

PHÁP LUẬT VỀ DẪN ĐỘ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG*

Để hoàn thiện pháp luật về dẫn độ, tác giả kiến nghị cần tiến hành nhiều giải pháp và có lộ trình thích hợp, cụ thể là: Nghiên cứu xây dựng Dự thảo Luật dẫn độ; tăng cường đàm phán, ký kết điều ước quốc tế về dẫn độ, rút bảo lưu các điều khoản về dẫn độ trong điều ước đa phương; hướng dẫn nguyên tắc có đi có lại...

*Từ khóa: Dẫn độ, nguyên tắc có đi có lại; tương trợ tư pháp về hình sự.
Nhận bài: 26/7/2021; biên tập xong: 30/7/2021; duyệt bài: 04/8/2021.*

1. Quy định của pháp luật về dẫn độ

Theo Điều 32 Luật tương trợ tư pháp (TTTP) năm 2007 thì dẫn độ là việc một nước chuyển giao cho nước khác người có hành vi phạm tội hoặc người bị kết án hình sự đang có mặt trên lãnh thổ nước mình để nước được chuyển giao truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thi hành án đối với người đó¹. Hoạt động dẫn độ được thực hiện nhằm hai mục đích, gồm: Truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thi hành án hình sự. Sự đồng ý với việc dẫn độ của đối tượng bị dẫn độ không là yếu tố quyết định cho việc bị dẫn độ.

Theo các quy định hiện hành, dẫn độ là một hình thức TTTP về hình sự; đồng thời, dẫn độ là nội dung hợp tác quốc tế trong tố tụng hình sự. Hoạt động dẫn độ được điều chỉnh bởi pháp luật quốc gia, pháp luật quốc tế (các điều ước quốc tế (ĐUQT) đa phương hoặc song phương) và có thể được thực hiện theo nguyên tắc có đi có lại. Pháp luật về dẫn độ là bộ phận của hệ thống pháp luật về an ninh, trật tự, bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật thuộc nhiều ngành luật khác nhau và các ĐUQT điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động dẫn độ.

*Thiếu tá, Tiến sĩ, Giảng viên Học viện Cảnh sát nhân dân.

1. Điều 32 Luật tương trợ tư pháp năm 2007.

Hiện nay, dẫn độ được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, cụ thể là: Khoản 2 Điều 17 Hiến pháp năm 2013: “Công dân Việt Nam không thể bị trục xuất, giao nộp cho nhà nước khác”. Đây là quyền hiến định của công dân Việt Nam. Việc xác định công dân ở Việt Nam được thực hiện theo Luật quốc tịch năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014; Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017. Trong Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2015, dẫn độ được quy định tại Chương XXXV (Hợp tác quốc tế) với 18 điều (từ Điều 491 đến Điều 508), theo đó, Bộ Công an là cơ quan trung ương của Việt Nam trong hoạt động dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù, Viện kiểm sát nhân dân tối cao là cơ quan trung ương của Việt Nam trong hoạt động TTTP về hình sự và những hoạt động hợp tác quốc tế khác theo quy định của pháp luật (Điều 493). Trong Luật TTTP năm 2007, dẫn độ được quy định tại Chương 4, gồm 17 điều (từ Điều 32 đến Điều 48).

Dẫn độ còn được quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật, như Luật Công an nhân dân năm 2018, Luật thi hành án hình sự năm 2019, Luật thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015...

Trên bình diện pháp luật quốc tế, tính đến tháng 6/2021, Việt Nam là thành viên của 22 ĐUQT đa phương, 10 hiệp định TTTP song phương có quy định về dẫn độ và 14 hiệp định song phương chuyên biệt về dẫn độ². Việt Nam đang nghiên cứu, đề xuất không coi 10/22 ĐUQT đa phương nêu trên là cơ sở pháp lý trực tiếp về dẫn độ³. Các văn bản quy phạm pháp luật và các ĐUQT được viện dẫn là cơ sở pháp lý để các cơ quan có

thẩm quyền ở Việt Nam hợp tác với các cơ quan tương ứng của nước ngoài trong việc tiến hành dẫn độ.

2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về dẫn độ ở Việt Nam

2.1. Kết quả áp dụng pháp luật về dẫn độ

Tính đến hết tháng 6/2021, Bộ Công an đã tiếp nhận và xử lý 27 yêu cầu dẫn độ của nước ngoài (14 yêu cầu theo các hiệp định song phương về dẫn độ giữa Việt Nam và Liên bang Nga, Cộng hòa Séc, Cộng hòa Bulgaria, Cộng hòa Indonesia, Australia; 13 yêu cầu theo nguyên tắc có đi có lại với Cộng hòa Litva, Malaysia, Cộng hòa Tunisia, Vương quốc Anh, Thổ Nhĩ Kỳ).⁴

Các đơn vị có thẩm quyền trong Công an nhân dân đã lập và chuyển 38 hồ sơ yêu cầu dẫn độ đến cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài (gồm 21 yêu cầu theo các hiệp định song phương giữa Việt Nam và Liên bang Nga, Australia, Cộng hòa Belarus, Vương quốc Campuchia, Cộng hòa Ukraine, Cộng

3. Gồm: Công ước về trừng trị việc chiếm giữ bất hợp pháp tàu bay năm 1970; Công ước thống nhất về các chất ma túy năm 1961; Công ước về các chất hướng thần năm 1971; Công ước về chống buôn bán bất hợp pháp các chất ma túy, chất hướng thần năm 1988; Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng năm 2003; Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000; Công ước về bảo vệ thực thể vật liệu hạt nhân năm 1980 (sửa đổi năm 2005); Công ước của Liên hợp quốc về chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người năm 1984; Công ước quốc tế về chống bắt con tin năm 1979; Công ước quốc tế về chống khủng bố bằng bom năm 1997. Hiện nay, Bộ Công an đang nghiên cứu, đề xuất việc rút tuyên bố, bảo lưu về dẫn độ đối với các ĐUQT này.

2, 4, 5. Nguồn: Phòng pháp luật và điều ước quốc tế, dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù, Cục pháp chế và cải cách hành chính, tư pháp - Bộ Công an, năm 2021.

hòa Séc, Cộng hòa Bulgaria và 17 yêu cầu theo nguyên tắc có đi có lại với Vương quốc Anh, Hồng Kông - Trung Quốc, Nhật Bản...)⁵.

2.2. Những khó khăn, vướng mắc trong áp dụng pháp luật về dẫn độ

Thứ nhất, bốn lĩnh vực TTTP (dẫn độ, TTTP về hình sự, dân sự, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù) được quy định chung trong một đạo luật, gây khó khăn cho các cơ quan thực thi pháp luật trong nước và nước ngoài khi áp dụng pháp luật về dẫn độ.

Lý luận và thực tiễn đều cho thấy TTTP về dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người bị kết án phạt tù là các quan hệ pháp luật tương đối độc lập với nhau, có đối tượng, nguyên tắc, phạm vi và phương pháp điều chỉnh khác nhau; nội dung, trình tự, thủ tục, biện pháp và cơ quan thực hiện các công tác này cũng không giống nhau. Việc quy định bốn lĩnh vực này trong cùng một văn bản là Luật TTTP năm 2007 như hiện nay đã gây nên những bất cập cả về lý luận và thực tiễn áp dụng. Xu thế chung của các quốc gia trên thế giới hiện nay là xây dựng riêng Luật dẫn độ để thuận lợi cho việc áp dụng. Các quốc gia ở châu Á như: Trung Quốc, Thái Lan, Singapore, Indonesia, Malaysia... đều ban hành luật riêng về dẫn độ. Liên hợp quốc đã thông qua Luật mẫu về dẫn độ năm 2004 để làm tài liệu cho các quốc gia tham khảo, xây dựng pháp luật trong nước về dẫn độ. Bên cạnh đó, nhiều quốc gia ký kết hiệp định TTTP chung cả về dân sự và hình sự với Việt Nam trước đây đã đề nghị đàm phán, ký kết các hiệp định riêng về lĩnh vực dẫn độ. Thực tế, Việt Nam đã đàm phán lại các hiệp định song phương về dẫn độ với Hungary, Mông Cổ; chuẩn bị đàm phán lại với Lào, Ukraine...).

Thứ hai, pháp luật Việt Nam còn có điểm chưa tương thích với pháp luật, thông lệ và các ĐUQT về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên.

Đối chiếu với hệ thống pháp luật, thông lệ và các ĐUQT về dẫn độ, pháp luật Việt Nam nói chung và Luật TTTP năm 2007 nói riêng có một số điểm chưa tương thích hoặc chưa có quy định, dẫn đến khó khăn trong triển khai, tổ chức thực hiện, cụ thể là:

- *Về cơ quan trung ương của Việt Nam:* Theo 11 hiệp định TTTP quy định về dẫn độ mà Việt Nam ký với các nước trước năm 2007, Viện kiểm sát nhân dân tối cao là cơ quan đầu mối về dẫn độ của Việt Nam. Tuy nhiên, Điều 65 Luật TTTP năm 2007 quy định Bộ Công an là cơ quan đầu mối về dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù. Việc quy định không thống nhất như trên đã gây khó khăn cho quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Bộ Công an trong dẫn độ⁶. Để giải quyết cơ bản vấn đề này, Bộ Công an đã báo cáo cấp có thẩm quyền cho phép đàm phán, ký lại các hiệp định đã ký trước đây theo hướng tách nội dung về dẫn độ thành hiệp định riêng. Mặc dù vậy, đến nay mới hoàn thành việc ký kết lại hiệp định dẫn độ với Hungary và đang triển khai đàm phán với Mông Cổ, các quốc gia khác chưa có phản hồi về việc đàm phán lại.

6. Ngày 11/6/2013, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã có Công văn số 1960/VKSTC-HTQT&TTTPHS gửi Bộ Ngoại giao đề nghị thông báo cho các nước có liên quan về việc thay đổi cơ quan trung ương về dẫn độ thành Bộ Công an để phù hợp với quy định của pháp luật Việt Nam. Tuy nhiên, ngày 17/7/2013, Bộ Ngoại giao có Công văn số 2648/BNG-LS trả lời về vấn đề này, theo đó, việc thay đổi cơ quan trung ương phải thực hiện dưới hình thức sửa đổi các hiệp định đã ký trước đây.

- *Quy định về bắt khẩn cấp*: Luật TTTP năm 2007 không quy định về “bắt khẩn cấp” trước khi nước yêu cầu đưa ra yêu cầu dẫn độ chính thức. Thông lệ quốc tế và các ĐUQT về dẫn độ Việt Nam đã ký kết có quy định này để ngăn chặn ngay việc người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn. Theo đó, nước yêu cầu dẫn độ có thể gửi yêu cầu bắt khẩn cấp đến nước được yêu cầu kèm theo cam kết sẽ gửi yêu cầu dẫn độ chính thức trong thời gian sớm nhất có thể. Do chưa được quy định trong các văn bản pháp luật trong nước có liên quan nên biện pháp này không được áp dụng trên thực tế. Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 đã quy định về các biện pháp ngăn chặn để bảo đảm việc xem xét yêu cầu dẫn độ hoặc thi hành quyết định dẫn độ gồm: Bắt, tạm giam, cấm đi khỏi nơi cư trú, đặt tiền để bảo đảm, tạm hoãn xuất cảnh. Tuy nhiên, các biện pháp ngăn chặn chỉ được áp dụng đối với người bị xem xét yêu cầu dẫn độ; bị dẫn độ sau khi Tòa án đã có quyết định xem xét yêu cầu dẫn độ hoặc quyết định dẫn độ đối với người đó đã có hiệu lực pháp luật.

- *Quy định về thủ tục dẫn độ đơn giản*: Thủ tục dẫn độ đơn giản đã được quy định trong một số hiệp định về dẫn độ. Theo đó, trong trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ đồng ý với việc ra lệnh dẫn độ, việc dẫn độ có thể được tiến hành kể cả khi các điều kiện về thủ tục chưa hoàn tất. Tuy nhiên, Luật TTTP năm 2007 lại không quy định nội dung này, cho thấy sự không tương thích với các ĐUQT.

- *Vấn đề cam kết không áp dụng án tử hình*: Pháp luật Việt Nam hiện nay vẫn quy định hình phạt tử hình và không hạn chế việc dẫn độ đối với người có thể bị kết án tử

hình. Tuy nhiên, một số hiệp định về dẫn độ giữa Việt Nam và các nước quy định về cam kết không áp dụng án tử hình (như: Điều 70 Hiệp định TTTP và pháp lý về các vấn đề dân sự, gia đình, lao động và hình sự giữa Việt Nam và Cộng hòa Belarus; Điều 1 Nghị định thư bổ sung Hiệp định giữa Việt Nam và Liên bang Nga về TTTP và pháp lý về dân sự và hình sự; điểm d khoản 1 Điều 3 Hiệp định dẫn độ giữa Việt Nam và Australia...). Theo đó, việc dẫn độ sẽ bị từ chối trong trường hợp tội phạm bị yêu cầu dẫn độ bị kết án tử hình theo pháp luật của bên ký kết yêu cầu, nhưng bên ký kết yêu cầu không đảm bảo chắc chắn cho bên ký kết được yêu cầu rằng sẽ không thi hành bản án tử hình đó.

Một số quốc gia, đặc biệt là ở châu Âu, không quy định hình phạt tử hình. Do đó, khi tiến hành TTTP về dẫn độ, các quốc gia này đều đề nghị Việt Nam cam kết không tuyên phạt tử hình hoặc tuyên phạt nhưng không thi hành đối với người phạm tội.

- *Giải quyết trường hợp nước ngoài xin quá cảnh người bị dẫn độ*: Trong ĐUQT về dẫn độ, các nước thường quy định một điều khoản liên quan đến việc quá cảnh người bị dẫn độ từ một nước thứ ba và người bị dẫn độ thường là đối tượng nguy hiểm cho xã hội nên cần được áp giải và bảo vệ nghiêm ngặt. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam chưa có quy định cụ thể về thủ tục áp giải và bảo vệ đối với người bị dẫn độ. Do vậy, cần bổ sung quy định cơ quan có thẩm quyền quản lý, cho phép cũng như áp giải, giam giữ, bảo vệ vòng ngoài đối với người bị dẫn độ quá cảnh; xác định rõ cơ quan ở các cửa khẩu có thể thực hiện nhiệm vụ này (cơ quan quản lý xuất nhập cảnh, an ninh cửa khẩu hay an

ninh hàng không...).

Thứ ba, quy định trách nhiệm, quan hệ phối hợp giữa Bộ Công an với Bộ Ngoại giao và cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài chưa chặt chẽ: Theo các điều 66, 67 Luật TTTP năm 2007, Bộ Ngoại giao có trách nhiệm chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong TTTP với nước hữu quan; cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài có trách nhiệm tiếp nhận các yêu cầu ủy thác tư pháp của nước ngoài, chuyển về cho các cơ quan có thẩm quyền trong nước và chuyển hồ sơ ủy thác tư pháp của cơ quan có thẩm quyền ở Việt Nam cho Bộ Ngoại giao của nước sở tại, để chuyển cho cơ quan có thẩm quyền của nước này xem xét, thực hiện. Tuy nhiên, thực tiễn thời gian qua cho thấy kết quả chuyển hồ sơ dẫn độ qua Bộ Ngoại giao chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

Thứ tư, thiếu quy định pháp luật để điều chỉnh các trường hợp phát sinh trên thực tế: Luật TTTP năm 2007 chưa có quy định điều chỉnh trường hợp yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước đó; người bị dẫn độ là công dân Việt Nam bị nước ngoài yêu cầu dẫn độ để thi hành án; người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn khỏi Việt Nam trước khi có căn cứ áp dụng biện pháp ngăn chặn; kết hợp thủ tục dẫn độ và thủ tục yêu cầu nước ngoài truy cứu trách nhiệm hình sự.

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dẫn độ

Những khó khăn, vướng mắc nêu trên có nhiều nguyên nhân, nhưng cơ bản là do pháp luật về dẫn độ ở Việt Nam chưa hoàn

thiện, chưa thực sự phù hợp với thực tiễn, còn nhiều quy định không khả thi, làm giảm hiệu quả công tác này. Để hoàn thiện pháp luật về dẫn độ, cần tiến hành đồng bộ nhiều giải pháp và có lộ trình thích hợp. Trong phạm vi nghiên cứu bài viết, chúng tôi đề xuất một số giải pháp sau:

Một là, nghiên cứu xây dựng Luật dẫn độ.

Giải pháp mang tính toàn diện, lâu dài là xây dựng luật riêng để điều chỉnh về dẫn độ, thể chế hóa chủ trương tại Mục 6 Chương II Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là “sớm ban hành Luật dẫn độ...”.

Luật dẫn độ phải được xây dựng trên cơ sở tổng kết thực tiễn công tác dẫn độ; kế thừa các quy định hợp lý, sửa đổi, bổ sung các quy định không còn phù hợp, nội luật hóa các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên, khắc phục những bất cập, hạn chế của Luật TTTP năm 2007, đáp ứng yêu cầu bảo đảm an ninh, trật tự trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo; tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước về dẫn độ phù hợp với điều kiện, thực tiễn của Việt Nam theo yêu cầu của xu thế hội nhập, hợp tác quốc tế⁷.

7. Hiện nay, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (Công văn số 1083/VPCP-PL ngày 30/01/2018 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng giao Bộ Công an lập đề nghị xây dựng Luật dẫn độ trình Chính phủ trong năm 2019; đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2025), Bộ Công an đang chủ trì, phối hợp với Công an các đơn vị, địa phương và cơ quan chức năng của các bộ, ngành có liên quan tổ chức nghiên cứu lập đề nghị xây dựng Luật dẫn độ. Dự kiến, Bộ Công an sẽ trình Chính phủ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật dẫn độ trong năm 2023.

Nội dung cụ thể, Luật dẫn độ cần quy định về bắt khẩn cấp để dẫn độ, dẫn độ đơn giản khi có sự đồng ý của người bị yêu cầu; thủ tục áp giải và bảo vệ đối với người bị dẫn độ quá cảnh trên lãnh thổ Việt Nam; quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục để Việt Nam có thể cam kết không áp dụng án tử hình; quy định rõ thẩm quyền ra yêu cầu dẫn độ từ phía cơ quan của Việt Nam là từ cấp tỉnh hoặc cơ quan quản lý thi hành án hình sự trong trường hợp yêu cầu dẫn độ để tiếp tục thi hành án hình sự ở Việt Nam; quy định chi tiết trình tự, thủ tục dẫn độ đi và tiếp nhận dẫn độ về Việt Nam.

Hai là, tăng cường đàm phán, ký kết ĐUQT về dẫn độ, nghiên cứu rút bảo lưu các điều khoản về dẫn độ trong các ĐUQT đa phương.

Để cơ sở pháp lý cho việc hợp tác với các nước ngày càng hoàn thiện, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động dẫn độ thì việc chủ động đàm phán, ký kết các ĐUQT về dẫn độ được xác định là nhiệm vụ quan trọng. Trong đó, cần chú ý ký kết với các nước láng giềng, trong khu vực và các nước có quan hệ truyền thống với Việt Nam.

Đối với 10/22 ĐUQT đa phương mà Việt Nam đã là thành viên và hiện đang nghiên cứu để tuyên bố không coi là cơ sở pháp lý trực tiếp để dẫn độ, cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất việc rút các tuyên bố, bảo lưu với từng ĐUQT này nhằm củng cố và tăng cường cơ sở pháp lý trong hợp tác về dẫn độ với các quốc gia⁸. Bên cạnh đó,

8. Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 của Cục pháp chế và cải cách hành chính, tư pháp - Bộ Công an, Hà Nội, năm 2021.

cần nghiên cứu, đề xuất việc đàm phán lại các hiệp định TTTP mà Việt Nam đã ký trước năm 2000 để phù hợp với pháp luật và tình hình hợp tác hiện nay, nhất là việc thống nhất lược bỏ các quy định về bắt giữ, chuyển giao đối tượng không phù hợp với điều khoản về thủ tục dẫn độ. Trong đó, đối với các hiệp định chung gồm nhiều lĩnh vực (hình sự, dân sự, lao động, gia đình), cần sửa đổi theo hướng tách thành các hiệp định riêng về dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù, TTTP về hình sự.

Ba là, cần có văn bản hướng dẫn về nguyên tắc có đi có lại trong giải quyết yêu cầu dẫn độ; quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về chức năng, nhiệm vụ và quan hệ phối hợp của cơ quan trung ương và các cơ quan liên quan trong thực hiện pháp luật về dẫn độ.

Để thực hiện hợp tác quốc tế trong dẫn độ đạt hiệu quả, trước mắt khi chưa xây dựng Luật dẫn độ, chúng tôi đề xuất liên ngành tư pháp trung ương cần có Thông tư liên tịch hướng dẫn cụ thể về các nội dung sau: Điều kiện, nguyên tắc, trình tự, thủ tục áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong thực hiện các yêu cầu dẫn độ của nước ngoài và yêu cầu dẫn độ của Việt Nam đối với nước ngoài; xác định rõ trách nhiệm của Bộ Ngoại giao và cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài trong thực hiện nguyên tắc có đi có lại; xác định rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quan hệ phối hợp của cơ quan trung ương của Việt Nam trong dẫn độ với các bộ, ngành (Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao).□