tạm giam, cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp huyện phải niêm yết, phổ biến cho người đang chấp hành án phạt tù biết; trong thời hạn 05 ngày kể từ ngày Quyết định về đặc xá được niêm yết, phổ biến, người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhưng đã được giảm xuống tù có thời hạn làm đơn đề nghị đặc xá; trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Quyết định về đặc xá được niêm yết, phổ biến, giám thị trại giam, giám thị trại tạm giam, thủ trưởng cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp huyện theo thẩm quyền lập danh sách, hồ sơ của người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá gửi hoặc báo cáo cấp có thẩm quyền gửi Tổ thẩm định liên ngành; trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày Quyết định về đặc xá được công bố, thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Chánh án Tòa án quân sự cấp quân khu đã ra quyết định tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù có trách nhiệm thông báo Quyết định về đặc xá cho người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù, lập danh sách, hồ sơ của người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá gửi Tổ thẩm định liên ngành; kết quả lập danh sách, hồ sơ của người được đề nghị đặc xá được thông báo đến Viện kiểm sát có thẩm quyền để kiểm sát trước khi gửi Tổ thẩm định liên ngành; Tổ thẩm định liên ngành thẩm định danh sách, hồ sơ của người được đề nghị đặc xá, tổng hợp kết quả thẩm định, lập biên bản thẩm định kèm theo danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá, danh sách người không đủ điều kiện đề nghị đặc xá, gửi cho người có thẩm quyền để hoàn thiện danh sách, hồ sơ người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá theo kết quả thẩm định và chuyển đến Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá hoặc báo cáo cơ quan có thẩm quyền chuyển đến Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá; Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá tập hợp danh sách, hồ sơ người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá, người không đủ điều kiện đề nghị đặc xá do người có thẩm quyền lập theo kết quả thẩm định của Tổ thẩm định liên ngành và chuyển danh sách kèm theo văn bản đề nghị đặc xá đến các ủy viên Hội đồng tư vấn đặc xá để thẩm tra; Hội đồng tư vấn đặc xá tổ chức duyệt danh sách, hồ sơ đề nghị đặc xá do Thường trực Hội đồng tư vấn đặc xá trình; tổng hợp và lập danh sách người đủ điều kiện được đề nghị đặc xá để trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định; Văn phòng Chủ tịch nước rà soát, kiểm tra danh sách, hồ sơ những người được Hội đồng tư vấn đặc xá đề nghị, trình Chủ tịch nước quyết định; khi Chủ tịch nước quyết định đặc xá, Văn phòng Chủ tịch nước chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan tổ chức công bố Quyết định đặc xá; Quyết định đặc xá được thông báo, niêm yết; người được đặc xá được cấp Giấy chứng nhận đặc xá. Hay nói cách khác, trình tự, thủ tục trong trường hợp đặc xá nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước được quy định rất chặt chẽ, cụ thể trong Luật, bảo đảm tính khách quan, dân chủ, đúng pháp luật từ quá trình đề nghị chủ trương về đặc xá, ban hành và thực hiện Quyết định về đặc xá đến Quyết định đặc xá cho người được đặc xá.

Trong khi đó, đặc xá trong trường hợp đặc biệt chỉ có Quyết định đặc xá và áp dụng đối vối một cá nhân cụ thể sau khi Chủ tịch nước xem xét hồ sơ đề nghị đặc xá do Chính phủ phối hợp với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan, tổ chức có liên quan trình mà không có Quyết định về đặc xá, không thành lập Hội đồng tư vấn đặc xá. Việc không quy định cụ thể trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị đặc xá trong trường hợp đặc biệt xuất phát từ thực tiễn hoạt động đặc xá là Chủ tịch nước chỉ Quyết định đặc xá cho một số ít người, nhằm dành quyền quyết định chủ động cho Chủ tịch nước để xử lý linh hoạt khi có yêu cầu về đối nội, đối ngoại của Nhà nước.

**13. Trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị đặc xá trong trường hợp đặc biệt (Điều 23)**

Trên tinh thần kế thừa quy định còn phù hợp của Luật Đặc xá năm 2007, khoản 1 Điều 23 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định về trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị đặc xá trong trường hợp đặc biệt theo hướng, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc trong trường hợp Chính phủ đề nghị đặc xá được Chủ tịch nước chấp nhận, Chính phủ chủ trì phối hợp với Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan có liên quan lập hồ sơ đề nghị đặc xá trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định.

So với quy định của Luật Đặc xá năm 2007, về trình tự, thủ tục lập hồ sơ đề nghị đặc xá trong trường hợp đặc biệt được Luật Đặc xá năm 2018 đã bổ sung quy định về thẩm quyền lập hồ sơ, rà soát kiểm tra hồ sơ của người được đề nghị đặc xá tại khoản 2 và khoản 3 Điều 23. Khoản 2 Điều 23 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định cụ thể về cơ quan có trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị đặc xá đối với từng đối tượng, cụ thể: Bộ Công an được giao chịu trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị đặc xá của người đang chấp hành án phạt tù có thời hạn, tù chung thân báo cáo Chính phủ để trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định, còn Tòa án nhân dân tối cao chịu trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị đặc xá của người đang được hoãn chấp hành án phạt tù, người đang được tạm đình chỉ chấp hành án phạt tù gửi Chính phủ để trình Chủ tịch nước xem xét, quyết định. Khoản 3 Điều 23 của Luật Đặc xá năm 2018 quy định trách nhiệm của Văn phòng Chủ tịch nước trong việc rà soát, kiểm tra hồ sơ của người được đề nghị đặc xá trình Chủ tịch nước quyết định. Căn cứ quy định về trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị đặc xá tại khoản 2 và khoản 3 Điều 23 nêu trên, Bộ Công an và Tòa án nhân dân tối cao căn cứ chức năng, nhiệm vụ của mình hướng dẫn chỉ đạo các cơ quan, đơn vị thuộc thẩm quyền thống nhất thực hiện bảo đảm hiệu quả, khoa học, khách quan, đúng pháp luật.

**14. Về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện đặc xá (Chương IV)**

Trên cơ sở tổng kết thực tiễn và kế thừa quy định của Luật Đặc xá năm 2007, Luật Đặc xá năm 2018 đã quy định cụ thể hơn quy định về trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan, tổ chức có liên quan, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Hội đồng tư vấn đặc xá. Đồng thời, Luật Đặc xá năm 2018 bổ sung quy định trách nhiệm của Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao và Tổ thẩm định liên ngành. Việc bổ sung trách nhiệm của các cơ quan này cần thiết và phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong việc thực hiện đặc xá.

**15. Về quy định về khiếu nại, tố cáo (Chương V)**

Luật Đặc xá năm 2018 quy định cụ thể thẩm quyền và thời hạn giải quyết khiếu nại và bổ sung quy định kiểm sát khiếu nại của Viện kiểm sát để bảo đảm chặt chẽ, công khai, minh bạch và phù hợp với yêu cầu về thời hạn thực hiện đặc xá trên thực tế.

**16. Hiệu lực thi hành (Điều 39)**

Để bảo đảm hiệu lực thi hành của Luật Đặc xá năm 2018 và áp dụng thống nhất pháp luật, phù hợp với các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 39 của Luật Đặc xá năm 2018 đã quy định về hiệu lực thi hành như sau:

- Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2019.

- Luật Đặc xá số 07/2007/QH12 hết hiệu lực kể từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành.

**IV. ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM THỰC HIỆN LUẬT**

**1. Về kinh phí bảo đảm thực hiện Luật**

Kinh phí triển khai thi hành Luật do ngân sách nhà nước bảo đảm, sử dụng trong dự toán chi ngân sách nhà nước thường xuyên của các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương theo phân cấp ngân sách nhà nước hiện hành. Việc quản lý và sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành. Riêng năm 2019, các Bộ, cơ quan Trung ương và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chủ động cân đối, sắp xếp kinh phí trong phạm vi dự toán được giao đầu năm để triển khai thực hiện. Các mục chi bảo đảm thực hiện Luật gồm: tuyên truyền, phổ biến Luật; rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật về đặc xá; xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành Luật. Khi có chủ trương đặc xá và Chủ tịch nước ban hành Quyết định về đặc xá, Quyết định đặc xá thì một kinh phí bảo đảm tập trung vào một số mục sau:

- Công tác thẩm định, xét duyệt đặc xá, công tác chuẩn bị tái hòa nhập cộng đồng cho người chuẩn bị được đặc xá, công tác tái hòa nhập cộng đồng cho người được đặc xá về địa phương sinh sống; kiện toàn, củng cố, xây dựng lực lượng cán bộ giúp việc thực hiện công tác đặc xá tại các cơ quan chuyên trách và chính quyền địa phương.

- Ban hành, in ấn, cấp phát sổ sách, biểu mẫu, giấy tờ và các tài liệu phục vụ công tác đặc xá.

- Nghiên cứu, chuẩn bị tốt công tác tái hòa nhập cộng đồng cho người được đặc xá về địa phương cư trú.

**2. Về nhân lực, cơ sở vật chất bảo đảm thi hành Luật**

Nhân lực bảo đảm triển khai Luật được sử dụng từ đội ngũ cán bộ hiện nay của các bộ, ngành, cơ quan liên quan; đồng thời, cơ sở vật chất bảo đảm triển khai thi hành Luật cũng được sử dụng từ hệ thống cơ sở vật chất đang được sử dụng tại các cơ quan, đơn vị. Khi triển khai thi hành Luật bảo đảm không tăng biên chế cũng như không tăng kinh phí đầu tư về cơ sở vật chất phục vụ triển khai thi hành Luật.

**V. DỰ BÁO TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH CỦA LUẬT**

Là Luật có vị trí quan trọng trong hệ thống pháp luật Việt Nam, liên quan đến chính sách nhận đạo lớn nhất của Đảng, Nhà nước đối với người bị kết án phạt tù và sẽ có tác động nhiều mặt đến đời sống xã hội và yêu cầu chính trị, đối ngoại, pháp luật; cụ thể là:

**1. Về chính trị, đối ngoại, pháp luật**

Luật thể chế hoá các quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng về chính sách nhân đạo nói chung và công tác xem xét đặc xá tha tù cho người chấp hành án phạt tù nói riêng. Các quan điểm, chủ trương này được thể hiện trong Hiến pháp năm 2013 và tại các văn kiện khác của Đảng.

Luật góp phần tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý, tổ chức thi hành án nói chung, thi hành án phạt tù nói riêng theo chủ trương, chính sách nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta, góp phần thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, gia nhập hoặc là thành viên. Mặt khác, Luật nhằm cụ thể hóa tinh thần của Hiến pháp năm 2013, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ với các đạo luật khác có liên quan như Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015. Với các quy định mới, mang tính tiến bộ, đề cao nguyên tắc nhân đạo trong công tác đặc xá, thể hiện rõ hơn chính sách khoan hồng và nhân đạo của Đảng, Nhà nước ta, góp phần bác bỏ những luận điệu của các thế lực thù địch cho rằng Nhà nước Việt Nam vi phạm nhân quyền. Luật được xây dựng bảo đảm phù hợp với các quy định mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi năm 2017), quy định cụ thể, phù hợp hơn về tình tự, thủ tục, điều kiện đặc xá; đồng thời quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan.

**2. Về công tác bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội**

Luật sẽ có tác động tích cực đối với công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm; ảnh hưởng đến tình hình an ninh, trật tự khi người được đặc xá tha tù trở về địa phương sinh sống. Tuy nhiên, đây là chính sách nhân đạo lớn, áp dụng đối với đối tượng đã thật sự hoàn lương và có đầy đủ tiêu chuẩn, điều kiện nhất định, thông qua trình tự, thủ tục cụ thể.

**3. Về nhận thức**

Các quy định của Luật giúp cho cá nhân, tổ chức, đặc biệt là những chủ thể thực hiện công tác đặc xá nhận thức đúng về vị trí, vai trò của công tác này. Từ đó, góp phần nâng cao hiểu biết và nhận thức pháp luật. Mặt khác, Luật quy định cụ thể và phù hợp hơn về điều kiện, trình tự, thủ tục của người được đề nghị đặc xá sẽ giúp cho mọi người hiểu rõ hơn đặc xá là chính sách nhân đạo đặc biệt, là đặc ân lớn nhất đối với người bị kết án phạt tù có thời hạn, người bị kết án phạt tù chung thân.

**4. Về kinh tế - xã hội**

Luật quy định về công tác đặc xá theo hướng tập trung, thống nhất về chính sách nhân đạo lớn, tiêu chuẩn, điều kiện, diện người được đặc xá cụ thể, phù hợp hơn so với trước đây, cùng với việc thực hiện quy định về tha tù trước thời hạn có điều kiện hàng năm thì số lượng người được đặc xá sẽ giảm đi nhiều nên việc người được đặc xá trở về địa phương sẽ không có tác động gì lớn về mặt kinh tế - xã hội, tình hình an ninh, chính trị ổn định để phát triển kinh tế-xã hội.

**VI. TRIỂN KHAI HOẠT ĐỘNG THI HÀNH LUẬT**

**1. Ban hành, tổ chức thực hiện Kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ triển khai thi hành Luật Đặc xá năm 2018 (Luật).**

Ngày 01/02/2019, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 155/QĐ-TTg về ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Đặc xá năm 2018. Theo đó, Kế hoạch triển khai thi hành Luật của Thủ tướng xác định nội dung công việc, thời hạn, tiến độ hoàn thành và trách nhiệm, cơ chế phối hợp của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc triển khai thi hành Luật Đặc xá năm 2018 bảo đảm kịp thời, đồng bộ, thống nhất và hiệu quả.

**2. Tuyên truyền và phổ biến Luật**

a) Bộ Công an chủ trì biên soạn, in, cấp phát tài liệu, tuyên truyền, phổ biến Luật và văn bản quy định chi tiết thi hành cho cán bộ, chiến sĩ trong Công an nhân dân, cán bộ, công chức và nhân dân; xây dựng và triển khai kế hoạch tập huấn chuyên sâu về Luật cho lãnh đạo, cán bộ chủ chốt, báo cáo viên pháp luật Công an các cấp, các học viện, trường trong Công an nhân dân.

b) Bộ Quốc phòng phối hợp với Bộ Công an tổ chức tập huấn chuyên sâu về Luật và văn bản quy định chi tiết thi hành cho lãnh đạo, cán bộ, chiến sĩ cơ quan, đơn vị làm công tác tham mưu, trực tiếp thực hiện công tác đặc xá.

c) Bộ Tư pháp phối hợp với Bộ Công an tổ chức tập huấn về Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành cho cán bộ của cơ quan thi hành án dân sự và cơ quan, đơn vị thực hiện nhiệm vụ liên quan đến công tác đặc xá thuộc phạm vi quản lý.

d) Bộ Thông tin và truyền thông phối hợp với Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ đạo, hướng dẫn các cơ quan thông tấn, báo chí, phát thanh, truyền hình ở Trung ương và địa phương tuyên truyền, phổ biến Luật và văn bản hướng dẫn thi hành.

đ) Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp và cơ quan, tổ chức có liên quan tổ chức tuyên truyền, phổ biến Luật và văn bản quy định chi tiết thi hành bằng hình thức phù hợp với từng đối tượng, điều kiện, tình hình thực tế của từng cơ quan, đơn vị, địa phương.

e) Đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao chủ trì, phối hợp với Bộ Công an tổ chức tập huấn chuyên sâu, phổ biến, quán triệt nội dung của Luật và văn bản quy định chi tiết thi hành trong ngành mình.

g) Đề nghị Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tổ chức thực hiện kế hoạch tuyên truyền, phổ biến Luật và văn bản quy định chi tiết thi hành cho các hội viên và quần chúng Nhân dân.

Thời gian thực hiện: năm 2019 và các năm tiếp theo.

**2. Rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật về đặc xá**

Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và đề nghị Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, tổ chức rà soát văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến công tác đặc xá để kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc ban hành mới bảo đảm sự thống nhất trong hệ thống pháp luật về đặc xá, gửi kết quả rà soát về Bộ Công an trong tháng 4 năm 2019 để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Thời gian hoàn thành: tháng 4 năm 2019.

**3. Xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

a) Bộ Công an chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đặc xá năm 2018 trình Chính phủ trong tháng 4 năm 2019.

b) Đề nghị Văn phòng Chủ tịch nước, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cơ quan liên quan phối hợp với Bộ Công an trong việc xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đặc xá năm 2018.