

THI HÀNH ÁN TREO TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP - TỪ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT THI HÀNH ÁN HÌNH SỰ NĂM 2025 ĐẾN ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM THI HÀNH

LÊ TƯỜNG VY
Khoa Luật, Trường Đại học Nguyễn Tất Thành

Nhận bài ngày 05/8/2026. Sửa chữa xong 04/9/2026. Duyệt đăng 12/9/2026.

Abstract

Law No. 127/2025/QH15 on Execution of Criminal Judgments, effective from 1 July 2026, redefines the authorities responsible for the execution of suspended sentences to align with the two-tier local government model. Under the new framework, district-level police agencies for the execution of criminal judgments are no longer organized. Commune-level People's Committees are responsible for managing, supervising, and educating persons serving suspended sentences, while commune-level police directly perform these tasks. This article examines the changes introduced by the 2025 Law on Execution of Criminal Judgments and assesses the conditions necessary to ensure their effective implementation. It also identifies several inconsistencies between Clause 2, Article 65 of the 2015 Penal Code and Resolution No. 02/2018/NQ-HĐTP, on the one hand, and the provisions of the 2025 Law on Execution of Criminal Judgments, on the other. On this basis, the article proposes recommendations for improving the legal framework and enhancing the effectiveness of the execution of suspended sentences under the two-tier local government model.

Keywords: Commune-level People's Committee; execution of suspended sentences; Law on Execution of Criminal Judgments; supervision and education; two-tier local government.

1. Đặt vấn đề

Án treo là biện pháp miễn chấp hành hình phạt tù có điều kiện¹. Người bị kết án không bị cách ly khỏi xã hội mà chịu thử thách ngay tại cộng đồng nơi họ cư trú. Vì vậy, hiệu quả của chế định này không được quyết định ở thời điểm Tòa án tuyên án, mà ở chất lượng giám sát, giáo dục trong suốt thời gian thử thách. Một bản án cho hưởng án treo được tuyên đúng pháp luật nhưng không được giám sát thực chất thì không đạt được mục đích phòng ngừa riêng; ngược lại, giám sát chặt chẽ nhưng thiếu nội dung giáo dục thì án treo mất đi tính nhân đạo vốn là đặc trưng của nó. Về mặt quy định, khung pháp lý của án treo trong pháp luật hình sự Việt Nam cũng đã được phân tích khá toàn diện trong một số công trình nghiên cứu (Phan Thị Phương Hiền, 2024).

Chủ thể thực hiện hai chức năng nói trên vừa được thay đổi căn bản. Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, cùng với việc không tổ chức Công an cấp huyện, đã làm mất đi đầu mối vốn giữ vai trò trung tâm trong thi hành án treo là cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp huyện. Nhà làm luật đã xử lý vấn đề này bằng cách chuyển trọng tâm xuống cơ sở: Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm quản lý, giám sát, giáo dục người được hưởng án treo, còn Công an cấp xã là lực lượng trực tiếp thực hiện.

Tuy nhiên, việc luật đã xác định được chủ thể mới không đồng nghĩa với việc chế định án treo đã có đủ điều kiện vận hành. Ở thời điểm hiện nay, Luật Thi hành án hình sự năm 2025 mới có hiệu lực chưa đầy hai tháng, trong khi khoản 2 Điều 65 Bộ luật Hình sự năm 2015 và các nghị quyết hướng dẫn của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao vẫn giữ nguyên cấu trúc chủ thể được xây dựng cho mô

1) Điều 1 Nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐTP ngày 15/5/2018 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng Điều 65 của Bộ luật Hình sự về án treo (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 01/2022/NQ-HĐTP và Nghị quyết số 02/2025/NQ-HĐTP).

Email: tuongvy153@gmail.com

hình ba cấp trước đây. Bài viết phân tích các điều kiện bảo đảm cho việc thi hành án treo theo mô hình chủ thể mới đã đầy đủ đến mức nào, và cần bổ khuyết những gì để bảo đảm đồng thời cả chức năng giám sát lẫn chức năng giáo dục

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Quy định của Luật Thi hành án hình sự năm 2025

2.1.1. Sự thay đổi về chủ thể thi hành án treo

Luật Thi hành án hình sự số 127/2025/QH15² được Quốc hội khóa XV thông qua ngày 10/12/2025 tại Kỳ họp thứ 10, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2026³. Về hệ thống tổ chức thi hành án hình sự, Luật kế thừa cấu trúc của Luật Thi hành án hình sự năm 2019⁴ nhưng có hai thay đổi có ý nghĩa trực tiếp đối với thi hành án treo: không còn cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp huyện, và bổ sung Công an cấp xã là cơ quan được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự.

Đối với án treo, khoản 1 Điều 81 xác định Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm quản lý, giám sát, giáo dục người được hưởng án treo. Khoản 2 Điều 81 liệt kê các công việc do Công an cấp xã trực tiếp thực hiện, bao gồm tiếp nhận hồ sơ thi hành án, tổ chức quản lý, giám sát, giáo dục, yêu cầu người chấp hành án thực hiện nghĩa vụ, phối hợp với gia đình và các tổ chức ở cơ sở, giải quyết các tình huống vắng mặt hoặc thay đổi nơi cư trú, lập nhận xét định kỳ, lưu hồ sơ và báo cáo. Đáng chú ý, tại điểm g khoản 2 Điều 81, Công an cấp xã có nhiệm vụ báo cáo để đề nghị Tòa án quyết định buộc người được hưởng án treo vi phạm nghĩa vụ phải chấp hành hình phạt tù của bản án đã cho hưởng án treo.

2.1.2. Trình tự thi hành

Theo Điều 80 của Luật, trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định thi hành án treo, Công an cấp xã phải triệu tập người được hưởng án treo đến trụ sở Công an cấp xã nơi người đó cư trú để cam kết việc chấp hành án. Người được hưởng án treo phải có mặt theo giấy triệu tập, trừ trường hợp bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan; nếu không có mặt hoặc không cam kết thì Công an cấp xã lập biên bản vi phạm nghĩa vụ.

Trong thời gian thử thách, Công an cấp xã là đầu mối giải quyết hai nhóm tình huống thường xuyên phát sinh. Thứ nhất, theo Điều 87, người được hưởng án treo có thể vắng mặt tại nơi cư trú khi có lý do chính đáng nhưng phải xin phép và được sự đồng ý của Công an cấp xã hoặc đơn vị quân đội được giao quản lý, giám sát, giáo dục. Thứ hai, theo Điều 89, đối với trường hợp người được hưởng án treo có nguyện vọng làm việc, học tập ngoài nơi cư trú, Công an cấp xã hoặc đơn vị quân đội được giao quản lý, giám sát, giáo dục phải trả lời bằng văn bản. Bên cạnh đó là thủ tục đề nghị rút ngắn thời gian thử thách, vốn đòi hỏi việc theo dõi, đánh giá quá trình chấp hành án một cách liên tục.

Ở khâu kết thúc, trước khi hết thời gian thử thách 03 ngày, hoặc kể từ ngày nhận được quyết định rút ngắn hết thời gian thử thách còn lại, Công an cấp xã bàn giao hồ sơ thi hành án cho cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp tỉnh. Và cơ quan này sẽ cấp giấy chứng nhận chấp hành xong thời gian thử thách và gửi cho người được hưởng án treo, Ủy ban nhân dân cấp xã, Công an cấp xã, Tòa án đã ra quyết định thi hành án và Viện kiểm sát có thẩm quyền.

Trong trường hợp có căn cứ xác định người được hưởng án treo đã thay đổi nơi cư trú, Công an cấp xã báo cáo cơ quan thi hành án hình sự Công an cấp tỉnh để thông báo cho Tòa án đã ra quyết định thi hành án nhằm ủy thác thi hành án hoặc trả lại ủy thác. Trường hợp người được hưởng án treo chết, trình tự thông báo cũng đi theo tuyến này để Tòa án ra quyết định đình chỉ thi hành án.

2) Quốc hội (2025). *Luật Thi hành án hình sự số 127/2025/QH15*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Thu-tuc-To-tung/Luat-Thi-hanh-an-hinh-su-2025-so-127-2025-QH15-686325.aspx>.

3) Luật Thi hành án hình sự số 127/2025/QH15 được Quốc hội khóa XV thông qua ngày 10/12/2025 tại Kỳ họp thứ 10, gồm 15 chương, 180 điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2026. Luật Thi hành án hình sự năm 2019 và Nghị quyết số 54/2022/QH15 ngày 16/6/2022 của Quốc hội hết hiệu lực kể từ ngày 01/7/2026.

4) Quốc hội (2019). *Luật Thi hành án hình sự số 41/2019/QH14*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Trach-nhiem-hinh-su/Luat-Thi-hanh-an-hinh-su-2019-387991.aspx>.

Như vậy, việc thay đổi về chủ thể cũng như trình tự thi hành án treo của Luật Thi hành án hình sự năm 2025 cho thấy sự rút ngắn tuyến vận hành. Việc loại bỏ một cấp trung gian làm giảm số khâu chuyển tiếp hồ sơ và về nguyên tắc rút ngắn thời gian xử lý, phù hợp với yêu cầu đổi mới công tác thi hành pháp luật đặt ra tại Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị⁵. Mặt khác, sự thay đổi này thể hiện cấp trung gian chuyên trách bị loại bỏ, toàn bộ phần việc trực tiếp dồn xuống nhóm cơ quan được giao một số nhiệm vụ, vốn không có bộ máy nghiệp vụ chuyên trách Công an cấp xã, theo Luật năm 2025, là cơ quan được giao một số nhiệm vụ thi hành án hình sự. Sự khác biệt về địa vị pháp lý này kéo theo khác biệt về mức độ chuyên môn hóa, về tính ổn định của hồ sơ nghiệp vụ và về cơ chế chịu trách nhiệm.

2.2. Một số bất cập khi thi hành án treo

2.2.1. Bất cập về chủ thể thi hành

Khoản 2 Điều 65 Bộ luật Hình sự năm 2015⁶ quy định: trong thời gian thử thách, Tòa án giao người được hưởng án treo cho cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc hoặc chính quyền địa phương nơi người đó cư trú để giám sát, giáo dục; gia đình người bị kết án có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, tổ chức, chính quyền địa phương trong việc giám sát, giáo dục người đó. Quy phạm này không được sửa đổi tương ứng khi ban hành Luật Thi hành án hình sự năm 2025, dẫn đến hai điểm chưa đồng bộ.

Một là, chủ thể “cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc” không có chủ thể tương ứng trong Luật Thi hành án hình sự năm 2025. Theo các quy định về thi hành án treo của Luật năm 2025, chủ thể được giao quản lý, giám sát, giáo dục là Ủy ban nhân dân cấp xã, với Công an cấp xã trực tiếp thực hiện, hoặc đơn vị quân đội đối với người làm việc trong quân đội. Doanh nghiệp, cơ quan hành chính hay đơn vị sự nghiệp nơi người được hưởng án treo làm việc không được giao nhiệm vụ nào trong chế định này. Hệ quả là một phần nội dung của khoản 2 Điều 65 Bộ luật Hình sự trở thành quy phạm không có cơ chế thi hành tương ứng.

Cần nói rõ rằng đây là một bất cập kế thừa chứ không phải hệ quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Luật Thi hành án hình sự năm 2019 cũng chỉ giao nhiệm vụ giám sát, giáo dục cho Ủy ban nhân dân cấp xã và đơn vị quân đội, và sự vênh này đã được giới nghiên cứu chỉ ra từ trước (Nguyễn Ngọc Kien và cộng sự, 2023; Nguyễn Thị Trâm Anh, 2020). Điểm đáng bàn là việc ban hành một đạo luật mới thay thế toàn bộ đạo luật cũ lẽ ra là cơ hội thuận lợi nhất để xử lý dứt điểm, nhưng cơ hội đó đã không được sử dụng.

Hai là, Nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐTP hướng dẫn áp dụng Điều 65 Bộ luật Hình sự về án treo, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 01/2022/NQ-HĐTP⁷ và Nghị quyết số 02/2025/NQ-HĐTP⁸, vẫn được xây dựng trên cấu trúc chủ thể cũ. Điều này đặt ra một vấn đề trong hoạt động xét xử: khi tuyên bản án cho hưởng án treo sau ngày 01/7/2026, Thẩm phán ghi chủ thể nào trong phần quyết định của bản án để giao người được hưởng án treo cho giám sát, giáo dục. Ghi theo Bộ luật Hình sự năm 2015 thì có thể dẫn tới việc giao cho một chủ thể không có nhiệm vụ tương ứng trong luật Thi hành án hình sự; ghi theo Luật Thi hành án hình sự thì lại không phù hợp với Bộ luật Hình sự đang được áp dụng.

Cần lưu ý thêm rằng hệ thống văn bản quy định chi tiết Luật năm 2025 đã được triển khai tương

5) Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-66-nqtw-ngay-3042025-cua-bo-chinh-tri-ve-doi-moi-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-dap-ung-yeu-11561>.

6) Quốc hội (2015). *Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Trach-nhiem-hinh-su/Bo-luat-hinh-su-2015-296661.aspx>.

7) Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2022). *Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐTP ngày 15 tháng 5 năm 2018 của hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng Điều 65 của Bộ luật Hình sự về án treo*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Trach-nhiem-hinh-su/Nghi-quyet-01-2022-NQ-HĐTP-sua-doi-Nghi-quyet-02-2018-NQ-HĐTP-huong-dan-an-treo-512710.aspx>.

8) Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2025). *Nghị quyết số 02/2025/NQ-HĐTP sửa đổi, bổ sung một số điều của một số nghị quyết của hội đồng thẩm phán tòa án nhân dân tối cao*. <https://vbqp.toaan.gov.vn/webcenter/portal/htvb/chi-tiet?dDoc-Name=TAND363522&Tab=vblq>.

đối đồng bộ, với 39 văn bản quy phạm pháp luật gồm 08 nghị định, 04 thông tư liên tịch và 27 thông tư, cùng có hiệu lực từ ngày 01/7/2026. Tuy nhiên, Nghị định số 170/2026/NĐ-CP⁹ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật chỉ quy định chi tiết các điều thuộc phần chế độ đối với phạm nhân trong cơ sở giam giữ, không quy định chi tiết điều nào thuộc phần thi hành án treo. Điều này cho thấy phần thi hành án tại cộng đồng chủ yếu vận hành trực tiếp bằng quy định của Luật và văn bản của Bộ Công an.

2.2.2. *Bắt cập về tổ chức thực hiện*

Việc Luật năm 2025 xác định Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm và Công an cấp xã trực tiếp thực hiện là một tiến bộ về mặt kỹ thuật, vì nó chấm dứt tình trạng trách nhiệm không có địa chỉ rõ ràng vấn đề này cũng đã được nêu trong các nghiên cứu về thẩm quyền giám sát, giáo dục người chấp hành án tại cộng đồng (Hoàng Nguyên Thắng, 2021). Tuy nhiên, để cấu trúc này vận hành được, cần làm rõ các vấn đề sau:

Thứ nhất, nội dung trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã chưa được xác định về tính chất. Đó là trách nhiệm về kết quả quản lý, giám sát, giáo dục, hay là trách nhiệm bảo đảm các điều kiện để hoạt động đó được thực hiện? Sự phân biệt này không mang tính học thuật thuần túy. Khi việc giám sát mang tính hình thức, khi bản nhận xét định kỳ được lập đầy đủ về thủ tục nhưng không phản ánh đúng quá trình chấp hành án, thì trách nhiệm được quy về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã hay về Trưởng Công an cấp xã. Nếu không xác định trước, cơ chế chịu trách nhiệm sẽ chỉ được kích hoạt khi đã xảy ra hậu quả.

Thứ hai, quan hệ giữa chủ thể chịu trách nhiệm và chủ thể thực hiện chưa được xác lập rõ. Công an cấp xã thực hiện nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã, đồng thời là một bộ phận trong hệ thống tổ chức của Công an nhân dân và chịu sự chỉ đạo theo ngành. Luật Thi hành án hình sự năm 2025 chưa quy định Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền gì đối với hoạt động thi hành án treo do Công an cấp xã thực hiện: chỉ đạo, kiểm tra, hay chỉ tiếp nhận báo cáo. Trong một quan hệ mà chủ thể chịu trách nhiệm không được xác định thẩm quyền tương ứng đối với chủ thể thực hiện, trách nhiệm dễ trở nên hình thức. Đây là vấn đề cần được xử lý bằng văn bản quy định cụ thể chứ không thể trông đợi ở thực tiễn tự điều chỉnh.

Thứ ba, cần làm rõ giá trị pháp lý của các văn bản do Công an cấp xã lập. Biên bản vi phạm nghĩa vụ và bản nhận xét định kỳ là căn cứ để đề nghị Tòa án buộc người được hưởng án treo phải chấp hành hình phạt tù của bản án đã cho hưởng án treo. Quyết định đó làm thay đổi căn bản tình trạng pháp lý của người bị kết án, từ chỗ không bị cách ly khỏi xã hội sang chỗ bị cách ly. Với hệ quả pháp lý nghiêm khắc như vậy, các tài liệu làm căn cứ phải được lập bởi chủ thể có địa vị pháp lý rõ ràng, theo trình tự chặt chẽ và có cơ chế để người chấp hành án được trình bày ý kiến. Việc Công an cấp xã là cơ quan được giao nhiệm vụ chứ không phải cơ quan thi hành án hình sự khiến yêu cầu này càng cần được quy định cụ thể.

2.2.3. *Bắt cập về công tác kiểm sát*

Kiểm sát việc thi hành án hình sự là thiết chế bảo đảm pháp chế trực tiếp nhất đối với hoạt động thi hành án treo, song lại là nội dung ít được đặt ra khi bàn về mô hình chủ thể mới. Có hai lý do khiến điều kiện này cần được xem xét riêng.

Thứ nhất, trong số 16 điều của Luật năm 2019 không được kế thừa có điều luật chung về kiểm sát việc thi hành án hình sự và điều luật về trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thi hành án hình sự¹⁰. Chức năng kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân đối với thi hành án hình sự có cơ sở hiến định và được quy định trong Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, nên không vì thế mà mất đi. Tuy nhiên, việc điều luật chung không còn đặt ra yêu cầu rà soát xem các quy định về kiểm sát đã được

9) Chính phủ (2026). *Nghị định số 170/2026/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thi hành án hình sự*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=218166>.

10) Xem chú thích 7. Trong số 16 điều không được kế thừa có Điều 7 của Luật năm 2019 về kiểm sát việc thi hành án hình sự và Điều 5 về trách nhiệm phối hợp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thi hành án hình sự.

thể hiện đầy đủ ở đâu trong Luật Thi hành án hình sự năm 2025, đặc biệt là kiểm sát hoạt động của chủ thể mới ở cấp xã.

Thứ hai, đối tượng kiểm sát đã thay đổi cả về số lượng lẫn tính chất. Trước đây, Viện kiểm sát nhân dân hoạt động của một cơ quan thi hành án hình sự chuyên trách ở cấp huyện; nay là hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp xã và Công an cấp xã trên toàn bộ số đơn vị hành chính cấp xã, trong khi hệ thống Viện kiểm sát nhân dân cũng vừa được tổ chức lại theo khu vực. Nếu không có cơ chế kiểm sát định kỳ và có trọng tâm, thì chính những thủ tục chấp hành án treo như: nhận xét định kỳ hình thức, biên bản vi phạm nghĩa vụ được lập thiếu căn cứ và sẽ không có thiết chế nào phát hiện được trước khi Tòa án ra quyết định buộc chấp hành hình phạt tù.

2.2.4. Bất cập về thực thi chức năng giáo dục

Án treo hướng tới hai chức năng là giám sát và giáo dục, trong đó chức năng thứ hai mới là lý do tồn tại của chế định. Nếu chỉ cần giám sát để bảo đảm người bị kết án không phạm tội mới, nhà làm luật đã không cần đến một biện pháp miễn chấp hành hình phạt tù có điều kiện. Đây cũng là một bất cập kế thừa, nhưng mô hình chủ thể mới làm cho nó trở nên rõ nét hơn.

Đối chiếu với yêu cầu đó, Luật năm 2025 quy định rất chi tiết các hành vi thuộc chức năng giám sát: triệu tập, lấy cam kết, lập biên bản vi phạm, nhận xét định kỳ, báo cáo, đề nghị buộc chấp hành hình phạt tù. Trong khi đó, chức năng giáo dục hầu như chỉ xuất hiện trong tên gọi của nhiệm vụ mà không được cụ thể hóa thành nội dung, quy trình hay tiêu chí đánh giá. Người thực hiện trực tiếp lại là lực lượng Công an cấp xã, vốn có ưu thế về quản lý địa bàn nhưng không được đào tạo chuyên sâu về công tác giáo dục, tư vấn hướng nghiệp hay hỗ trợ tâm lý.

Các thiết chế xã hội có thể đảm nhận phần việc này thì lại chưa được luật gán nhiệm vụ cụ thể. Gia đình được khoản 2 Điều 65 Bộ luật Hình sự năm 2015 đặt trách nhiệm phối hợp, nhưng đó là trách nhiệm không kèm nội dung và không kèm cơ chế bảo đảm thực hiện. Đã có ý kiến cho rằng khoảng trống pháp lý trong thi hành án treo làm giảm sự tham gia của gia đình, cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội vào việc giáo dục, hỗ trợ người chấp hành án tái hòa nhập cộng đồng, và điều này đặc biệt đáng lưu ý đối với người chưa thành niên phạm tội (Phạm Minh Vương, 2026). Ở đây có thể bổ sung một nhận xét: đối với người dưới 18 tuổi được hưởng án treo, cơ sở giáo dục nơi người đó đang theo học là thiết chế giáo dục tự nhiên và thường xuyên nhất, song không được giao nhiệm vụ phối hợp trong chế định này.

2.3. Một số kiến nghị

Trên cơ sở một số bất cập trên, để đảm bảo việc thực thi chấp hành án treo đối với người phạm tội đạt hiệu quả, tác giả kiến nghị một số nội dung sau:

Thứ nhất, cần sửa đổi khoản 2 Điều 65 Bộ luật Hình sự năm 2015 theo hướng bỏ chủ thể “cơ quan, tổ chức nơi người đó làm việc” và quy định thống nhất chủ thể được giao giám sát, giáo dục là Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người được hưởng án treo cư trú hoặc đơn vị quân đội nơi người đó làm việc. Sự thống nhất giữa luật nội dung và luật hình thức là điều kiện tiên quyết để chấm dứt tình trạng quy phạm không có cơ chế thi hành. Trong thời gian chưa sửa được Bộ luật Hình sự, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao cần hướng dẫn áp dụng thống nhất theo chủ thể được quy định tại Luật Thi hành án hình sự năm 2025.

Thứ hai, cần sửa đổi Nghị quyết số 02/2018/NQ-HĐTP với ba nội dung: hướng dẫn cách ghi chủ thể được giao giám sát, giáo dục trong phần quyết định của bản án cho phù hợp với mô hình chủ thể mới; rà soát tiêu chí “nơi làm việc ổn định” khi xem xét cho hưởng án treo trong điều kiện cơ quan, tổ chức nơi làm việc không còn nhiệm vụ giám sát, giáo dục; và hướng dẫn xử lý đối với các bản án đã tuyên trước ngày 01/7/2026 mà phần quyết định ghi chủ thể theo mô hình cũ.

Thứ ba, cần ban hành văn bản phân định rành mạch nhiệm vụ giữa Ủy ban nhân dân cấp xã và Công an cấp xã, theo hướng: Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm bảo đảm điều kiện thực hiện và kiểm

tra việc thực hiện, kèm theo thẩm quyền tương ứng để thực hiện việc kiểm tra đó; Công an cấp xã chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của hồ sơ, biên bản và nhận xét định kỳ do mình lập. Văn bản này đồng thời cần xác định rõ người có thẩm quyền ký các tài liệu được dùng làm căn cứ để Tòa án xem xét buộc chấp hành hình phạt tù, cùng trình tự bảo đảm quyền trình bày ý kiến của người chấp hành án trước khi đề nghị được lập.

Thứ tư, cần bổ sung cơ chế kiểm sát phù hợp với chủ thể mới. Viện kiểm sát nhân dân khu vực cần được quy định rõ về định kỳ và trọng tâm kiểm sát đối với hoạt động thi hành án treo tại cấp xã, trong đó ưu tiên kiểm sát tính có căn cứ của biên bản vi phạm nghĩa vụ và bản nhận xét định kỳ - những tài liệu trực tiếp dẫn tới việc buộc chấp hành hình phạt tù. Đồng thời, cần rà soát để bảo đảm các nội dung của điều luật chung về kiểm sát thi hành án hình sự trước đây đã được thể hiện đầy đủ trong Luật năm 2025 hoặc trong văn bản hướng dẫn.

Thứ năm, cần bổ sung thiết chế bảo đảm chức năng giáo dục. Cụ thể: quy định nội dung tối thiểu của hoạt động giáo dục trong thời gian thử thách, gắn với đặc điểm nhân thân và loại tội đã phạm; giao nhiệm vụ phối hợp cho cơ sở giáo dục nơi người dưới 18 tuổi được hưởng án treo đang theo học, với nội dung phối hợp giới hạn ở hỗ trợ giáo dục và bảo mật thông tin nhằm tránh kỳ thị; xây dựng cơ chế huy động tổ chức chính trị - xã hội ở cơ sở và người có uy tín trong cộng đồng tham gia; đồng thời gắn việc thi hành án treo với các chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giới thiệu việc làm tại địa phương.

3. Kết luận

Luật Thi hành án hình sự năm 2025 đã giải quyết được vấn đề cấp thiết nhất mà mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra cho chế định án treo, đó là xác định lại chủ thể quản lý, giám sát, giáo dục người chấp hành án tại cộng đồng. Cách tiếp cận của nhà làm luật là hợp lý: đưa trách nhiệm về cấp gần dân nhất và tách bạch chủ thể chịu trách nhiệm với chủ thể trực tiếp thực hiện.

Tuy nhiên, xác định lại chủ thể mới chỉ là điều kiện cần. Điều kiện đủ nằm ở tính đồng bộ giữa luật nội dung và văn bản hướng dẫn, ở sự rành mạch của cơ chế chịu trách nhiệm, ở nguồn lực tương xứng với quy mô địa bàn cấp xã sau sắp xếp, ở cơ chế kiểm sát phù hợp với chủ thể mới, và ở việc khôi phục vị trí của chức năng giáo dục vốn là lý do tồn tại của án treo. Trong đó, hai nhóm điều kiện đầu và nhóm cuối là bất cập kế thừa mà Luật mới chưa khắc phục; hai nhóm còn lại phát sinh trực tiếp từ mô hình chủ thể mới và cần được xử lý sớm. Nếu chỉ giám sát mà không giáo dục thì án treo bị thu hẹp thành một cơ chế theo dõi hành chính đối với người bị kết án; còn nếu chỉ giao trách nhiệm mà không bảo đảm nguồn lực và thẩm quyền tương ứng thì trách nhiệm ấy sẽ dừng lại trên văn bản (Trịnh Thị Hạnh, 2026).

Tài liệu tham khảo

Nguyễn Ngọc Kiên, Trương Thị Thu Hằng, & Hồ Minh Tùng (2023). Một số bất cập của Luật Thi hành án hình sự năm 2019 về án treo và giải pháp hoàn thiện. *Tạp chí Kiểm sát*, (6). <https://kiemsat.vn/mot-so-bat-cap-cua-luat-thi-hanh-an-hinh-su-nam-2019-ve-an-treo-va-giai-phap-hoan-thien-65560.html>.

Nguyễn Thị Trâm Anh (2020). Những bất cập tồn tại về chế định án treo theo pháp luật hình sự Việt Nam hiện hành. *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*, Chuyên đề 3(41), 28–32. <https://vjol.info.vn/index.php/tks/article/download/54450/45071/>.

Phan Thị Phương Hiền (2024). Quy định về án treo theo pháp luật hình sự Việt Nam. *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, 9(181), 65–76. <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.118>.

Hoàng Nguyên Thắng (2021). Thẩm quyền giám sát, giáo dục đối với người chấp hành án treo, cải tạo không giam giữ theo quy định của pháp luật hiện hành. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (22). <https://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210965/Tham-quyen-giam-sat-giao-duc-doi-voi-nguoi-chap-hanh-an-treo-cai-tao-khong-giam-giu-theo-quy-dinh-cua-phap-luat-hien-hanh.html>.

Trịnh Thị Hạnh (2026). Hoàn thiện quy định của Luật Thi hành án hình sự năm 2025 về vai trò của Tòa án trong thi hành án hình sự. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, kỳ 2(447). <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-quy-dinh-cua-luat-thi-hanh-an-hinh-su-nam-2025-ve-vai-tro-cua-toa-an-trong-thi-hanh-an-hinh-su-9328.html>.

Thủ tướng Chính phủ (2026). *Quyết định số 99/QĐ-TTg ngày 15/01/2026 ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Thi hành án hình sự năm 2025*. <https://vanban.chinhphu.vn/?classid=2&docid=216668&pageid=27160>.

Phạm Minh Vương (2026). Một số bất cập trong việc áp dụng, thi hành án treo và kiến nghị hoàn thiện. *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*. <https://tapchitoaan.vn/mot-so-bat-cap-trong-viec-ap-dung-thi-hanh-an-treo-va-kien-ngh-i-hoan-thien15502.html>.