

Số: /TTr-BCA-V03

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

DỰ THẢO 2**TỜ TRÌNH**
về việc xây dựng dự án Luật Dẫn độ

Kính gửi: Chính phủ

Căn cứ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Nghị quyết số 129/2024/QH15 ngày 08/6/2024 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024; thực hiện Bản phân công của Thủ tướng Chính phủ về cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật được điều chỉnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 (kèm theo Quyết định số 568/QĐ-TTg ngày 26/6/2024 của Thủ tướng Chính phủ), sau khi tiếp thu ý kiến của Chính phủ và Thành viên Chính phủ, Bộ Công an báo cáo Chính phủ về việc xây dựng dự án Luật Dẫn độ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT

Luật Tương trợ tư pháp (Luật TTTP) được ban hành ngày 21/11/2007 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2008. Luật gồm 7 Chương với 72 Điều quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện tương trợ tư pháp (TTTP) về dân sự, TTTP về hình sự, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù và dẫn độ giữa Việt Nam với nước ngoài; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước Việt Nam trong TTTP. Trong đó, hoạt động dẫn độ được quy định tại Chương IV (từ Điều 32 đến Điều 48) và một số quy định tại Chương I, Chương VI. Luật TTTP đã thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về tăng cường hội nhập quốc tế về pháp luật và cải cách tư pháp; nội luật hóa một số cam kết quốc tế của Việt Nam trong lĩnh vực tư pháp.

Tuy nhiên, cùng với những yêu cầu mới phát sinh của quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế, yêu cầu cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, sau hơn 15 năm thực hiện, Luật TTTP đã bộc lộ những hạn chế, ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động dẫn độ. Chính vì vậy, thực tiễn công tác dẫn độ đặt ra yêu cầu bức thiết là phải xây dựng Luật Dẫn độ.

1. Về cơ sở chính trị

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và xu hướng toàn cầu hóa, không một quốc gia nào có thể tồn tại và phát triển một cách hoàn toàn biệt lập mà không có quan hệ với các quốc gia khác. Quá trình hội nhập với thế giới mang lại những lợi ích to lớn để các nước có cơ hội phát triển kinh tế, văn hóa xã hội nhưng đồng thời cũng mang đến những tác động tiêu cực. Một trong số đó là việc gia tăng các tội phạm có tính chất nguy hiểm, tội phạm xuyên quốc gia, tội phạm quốc tế, tội phạm phi truyền thống. Thực tế này đòi hỏi pháp luật có liên quan phải tiếp tục được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý hiệu quả cho hoạt động này.

Việc xây dựng Luật Dẫn độ nhằm hiện thực hoá các chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về tăng cường hợp tác quốc tế về pháp luật và hoàn thiện pháp luật TTTP nói chung và dẫn độ nói riêng thể hiện tại Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới (Nghị quyết 08)¹; Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị khóa IX về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và Kết luận số 83-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW²; Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị khóa IX về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 và Kết luận số 84-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tổng kết 15 năm thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW³; Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế (Nghị quyết 22)⁴ và phương hướng hoàn thiện thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đề ra trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng⁵; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới⁶.

¹ Mục B.7 Nghị quyết 08 đặt ra nhiệm vụ phổ biến rộng rãi và tổ chức thực hiện tốt các Công ước quốc tế, Hiệp định tương trợ tư pháp mà Nhà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập

² Nghị quyết và Kết luận xác định một trong các nhiệm vụ trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về hội nhập quốc tế là “*Chú trọng việc nội luật hóa những điều ước quốc tế mà Nhà nước ta là thành viên liên quan đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội. Sớm ban hành Luật dẫn độ tội phạm và chuyển giao người bị kết án phạt tù*”

³ Nghị quyết và Kết luận này cũng xác định một trong những nhiệm vụ chiến lược cải cách tư pháp là “*hoàn thiện chính sách, pháp luật hình sự, pháp luật dân sự và thủ tục tố tụng tư pháp*” và “*tăng cường hợp tác quốc tế về tư pháp*”

⁴ Mục III.2 Nghị quyết đề ra định hướng chủ yếu là Thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã thỏa thuận

⁵ Một trong những phương hướng, nhiệm vụ đầy mạnh nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế được nêu tại Mục IV.2 Báo cáo là hoàn thiện pháp luật về tương trợ tư pháp.

⁶ Nghị quyết xác định một trong các mục tiêu trọng tâm là xây dựng “*Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận*”

2. Về cơ sở pháp lý

Việc nghiên cứu tách Luật TTTP thành các luật riêng được đưa vào Đề án số 292-ĐA/ĐĐQH15 ngày 20/10/2021 của Đảng đoàn Quốc hội về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và được phê duyệt theo Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (Kết luận số 19-KL/TW). Triển khai Kết luận số 19-KL/TW, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 về triển khai thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV. Trên cơ sở này, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (Quyết định số 2114/QĐ-TTg). Theo các kế hoạch này, Bộ Tư pháp được giao chủ trì phối hợp với các bộ, ngành nghiên cứu, rà soát Luật Tương trợ tư pháp; nghiên cứu khả năng tách ra xây dựng riêng dự án Luật Tương trợ tư pháp về dân sự, dự án Luật Tương trợ tư pháp về hình sự, dự án Luật điều chỉnh về dẫn độ và dự án Luật điều chỉnh về chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù để xem xét đưa vào Chương trình năm 2024-2025.

Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ Tư pháp đã trình Chính phủ Báo cáo số 248/BC-BTP ngày 8/8/2023 rà soát Luật Tương trợ tư pháp và nghiên cứu khả năng tách Luật Tương trợ tư pháp. Trên cơ sở Báo cáo này, Văn phòng Chính phủ có Công văn số 6409/VPCP-PL ngày 19/8/2023 thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ, theo đó nhất trí với đề xuất của Bộ Tư pháp về việc tách Luật Tương trợ tư pháp thành 04 luật riêng điều chỉnh từng lĩnh vực khác nhau (Luật Tương trợ tư pháp về dân sự, Luật Tương trợ tư pháp về hình sự, Luật Dẫn độ và Luật chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù) và yêu cầu sớm trình Chính phủ cùng một thời điểm (trước ngày 31/12/2023), xem xét, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 của Quốc hội. Ngày 08/6/2024, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 129/2024/QH15 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024; ngày 26/6/2024, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 568/QĐ-TTg phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật được điều chỉnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, theo đó giao Bộ Công an xây dựng Dự án Luật Dẫn độ, trình Chính phủ trong tháng 01/2025.

3. Cơ sở thực tiễn

3.1. Đối với việc tách Luật Tương trợ tư pháp

Việc tách Luật TTTP thành 04 luật điều chỉnh từng lĩnh vực, xuất phát từ những bất cập, hạn chế của Luật này và từ yêu cầu của thực tiễn, cụ thể:

Thứ nhất, Luật TTTP điều chỉnh chung cả bốn lĩnh vực dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù nhưng mỗi lĩnh vực lại có đối tượng, phạm vi điều chỉnh với tính chất đặc thù riêng, mục đích và tính chất, nguyên tắc hợp tác khác nhau. Cụ thể như: nguyên tắc hợp tác TTTP trong Luật được quy định chung cho cả bốn lĩnh vực nhưng khi áp dụng vào từng lĩnh vực lại không giống nhau, bởi vì dẫn độ, TTTP về hình sự xuất phát từ hoạt động tố tụng hình sự mang tính chất công quyền, còn TTTP về dân sự lại xuất phát từ yêu cầu giải quyết vụ việc của cá nhân, pháp nhân mang tính chất tư; hay nguyên tắc trong dẫn độ, TTTP về hình sự là trên cơ sở yêu cầu của nước yêu cầu, còn chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù lại chỉ được thực hiện khi có sự đồng ý của người bị yêu cầu chuyển giao; hoặc việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong TTTP về hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù có những yêu cầu chặt chẽ hơn so với TTTP về dân sự.

Thứ hai, chủ thể yêu cầu, chủ thể thực hiện, trình tự, thủ tục, thời gian thực hiện các yêu cầu TTTP trong từng lĩnh vực hoàn toàn độc lập và khác nhau.

Thứ ba, từ phương diện quản lý nhà nước, Luật TTTP quy định giao Bộ Tư pháp làm đầu mối giúp Chính phủ quản lý nhà nước chung cũng làm cho công tác quản lý nhà nước, phối hợp liên ngành trong triển khai thi hành Luật nhưng như trên đã đề cập mỗi lĩnh vực có đặc thù, nguyên tắc riêng, trình tự, thủ tục độc lập dẫn đến thực tiễn việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của các cơ quan gặp bất cập, hạn chế, cụ thể: (i) công tác quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp còn nặng về hình thức do chủ yếu chỉ được thực hiện thông qua hoạt động báo cáo trên cơ sở tổng hợp thông tin, số liệu từ các cơ quan đầu mối; (ii) các cơ quan đầu mối trong từng lĩnh vực TTTP khác khó phát huy hết vai trò, trách nhiệm và sự chủ động trong quản lý, chỉ đạo công tác TTTP ở lĩnh vực riêng do mình phụ trách.

Theo quy định của Luật TTTP, Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021) và Luật Điều ước quốc tế năm 2016 thì từng bộ, ngành (Bộ Tư pháp, Bộ Công an, VKSNDTC) chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế thuộc lĩnh vực mình được giao phụ trách. Hiện nay việc ký kết các điều ước quốc tế về TTTP được tách riêng từng lĩnh vực độc lập,

không điều chỉnh đa lĩnh vực như trước đây. Chính vì vậy, hiện nay Bộ Công an chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về dẫn độ và chuyển giao người bị kết án phạt tù, Bộ Tư pháp chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về TTTP dân sự, VKSNDTC chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về hình sự.

Thứ tư, hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật TTTP được thực hiện chủ yếu thông qua các điều ước quốc tế. Theo quy định của Luật TTTP, Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021) và Luật Điều ước quốc tế năm 2016 thì từng bộ, ngành (Bộ Tư pháp, Bộ Công an, VKSNDTC) chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế thuộc lĩnh vực mình được giao phụ trách. Hiện nay việc ký kết các điều ước quốc tế về TTTP được tách riêng từng lĩnh vực độc lập, không điều chỉnh đa lĩnh vực như trước đây. Chính vì vậy, hiện nay Bộ Công an chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về dẫn độ và chuyển giao người bị kết án phạt tù, Bộ Tư pháp chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về TTTP dân sự, VKSNDTC chủ trì đề xuất ký kết và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế về hình sự. Việc tách Luật TTTP, giao nhiệm vụ cơ quan đầu mối trong từng lĩnh vực cũng phù hợp với công tác ký kết, gia nhập và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà các bộ, ngành đang chủ trì.

Thứ năm, một số quy định của Luật TTTP không còn phù hợp với các đạo luật mới trong lĩnh vực tư pháp được Quốc hội ban hành trong thời gian vừa qua khiến Luật TTTP còn thiếu gắn kết và chưa đồng bộ với pháp luật tố tụng trong nước, làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc giải quyết kịp thời các vụ việc dẫn độ⁷.

Thứ sáu, Luật TTTP chưa phân định rõ phạm vi TTTP, dẫn đến cách hiểu và cách áp dụng chưa thống nhất giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như đối với hoạt động ủy thác tư pháp (UTTP) liên quan đến công dân Việt Nam ở nước ngoài hoặc yêu cầu cơ quan đại diện ngoại giao tại nước ngoài xác minh, cung cấp tài liệu và chứng cứ phục vụ điều tra.

Thứ bảy, Luật TTTP chưa đáp ứng yêu cầu mới do sự phát triển trong từng lĩnh vực TTTP, thiếu những quy định cụ thể phù hợp cho từng lĩnh vực: (i) trong lĩnh vực dẫn độ, chưa có quy định về trình tự, thủ tục lập yêu cầu dẫn độ của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam, bắt khẩn cấp để dẫn độ, thủ tục dẫn độ đơn giản, quá cảnh dẫn độ và áp dụng các biện pháp ngăn chặn;

⁷ Hiến pháp năm 2013, Bộ luật hình sự năm 2015 (sửa đổi năm 2017), Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam, Luật Thi hành án hình sự năm 2019 có những quy định mới về giải quyết các vụ việc dẫn độ với nhiều nội dung liên quan đến TTTP.

Việc tách Luật TTTP đã được các bộ ngành nghiên cứu, đề xuất trên cơ sở rà soát Luật Tương trợ tư pháp, đánh giá tính khả thi của các giải pháp thực hiện và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt⁸.

3.2. Đối với công tác dẫn độ

Sau hơn 15 năm triển khai thực hiện Luật TTTP năm 2007, công tác dẫn độ đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Bộ Công an đã tiếp nhận và xử lý **41 yêu cầu dẫn độ** (YCDD) do cơ quan có thẩm quyền của phía nước ngoài gửi đến (yêu cầu dẫn độ đến); đã lập và chuyển **95 hồ sơ YCDD** đến cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài (yêu cầu dẫn độ đi). Kết quả công tác dẫn độ đã góp phần giải quyết tốt các vụ án hình sự mà đối tượng bỏ trốn ra nước ngoài hoặc từ nước ngoài vào Việt Nam; nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng, chống tội phạm, góp phần giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Bên cạnh những kết quả đạt được, quy định về dẫn độ trong Luật TTTP năm 2007 và hoạt động dẫn độ cũng bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như sau:

- Một số quy định của Luật TTTP về dẫn độ chưa tương thích với pháp luật quốc tế, thông lệ quốc tế và các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên hoặc chưa được nội luật hóa trong Luật TTTP, dẫn đến khó khăn trong việc triển khai tổ chức thực hiện. Luật TTTP không có quy định về biện pháp “bắt khẩn cấp” trước khi Nước yêu cầu đưa ra yêu cầu dẫn độ chính thức nhưng theo thông lệ quốc tế và trong nhiều ĐUQT về dẫn độ mà Việt Nam đã ký kết có quy định này nhằm ngăn chặn ngay việc người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn nếu Nước yêu cầu cam kết sẽ gửi yêu cầu dẫn độ chính thức trong thời gian sớm nhất có thể. Luật TTTP chưa có quy định về thủ tục dẫn độ đơn giản, chưa có quy định về giải quyết trường hợp nước ngoài xin quá cảnh người bị dẫn độ, các quy định liên quan đến cam kết không áp dụng án tử hình khi phía nước ngoài có yêu cầu...

- Một số quy định về dẫn độ trong Luật TTTP, BLTTHS năm 2015 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan còn chưa thống nhất với nhau hoặc chưa được quy định cụ thể. Theo đó, quy định tại Điều 500 và 501 BLTTHS năm 2015 quy định về điều kiện cho thi hành bản án, quyết định hình sự của Tòa án nước ngoài đối với công dân Việt Nam bị từ chối dẫn độ và trình tự, thủ tục xem xét yêu cầu thi hành bản án, quyết định hình sự của Tòa án nước ngoài đối với công dân Việt Nam bị từ chối dẫn độ thực chất là việc công nhận và cho thi hành tại Việt Nam bản án hình sự của Tòa án có thẩm quyền của nước

⁸ Báo cáo số 248/BC-BTP ngày 08/8/2023 của Bộ Tư pháp và Công văn số 6409/VPCP-PL ngày 19/8/2023 của Văn phòng Chính phủ.

ngoài nhưng trong phạm vi TTTP về hình sự theo Luật TTTP chưa có quy định về việc cho thi hành tại Việt Nam bản án hình sự của Tòa án nước ngoài mà mới chỉ có quy định về truy cứu trách nhiệm hình sự tại Việt Nam. Quy định về hợp pháp hoá lãnh sự đối với giấy tờ, tài liệu của cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài tại Điều 7 Luật TTTP không áp dụng cho hoạt động dẫn độ do các giấy tờ, tài liệu trong hoạt động dẫn độ thường được miễn hợp pháp hoá lãnh sự. Quy định tại khoản 2 Điều 3 về “việc áp dụng pháp luật nước ngoài chỉ được thực hiện theo quy định của ĐUQT mà Việt Nam là thành viên” nhưng lại có quy định cho phép áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong pháp luật quốc tế tại khoản 2 Điều 4...

- Một số quy định của Luật TTTP về dẫn độ chưa phù hợp với thực tiễn và điều kiện thực tế ở Việt Nam, dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện như: quy định cơ quan giúp Chính phủ thống nhất quản lý hoạt động TTTP, bao gồm công tác dẫn độ (Bộ Tư pháp) không đồng thời là Cơ quan trung ương, cơ quan đầu mối về hoạt động dẫn độ (Bộ Công an); quy định trách nhiệm chủ trì đề xuất áp dụng nguyên tắc có đi có lại của Bộ Ngoại giao; quy định về ngôn ngữ và thời hạn xử lý hồ sơ và các vấn đề khác liên quan đến việc bảo đảm điều kiện về con người; các quy định về kinh phí trong quá trình áp giải, tiếp nhận dẫn độ, tiếp nhận và chuyển yêu cầu dẫn độ qua kênh ngoại giao; quy định về phân công, phối hợp và trách nhiệm giữa các cơ quan, đơn vị trong hoạt động dẫn độ...

- Một số quy định của Luật TTTP chưa dự báo được hết các vấn đề có thể phát sinh trên thực tế như: giải quyết trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ được gửi đến sau khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước; giải quyết trường hợp người bị dẫn độ là công dân Việt Nam bị nước ngoài yêu cầu dẫn độ để thi hành án; giải quyết trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn khỏi Việt Nam trước khi có căn cứ áp dụng biện pháp ngăn chặn; việc kết hợp thủ tục dẫn độ và thủ tục yêu cầu nước ngoài truy cứu trách nhiệm hình sự trong TTTP về hình sự...

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các quốc gia có xu hướng xây dựng Luật Dẫn độ để thuận lợi cho việc áp dụng. Các quốc gia như Trung Quốc, Ấn Độ, Anh, Ca-na-đa, Nhật Bản, Thái Lan, Xinh-ga-po, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a... đều đã xây dựng và ban hành luật riêng về dẫn độ. Liên hợp quốc cũng đã thông qua Luật mẫu về dẫn độ (năm 2004) để làm cơ sở cho các quốc gia tham khảo, xây dựng pháp luật trong nước. Ở cấp độ khu vực, ASEAN đã xây dựng Hiệp định tương trợ tư pháp về hình sự và đang xây dựng Hiệp định về dẫn độ.

Các quốc gia đã ký kết hiệp định TTTP về dân sự và hình sự với Việt Nam trong thời gian trước đây hiện đang bày tỏ mong muốn đàm phán, ký kết các hiệp định riêng về lĩnh vực dẫn độ để tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình thực hiện. Trên thực tế, Việt Nam đã đàm phán các hiệp định riêng biệt về dẫn độ với Hung-ga-ri, Mông Cổ, Lào trên cơ sở tách từ hiệp định chung điều chỉnh cả 04 lĩnh vực với các quốc gia này.

Trong bối cảnh đó, đòi hỏi pháp luật về dẫn độ phải là khuôn khổ pháp luật đồng bộ, hiện đại, phù hợp với thực tiễn và xu thế quốc tế, tạo thuận lợi tối đa cho hợp tác tư pháp giữa Việt Nam và nước ngoài. Việc xây dựng Luật Dẫn độ là yêu cầu cấp thiết khách quan, một mặt thực hiện chủ trương và đề xuất tách Luật TTTP đã được phê duyệt, một mặt khắc phục những hạn chế, bất cập hiện nay trong hoạt động TTTP nói chung và Luật TTTP nói riêng, đáp ứng yêu cầu của công tác này trong tình hình mới. Luật Dẫn độ sẽ được xây dựng trên cơ sở sửa đổi, kế thừa các quy định TTTP trong lĩnh vực dẫn độ còn phù hợp của Luật TTTP và các văn bản hướng dẫn thi hành, bổ sung các nội dung mới, cụ thể, chi tiết đáp ứng các yêu cầu phát triển của hội nhập quốc tế và yêu cầu, đặc thù riêng của hoạt động dẫn độ. Việc xây dựng đạo luật riêng về dẫn độ cũng phù hợp với cách tiếp cận chung của thế giới trong lĩnh vực TTTP là phân tách các điều ước quốc tế trong từng lĩnh vực dẫn độ, chuyển giao người bị kết án phạt tù, dân sự và hình sự. Việc xây dựng Luật Dẫn độ là hoàn toàn phù hợp với chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về hoàn thiện pháp luật TTTP, về cải cách tư pháp, về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

II. MỤC ĐÍCH VÀ QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục đích

Mục đích của việc xây dựng Luật Dẫn độ là hoàn thiện pháp luật về dẫn độ theo hướng đồng bộ, hiện đại, bảo đảm chặt chẽ, khả thi, phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế; thúc đẩy hợp tác quốc tế về dẫn độ, nâng cao hiệu quả truy bắt các đối tượng thực hiện hành vi phạm tội bỏ trốn ra nước ngoài; bảo vệ sự tôn nghiêm của pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân cũng như góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả và bảo đảm mục tiêu quản lý nhà nước trong lĩnh vực dẫn độ; tạo nền tảng cho việc ký kết và thực hiện các ĐUQT về dẫn độ.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật

Một là, thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước ta về hội nhập quốc tế, cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo quyền con người trong lĩnh vực tư pháp, cụ thể là:

Định hướng xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, thiết lập bộ máy đủ thẩm quyền và năng lực để chỉ đạo điều hành, kiểm tra, giám sát và phối hợp các hoạt động hội nhập quốc tế tại Nghị quyết 22 số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế; Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của Nhân dân được nêu ra tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XIII;

Tiếp tục củng cố và tăng cường hoạt động tương trợ tư pháp của Việt Nam với các nước trong thời kỳ mới, phải mở rộng quan hệ quốc tế về tương trợ tư pháp được nêu ra tại Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VII;

Thực hiện nhiệm vụ tổ chức thực hiện tốt các điều ước quốc tế, các hiệp định tương trợ tư pháp mà Việt Nam tham gia được đề ra tại Nghị quyết 08, Nghị quyết 49-NQ/TW, Kết luận 84-KL/TW;

Phương hướng hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người tại Nghị quyết 49-NQ/TW, Kết luận 84-KL/TW;

Phương hướng hoàn thiện thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong đó có hoàn thiện pháp luật TTTP phù hợp với pháp luật quốc tế được nêu tại Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng...

Nhiệm vụ tăng cường, chủ động hội nhập quốc tế đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới tại Nghị quyết số 27-NQ/TW.

Hai là, Luật Dẫn độ được xây dựng phải tuân thủ Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tính tương thích, đồng bộ với văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; thống nhất với các quy định tại các dự án Luật TTTP về dân sự, Luật TTTP về hình sự và Luật Chuyên giao người đang chấp hành án phạt tù (tách từ Luật TTTP năm 2007) đang được xây dựng đồng thời với dự án Luật này.

Ba là, Luật Dẫn độ được xây dựng có tính đến sự phù hợp với các Hiệp định về dẫn độ, các điều ước quốc tế có điều khoản về dẫn độ mà Việt Nam tham gia; tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới trong xây dựng Luật Dẫn độ.

Bốn là, Luật Dẫn độ được xây dựng trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các chính sách còn phù hợp của Luật TTTP (phần về dẫn độ) và các văn bản hướng dẫn thi hành, cụ thể các chính sách về: Nguyên tắc tương trợ tư pháp (Điều 4), Ngôn ngữ trong tương trợ tư pháp (kế thừa một phần nội dung Điều 5), Trường hợp bị dẫn độ (Điều 33), Từ chối dẫn độ cho nước ngoài (kế thừa một phần nội dung Điều 35), Văn bản yêu cầu dẫn độ và các tài liệu kèm theo (Điều 37), Xem xét yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người (kế thừa cơ bản nội dung Điều 39), Quyết định dẫn độ (kế thừa cơ bản các nội dung tại Điều 40, ngoại trừ quy định về thời gian xem xét, ra quyết định dẫn độ), Thi hành Quyết định dẫn độ (Điều 42), Áp giải người bị dẫn độ (Điều 43), Hoàn thi hành quyết định dẫn độ và dẫn độ tạm thời (Điều 44), Dẫn độ lại (Điều 45), Quá cảnh (tiếp thu một phần nội dung Điều 47).

Bên cạnh đó, Luật Dẫn độ sẽ bổ sung các nội dung mới phù hợp với pháp luật quốc tế, đáp ứng các yêu cầu phát triển của công nghiệp hóa, hiện đại hóa, của hội nhập quốc tế nói chung và trong hoạt động dẫn độ nói riêng qua đó tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về dẫn độ.

Năm là, việc xây dựng Luật mới một mặt cần đảm bảo khắc phục được các hạn chế, bất cập hiện nay; mặt khác cần cắt giảm quy trình tiếp nhận và xử lý yêu cầu TTTP, cắt, giảm chi phí đảm bảo đổi mới bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu quả phù hợp với các định hướng lớn của Đảng tại Nghị quyết số 18.

III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG

1. Phạm vi điều chỉnh

Luật Dẫn độ quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện dẫn độ đối với các yêu cầu dẫn độ gửi đi và các yêu cầu dẫn độ nhận được; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước Việt Nam trong hoạt động dẫn độ; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động dẫn độ.

2. Đối tượng áp dụng

Luật Dẫn độ áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam và cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài có liên quan đến hoạt động dẫn độ với Việt Nam.

IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, CÁC GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT DẪN ĐỘ

1. Chính sách 1: Thúc đẩy hợp tác quốc tế về dẫn độ, phù hợp với tình hình mới của Việt Nam và quốc tế

1.1. Mục tiêu của chính sách

1.1.1. Mục tiêu tổng quát:

Hoàn thiện các quy định pháp luật nhằm thúc đẩy hợp tác quốc tế về dẫn độ, bảo đảm phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế, thực tiễn giải quyết các vụ việc tại Việt Nam; độc lập với lĩnh vực tương trợ tư pháp về dân sự, tương trợ tư pháp về hình sự, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù.

1.1.2. Mục tiêu cụ thể:

- Bổ sung các quy định theo hướng toàn diện, cụ thể, hiện đại, khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đồng bộ với các quy định của hệ thống pháp luật Việt Nam; có kế thừa các quy định của luật hiện hành hoặc nâng các quy định của các văn bản dưới luật đưa vào Luật; bổ sung các quy định mới nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc phát sinh trong thực tiễn.

- Nội luật hóa các ĐUQT đa phương, khu vực và song phương về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên; tiếp thu kinh nghiệm quốc tế, kinh nghiệm của các quốc gia trong xây dựng Luật Dẫn độ.

- Thúc đẩy hợp tác quốc tế về dẫn độ; tạo nền tảng cho việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế về phòng, chống tội phạm nói chung và dẫn độ nói riêng; góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tội phạm; qua đó, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, bảo đảm an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội.

1.2. Nội dung chính sách

Một là, bổ sung các trường hợp từ chối dẫn độ.

Hai là, bổ sung quy định về mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người bị yêu cầu dẫn độ.

Ba là, bổ sung quy định về dẫn độ đơn giản.

Bốn là, bổ sung quy định về dẫn độ có điều kiện.

1.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

1.3.1. Giải pháp lựa chọn

Một là, bổ sung các trường hợp từ chối dẫn độ. Theo đó, bổ sung các trường hợp bắt buộc từ chối dẫn độ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Công ước chống tra tấn) hoặc theo thông lệ hoặc pháp luật quốc tế (tội phạm liên quan đến chính trị, quân sự, các hành vi vi phạm pháp luật không bảo đảm nguyên tắc tội phạm kép).

Hai là, bổ sung quy định về mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người bị dẫn độ. Theo đó, sau khi bị dẫn độ về quốc gia yêu cầu, trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án, phát hiện thêm các tội phạm mà người bị dẫn độ đã thực hiện trên lãnh thổ quốc gia yêu cầu trước khi bỏ trốn sang quốc gia được yêu cầu thì các Bên có thể thỏa thuận với nhau về việc mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi chưa được nêu trong yêu cầu dẫn độ.

Ba là, bổ sung quy định về dẫn độ đơn giản. Theo đó, trong trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ đồng ý với việc ra lệnh dẫn độ thì việc dẫn độ có thể được tiến hành kể cả khi các điều kiện về thủ tục chưa hoàn tất.

Bốn là, bổ sung quy định về dẫn độ có điều kiện. Theo đó, trường hợp hồ sơ yêu cầu dẫn độ do Việt Nam gửi phía nước ngoài phải đáp ứng một số điều kiện nhất định theo quy định của pháp luật nước ngoài thì cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam sẽ đưa ra cam kết thực hiện đầy đủ các điều kiện này trên cơ sở phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các quy định của pháp luật trong nước của Việt Nam. Trường hợp hồ sơ yêu cầu dẫn độ của nước ngoài gửi đến Việt Nam thì phía nước ngoài phải đưa ra các cam kết thực hiện đầy đủ các điều kiện này trên cơ sở phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các quy định của pháp luật trong nước của Việt Nam.

1.3.2. Lý do lựa chọn

Nhiều quy định của Luật TTTP năm 2007 về dẫn độ cơ bản đáp ứng yêu cầu công tác dẫn độ. Tuy nhiên, Luật TTTP năm 2007 được ban hành cách đây hơn 15 năm nên nhiều quy định không còn phù hợp với thực tiễn, thiếu tương thích với hệ thống pháp luật hiện nay và các hiệp định về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên. Thực trạng này đòi hỏi phải xây dựng mới một số quy định về dẫn độ đáp ứng yêu cầu công tác dẫn độ trong tình hình mới. Một số vấn đề có thể chỉ ra như sau:

Một là, về bổ sung các trường hợp từ chối dẫn độ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Công ước chống tra tấn) hoặc theo thông lệ hoặc pháp luật quốc tế (tội phạm liên quan đến chính trị, quân sự, tội phạm không bảo đảm nguyên tắc tội phạm kép).

Việt Nam trở thành thành viên của Công ước chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người từ ngày 07/3/2015. Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Công ước này, các Quốc gia thành viên không được trục xuất, trao trả hoặc dẫn độ một người cho một Quốc gia khác nếu có đủ căn cứ để tin rằng người này có nguy cơ phải chịu sự tra tấn ở Quốc gia đó. Tuy nhiên, Luật TTTP chưa có quy định về việc từ chối dẫn độ trong trường hợp có đủ căn cứ để tin rằng người bị yêu cầu dẫn độ có nguy cơ phải chịu sự tra tấn ở quốc gia yêu cầu.

Cùng đó, theo quy định của các ĐUQT song phương về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên cũng như thông lệ quốc tế, các quốc gia thường từ chối dẫn độ trong trường hợp tội phạm được yêu cầu dẫn độ bị coi là tội phạm chính trị hoặc tội phạm quân sự. Tuy nhiên, Luật TTTP chưa có quy định cụ thể về trường hợp này cũng như căn cứ để xác định tội phạm chính trị, tội phạm quân sự. Do vậy, trong trường hợp nhận được yêu cầu dẫn độ có liên quan đến tội phạm chính trị, tội phạm quân sự, các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam chắc chắn sẽ gặp lúng túng.

Ngoài ra, trường hợp có thể từ chối dẫn độ quy định tại điểm a khoản 2 Điều 35 Luật TTTP (hành vi mà người bị yêu cầu dẫn độ không phải là tội phạm theo quy định của BLHS Việt Nam) trên thực tế phải là trường hợp bắt buộc từ chối dẫn độ. Về nguyên tắc, một người chỉ có thể bị dẫn độ nếu hành vi phạm tội mà người đó bị cáo buộc thực hiện cấu thành tội phạm theo pháp luật của Việt Nam và quốc gia yêu cầu (bảo đảm nguyên tắc tội phạm kép). Như vậy, trường hợp hành vi mà người bị yêu cầu dẫn độ không phải là tội phạm theo quy định của BLHS Việt Nam thì các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam phải từ chối dẫn độ. Việc quy định đây là trường hợp có thể từ chối dẫn độ là chưa phù hợp và mâu thuẫn với chính quy định Điều 33 Luật TTTP (các trường hợp bị dẫn độ).

Bên cạnh đó, Luật TTTP cũng không quy định cụ thể các cơ quan tiến hành tố tụng nào có thẩm quyền từ chối dẫn độ. Theo các quy định của Luật TTTP thì chỉ có Tòa án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền (Tòa án nhân dân cấp tỉnh nơi người bị yêu cầu dẫn độ đang cư trú, đang bị tạm giam, tạm giữ hoặc chấp hành án phạt tù) được quyền ra quyết định từ chối dẫn độ. Việc này sẽ dẫn đến trường hợp khi Bộ Công an tiếp nhận và kiểm tra yêu cầu dẫn độ của nước

ngoài, mặc dù biết rõ yêu cầu dẫn độ thuộc trường hợp bắt buộc từ chối dẫn độ theo quy định của ĐUQT hoặc pháp luật Việt Nam nhưng vẫn phải làm các thủ tục chuyển hồ sơ đến Tòa án nhân dân cấp tỉnh để giải quyết theo trình tự, gây lãng phí không cần thiết cả về nhân lực, thời gian, kinh phí cho các cơ quan có liên quan.

Hai là, về bổ sung quy định về mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người bị dẫn độ

Luật TTTP chưa đề cập đến vấn đề mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người bị dẫn độ. Theo đó, sau khi bị dẫn độ về quốc gia yêu cầu, trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án, phát hiện thêm các tội phạm mà người bị dẫn độ đã thực hiện trên lãnh thổ quốc gia yêu cầu trước khi bỏ trốn sang quốc gia được yêu cầu thì các quốc gia có thể thỏa thuận với nhau để mở rộng truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người bị dẫn độ. Tuy nhiên, trong yêu cầu dẫn độ, các quốc gia luôn phải cam kết chỉ truy cứu trách nhiệm hình sự người bị dẫn độ về các tội phạm được nêu trong yêu cầu dẫn độ.

Ví dụ, Nước A đề nghị nước B dẫn độ đối tượng C vì phạm tội giết người. Tuy nhiên, sau khi đối tượng C được dẫn độ về nước A về tội giết người, nước A điều tra, phát hiện thêm trước đó đối tượng C đã phạm tội hiếp dâm. Theo pháp luật và thông lệ quốc tế, nước A chỉ được truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thi hành bản án đối với C về tội giết người. Như vậy, trong trường hợp này sẽ bỏ lọt tội hiếp dâm của đối tượng C.

Do vậy, cần thiết phải bổ sung quy định về mở rộng phạm vi truy cứu trách nhiệm hình sự ngoài hành vi được nêu trong yêu cầu dẫn độ để tránh bỏ lọt tội phạm.

Ba là, về bổ sung quy định về dẫn độ đơn giản

Luật TTTP chưa quy định về vấn đề dẫn độ đơn giản. Theo đó, trong trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ đồng ý bị dẫn độ thì việc dẫn độ có thể được tiến hành kể cả khi các điều kiện về thủ tục chưa đáp ứng hoàn toàn. Luật Mẫu của Liên hợp quốc về dẫn độ (Điều 6) quy định về dẫn độ đơn giản. Các quốc gia khi ký Hiệp định về dẫn độ với Việt Nam cũng đều đề nghị phải có quy định này. Ví dụ như Hiệp định với Ấn Độ (Điều 9), Cam-pu-chia (Điều 9), Hungari (Điều 17), Hàn Quốc (Điều 10)... Vì vậy, việc bổ sung quy định này không chỉ góp phần cụ thể hóa các cam kết của Việt Nam trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên mà còn góp phần thúc đẩy quá trình hợp tác

giữa các quốc gia đi vào thực chất, hài hòa hóa pháp luật Việt Nam với pháp luật quốc tế; qua đó, góp phần nâng cao hiệu quả phòng, chống tội phạm.

Việc bổ sung quy định về dẫn độ đơn giản cũng sẽ góp phần giảm bớt các thủ tục xử lý yêu cầu dẫn độ nếu trong trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ đồng ý bị dẫn độ thì việc dẫn độ có thể được tiến hành kể cả khi các điều kiện về thủ tục chưa đáp ứng hoàn toàn.

Ví dụ, Quốc gia A lập hồ sơ yêu cầu dẫn độ và đề nghị Quốc gia B dẫn độ đối tượng C. Thông thường, Quốc gia B sẽ cần khoảng 05 tháng để xem xét, quyết định dẫn độ đối tượng C cho Quốc gia A mà không cần sự đồng ý của đối tượng C. Tuy nhiên, trường hợp đối tượng C đồng ý với việc bị dẫn độ theo đề nghị của Quốc gia A thì Quốc gia B có thể ngay lập tức bàn giao người bị yêu cầu dẫn độ đó cho Quốc gia A mà không cần phải trải qua thời gian 05 tháng như nêu trên.

Bốn là, về bổ sung quy định về dẫn độ có điều kiện

Ngoài một số điều kiện dẫn độ “mang tính bắt buộc” như hiện nay (bảo đảm nguyên tắc tội phạm kép, thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc thời hiệu thi hành bản án chưa hết, không phải là công dân Việt Nam) thì mỗi nước lại có thêm các điều kiện dẫn độ khác nhau, do đó, khi gửi văn bản yêu cầu dẫn độ, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam phải đưa ra các cam kết thực hiện khác. Ví dụ, Thụy Điển không có hình phạt tử hình nên Việt Nam sẽ phải đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình. Thái Lan quy định tội phạm bị yêu cầu dẫn độ phải ít nhất là 01 năm tù nên Việt Nam phải đưa ra cam kết tội phạm bị yêu cầu dẫn độ sẽ bị phạt tù từ 01 năm trở lên nếu bị kết án tại Việt Nam. An-giê-ri yêu cầu phải cam kết tội phạm bị yêu cầu dẫn độ không phải là tội phạm liên quan đến chính trị. Hàn Quốc yêu cầu đưa ra cam kết tội phạm bị yêu cầu dẫn độ không liên quan đến quân sự...

Tuy nhiên, hiện nay, Luật TTTP chưa có quy định về việc đưa ra các cam kết này trong văn bản yêu cầu dẫn độ. Quy định này mới chỉ được đưa vào Thông tư số 43/2019/TT-BCA ngày 01 tháng 10 năm 2019 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về các loại mẫu giấy tờ trong công tác dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù thuộc thẩm quyền của Công an nhân dân. Đây là vấn đề xung đột pháp luật, cần giải quyết theo hướng hài hòa hóa quy định khác biệt của hai Bên để thúc đẩy hoạt động hợp tác quốc tế về dẫn độ.

Ngoài ra, hiện nay, Luật TTTP cũng chưa quy định về việc yêu cầu nước ngoài thực hiện các cam kết theo yêu cầu của phía Việt Nam trong trường hợp

Việt Nam dẫn độ người phạm tội cho phía nước ngoài, ví dụ như yêu cầu phía nước ngoài đưa ra một số cam kết: (i) Các thông tin và tài liệu nêu trong hồ sơ yêu cầu dẫn độ là chính xác, đúng sự thật; được thu thập và ban hành đúng thẩm quyền, tuân thủ trình tự, thủ tục của pháp luật; (ii) Đối tượng bị yêu cầu dẫn độ và người có tên trong các Quyết định khởi tố bị can, Quyết định truy nã nêu trên là cùng một người; (iii) Bồi thường thiệt hại trong trường hợp xảy ra oan, sai đối với người bị yêu cầu dẫn độ; (iv) Đối tượng phạm tội hình sự thông thường, không phải là tội phạm mang tính chất chính trị; (v) Đối tượng sẽ không bị truy cứu trách nhiệm hình sự liên quan đến chủng tộc, giới tính, tín ngưỡng, tôn giáo, quốc tịch, dân tộc hay các quan điểm chính trị hoặc địa vị xã hội của người đó; (vi) Thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự đối với đối tượng vẫn còn, đối tượng không có quyền miễn trừ truy cứu trách nhiệm hình sự.

Việc bổ sung quy định này sẽ tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam trong việc thúc đẩy giải quyết yêu cầu dẫn độ, luật hóa một số quy định đã được nêu trong Thông tư số 43/2019/TT-BCA ngày 01 tháng 10 năm 2019 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định về các loại mẫu giấy tờ trong công tác dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù thuộc thẩm quyền của Công an nhân dân.

2. Chính sách 2: Nâng cao hiệu quả hoạt động dẫn độ

2.1. Mục tiêu chính sách

2.1.1. Mục tiêu tổng quát

Sửa đổi, bổ sung các quy định về trình tự, thủ tục trong thực hiện dẫn độ nhằm nâng cao hiệu quả dẫn độ, bảo đảm đẩy nhanh quá trình giải quyết yêu cầu dẫn độ, bảo đảm tương thích với các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên cũng như thông lệ quốc tế, đồng thời dự liệu trước các trường hợp có thể phát sinh trên thực tế để đưa ra giải pháp điều chỉnh, tránh việc các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam lúng túng khi gặp phải các tình huống này sau khi Luật Dẫn độ được ban hành.

2.1.2. Mục tiêu cụ thể:

- Sửa đổi, bổ sung các thủ tục trong Luật Dẫn độ theo hướng toàn diện, nhanh chóng, cụ thể, khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đồng bộ với các quy định của hệ thống pháp luật Việt Nam; có kế thừa các quy định của luật hiện hành hoặc nâng các quy định của các văn bản dưới luật đưa vào Luật; bổ sung các quy trình mới nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc phát sinh trong thực tiễn.

- Sửa đổi, bổ sung các thủ tục trong Luật Dẫn độ cần phải nội luật hóa tối đa các quy định tiên bộ, phù hợp trong các ĐUQT đa phương, khu vực và song phương về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên; tiếp thu kinh nghiệm quốc tế, kinh nghiệm của các quốc gia trong xây dựng các thủ tục này.

- Quy định cụ thể, tách bạch trình tự, thủ tục tiếp nhận người bị yêu cầu dẫn độ từ nước ngoài về Việt Nam và trình tự, thủ tục chuyển giao người bị yêu cầu dẫn độ từ Việt Nam về nước ngoài.

- Đẩy nhanh quá trình hợp tác quốc tế trong dẫn độ; góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tội phạm; qua đó, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, bảo đảm an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội.

2.2. Nội dung chính sách

Một là, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục bắt khẩn cấp để dẫn độ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Hai là, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình.

Ba là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục áp dụng các biện pháp ngăn chặn để dẫn độ.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục giải quyết trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước.

Năm là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục quá cảnh người bị dẫn độ.

Sáu là, hoàn thiện trình tự, thủ tục dịch thuật và hợp pháp hóa lãnh sự, chứng nhận lãnh sự.

2.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

2.3.1. Giải pháp lựa chọn

Một là, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục bắt khẩn cấp để dẫn độ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Theo đó, trong trường hợp phía nước ngoài yêu cầu áp dụng biện pháp bắt khẩn cấp để dẫn độ và cam kết sẽ gửi hồ sơ yêu cầu dẫn độ chính thức trong thời hạn được quy định tại điều ước quốc tế mà hai Bên là thành viên hoặc theo quy định tại pháp luật trong nước và khi có căn cứ cho rằng người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn hoặc gây khó khăn, cản trở việc xem xét yêu cầu dẫn độ hoặc thi hành quyết định dẫn độ, cơ quan có thẩm

quyền của Việt Nam có thể ra quyết định áp dụng biện pháp bắt tạm giam người bị yêu cầu dẫn độ trước khi phía nước ngoài chuyển văn bản yêu cầu dẫn độ chính thức.

Hai là, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình. Theo đó, trường hợp nước ngoài yêu cầu, Cơ quan Trung ương về dẫn độ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan báo cáo Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về việc xem xét, quyết định cam kết không thi hành hình phạt tử hình đối với người bị yêu cầu dẫn độ trong từng trường hợp cụ thể. Trên cơ sở quyết định của Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Cơ quan Trung ương sẽ đưa ra thông báo về nội dung cam kết không thi hành hình phạt tử hình theo quy định của điều ước quốc tế; Bộ Ngoại giao sẽ đưa ra thông báo về nội dung cam kết không thi hành hình phạt tử hình theo nguyên tắc có đi có lại.

Ba là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục áp dụng các biện pháp ngăn chặn để dẫn độ. Theo đó, khi nhận được yêu cầu chính thức của nước ngoài về việc dẫn độ, sau khi xác định được địa điểm nơi người bị yêu cầu dẫn độ đang có mặt, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam có thể áp dụng các biện pháp ngăn chặn theo quy định của pháp luật Việt Nam và ĐUQT mà Việt Nam là thành viên để bảo đảm cho việc xem xét yêu cầu dẫn độ.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục giải quyết trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước. Theo đó, trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước thì theo yêu cầu của Bộ Công an, Tòa án nhân dân có thẩm quyền đó trả lời hồ sơ yêu cầu dẫn độ đã thụ lý cho Bộ Công an để tiếp tục xem xét, quyết định.

Năm là, sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục quá cảnh người bị dẫn độ. Theo đó, quốc gia áp giải người bị dẫn độ quá cảnh lãnh thổ Việt Nam để đến nước yêu cầu dẫn độ thì phải có văn bản xin phép và được Cơ quan Trung ương về dẫn độ của Việt Nam đồng ý cho quá cảnh. Trường hợp vì lý do bất khả kháng mà phương tiện vận chuyển buộc phải quá cảnh lãnh thổ Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì phải thông báo ngay cho Cơ quan Trung ương về dẫn độ của Việt Nam. Cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam bố trí tạm thời buông tạm giữ tại các cửa khẩu quốc tế để tạm giữ người bị yêu cầu dẫn độ quá cảnh Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Sáu là, hoàn thiện trình tự, thủ tục dịch thuật và hợp pháp hóa lãnh sự, chứng nhận lãnh sự. Theo đó:

- Bổ sung nội dung sau vào khoản 2 Điều 5 Luật TTTP: “Trường hợp giữa Việt Nam và nước ngoài chưa có điều ước quốc tế về dẫn độ thì hồ sơ dẫn độ *Việt Nam gửi đi* phải kèm theo bản dịch ra ngôn ngữ của nước được yêu cầu dẫn độ hoặc dịch ra một ngôn ngữ khác mà nước được yêu cầu chấp nhận. *Trường hợp Việt Nam là nước được yêu cầu dẫn độ, hồ sơ yêu cầu dẫn độ phải được gửi kèm bản dịch tiếng Việt*”.

- Bổ sung một khoản mới vào Điều 5 Luật TTTP: “*Các tài liệu dịch được quy định tại khoản 1, 2 và 3 Điều này sẽ được miễn hợp pháp hóa lãnh sự nếu được ký và đóng dấu bởi cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài và được miễn chứng thực lãnh sự nếu được ký và đóng dấu bởi cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam trừ trường hợp điều ước quốc tế hoặc pháp luật nước ngoài có quy định khác*”. Các bản dịch này được công nhận và sử dụng trực tiếp; giảm các thủ tục, giảm thời hạn giải quyết yêu cầu dẫn độ của Tòa án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền.

2.3.2. Lý do lựa chọn

Nhiều quy định về trình tự, thủ tục của Luật TTTP năm 2007 về dẫn độ cơ bản đáp ứng yêu cầu công tác dẫn độ. Tuy nhiên, Luật TTTP năm 2007 được ban hành cách đây hơn 15 năm nên nhiều quy định không còn phù hợp với thực tiễn, thiếu tương thích với hệ thống pháp luật hiện nay và các hiệp định về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên. Thực trạng này đòi hỏi phải xây dựng mới một số quy định liên quan đến trình tự, thủ tục dẫn độ đáp ứng yêu cầu công tác dẫn độ trong tình hình mới. Một số vấn đề có thể chỉ ra như sau:

Một là, về bổ sung quy định về trình tự, thủ tục bắt khẩn cấp để dẫn độ theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên

Việt Nam là thành viên của 21 điều ước quốc tế song phương về dẫn độ có quy định về bắt khẩn cấp người bị yêu cầu dẫn độ trước khi nhận được yêu cầu dẫn độ chính thức. Theo đó, trong các trường hợp khẩn cấp, các cơ quan có thẩm quyền của nước ký kết này có thể yêu cầu nước ký kết kia bắt giữ người bị yêu cầu dẫn độ trong thời gian chờ yêu cầu dẫn độ chính thức. Đặc biệt, trong 07 hiệp định về dẫn độ với Liên bang Nga, Tiệp Khắc (Séc và Xlo-va-ki-a kế thừa), Mông Cổ, CHDCND Lào, Ba Lan, Cu-ba, Bun-ga-ri còn quy định các cơ quan có thẩm quyền của nước ký kết này có thể bắt giữ một người đang có mặt trên lãnh thổ nước mình nếu có căn cứ xác định người này đã thực hiện tại nước ký kết kia một tội phạm có thể bị dẫn độ theo hiệp định mà không cần có yêu cầu

bắt giữ. Các hiệp định này cũng quy định người bị bắt trong trường hợp này phải bị giam giữ tại nước ký kết bắt giữ trong một thời hạn nhất định (tối thiểu là 01 tháng) kể từ ngày nước ký kết kia nhận được thông báo về việc bắt.

Quy định nêu trên của các hiệp định nhằm bảo đảm việc thực hiện yêu cầu dẫn độ được hiệu quả, tránh trường hợp người bị yêu cầu dẫn độ tiếp tục bỏ trốn trong thời gian kể từ khi bị phát hiện đến khi các cơ quan có thẩm quyền lập, dịch và gửi hồ sơ yêu cầu dẫn độ chính thức (thời gian này có thể kéo dài do khối lượng hồ sơ, tài liệu phải dịch sang ngôn ngữ mà nước được yêu cầu chấp nhận cũng như thời gian di chuyển của hồ sơ). Việc này cũng phù hợp với thông lệ quốc tế trong lĩnh vực dẫn độ (đa số các hiệp định về dẫn độ trên thế giới đều có quy định về bắt khẩn cấp để dẫn độ và nhiều quốc gia cũng đã nội luật hóa quy định này). Theo đó, Hiệp định dẫn độ giữa Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu (Điều 6, 7), Nhật Bản và Hoa Kỳ (Điều 9)... cũng quy định về bắt khẩn cấp để dẫn độ. Pháp luật trong nước của một số nước cũng quy định về bắt khẩn cấp để dẫn độ như Luật Dẫn độ của Trung Quốc (Điều 48), Luật Dẫn độ của Nhật Bản cũng quy định về bắt khẩn cấp.

Thời gian qua, Công an một số đơn vị, địa phương đã tiến hành bắt giữ một số đối tượng người nước ngoài phạm tội trên lãnh thổ nước ngoài rồi lẩn trốn vào Việt Nam theo yêu cầu của phía nước ngoài hoặc khi phát hiện đối tượng bị truy nã quốc tế. Các hoạt động này thể hiện thiện chí, quyết tâm của Việt Nam trong đấu tranh phòng, chống tội phạm và được cộng đồng quốc tế đánh giá rất cao. Tuy nhiên, quá trình thực hiện, xảy ra tình trạng nhiều Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh và cả một số Vụ của Viện kiểm sát nhân dân tối cao chỉ phê chuẩn quyết định bắt, tạm giữ mà không phê chuẩn quyết định tạm giam, có trường hợp không phê chuẩn cả quyết định bắt. Lý do các đơn vị này đưa ra là do BLTTHS không quy định việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn đối với các trường hợp này.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật điều ước quốc tế năm 2016, trường hợp văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp. Do vậy, việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn bắt, tạm giữ, tạm giam đối với các đối tượng phạm tội ở nước ngoài rồi lẩn trốn vào Việt Nam (đặc biệt là từ các quốc gia có hiệp định về dẫn độ với Việt Nam nêu trên) cần căn cứ theo quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Việc này vừa là nghĩa vụ của Việt Nam theo pháp luật quốc tế, vừa khẳng định thiện chí hợp tác quốc tế trong

phòng, chống tội phạm của Việt Nam. Nếu không thực hiện đúng quy định của các hiệp định, sẽ có thể dẫn đến tranh chấp không đáng có giữa Việt Nam và các quốc gia, đồng thời, khi Việt Nam có yêu cầu tương tự sẽ không được các nước đáp ứng, dẫn đến nguy cơ bỏ lọt tội phạm.

Vì vậy, cần bổ sung quy định về trình tự, thủ tục bắt khẩn cấp để dẫn độ trong trường hợp phía nước ngoài yêu cầu áp dụng biện pháp này theo quy định tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam và nước đó là thành viên. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam có thể xem xét, quyết định theo từng trường hợp cụ thể áp dụng biện pháp bắt khẩn cấp trước khi phía nước ngoài chuyển văn bản yêu cầu dẫn độ chính thức.

Hai là, về bổ sung quy định về trình tự, thủ tục đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình

Pháp luật Việt Nam hiện nay có quy định hình phạt tử hình và không hạn chế việc dẫn độ đối với người có thể sẽ bị kết án tử hình. Tuy nhiên, một số hiệp định về dẫn độ giữa Việt Nam và các nước có quy định chỉ xem xét yêu cầu dẫn độ nếu Việt Nam cam kết không áp dụng án tử hình hoặc tuyên tử hình nhưng sẽ không thi hành hình phạt tử hình đối với người bị yêu cầu dẫn độ (như Điều 70 Hiệp định TTTP và pháp lý về các vấn đề dân sự, gia đình, lao động và hình sự giữa CHXHCN Việt Nam và Cộng hòa Bê-la-rút, Điều 1 Nghị định thư bổ sung Hiệp định giữa CHXHCN Việt Nam và Liên bang Nga về TTTP và pháp lý về dân sự và hình sự hay điểm d khoản 1 Điều 3 Hiệp định dẫn độ giữa CHXHCN Việt Nam và Ô-xtrây-li-a...). Theo đó, nếu không có cam kết về vấn đề này, việc dẫn độ sẽ bị từ chối.

Một số quốc gia, đặc biệt là một số nước châu Âu không quy định hình phạt tử hình, do đó khi tiến hành xử lý các yêu cầu 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. Nếu Việt Nam không đưa cam kết này thì sẽ từ chối dẫn độ. Việc này sẽ dẫn đến hậu quả bỏ lọt tội phạm, không bảo đảm sự nghiêm minh của pháp luật, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của Nhà nước, người dân và cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, trình tự, thủ tục đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình là một vấn đề phức tạp, chưa được quy định trong Luật TTTP. Do đó, trình tự, thủ tục đưa ra cam kết này cần phải bảo đảm vừa đáp ứng được các yêu cầu của các quốc gia được yêu cầu dẫn độ, vừa phải phù hợp với quy định tại Điều 40 BLHS 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), điểm e khoản 1 Điều 367 BLTTHS năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021); vừa

phải bảo đảm rằng quy định này không phải là đương nhiên áp dụng đối với mọi trường hợp, là cơ hội để các đối tượng trốn tránh hình phạt tử hình.

Ngoài ra, nếu quy định chính sách này vào Luật dẫn độ thì cần cân nhắc áp dụng cả trong trường hợp Việt Nam là quốc gia được yêu cầu. Cụ thể, nếu hình phạt có thể bị áp dụng đối với tội phạm bị yêu cầu dẫn độ tại quốc gia yêu cầu là hình phạt tử hình nhưng hình phạt có thể bị áp dụng đối với tội phạm đó theo pháp luật Việt Nam không đến mức tử hình thì căn cứ nguyên tắc áp dụng pháp luật có lợi cho người phạm tội trong chính sách hình sự của Việt Nam, cần yêu cầu cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài cam kết không áp dụng hoặc áp dụng nhưng không thi hành hình phạt tử hình đối với người bị yêu cầu dẫn độ.

Theo đó, trường hợp nước ngoài yêu cầu, Cơ quan Trung ương về dẫn độ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan báo cáo Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về việc xem xét, quyết định cam kết không thi hành hình phạt tử hình đối với người bị yêu cầu dẫn độ trong từng trường hợp cụ thể. Trên cơ sở quyết định của Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Cơ quan Trung ương sẽ đưa ra thông báo về nội dung cam kết không thi hành hình phạt tử hình theo quy định của điều ước quốc tế; Bộ Ngoại giao sẽ đưa ra thông báo về nội dung cam kết không thi hành hình phạt tử hình theo nguyên tắc có đi có lại. Trường hợp Việt Nam yêu cầu, Cơ quan Trung ương nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về dẫn độ sẽ đề nghị nước ngoài đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình.

Đây là quy định về trình tự, thủ tục đưa ra cam kết không thi hành hình phạt tử hình, bao gồm quy định Cơ quan Trung ương về dẫn độ làm đầu mối trình các cấp có thẩm quyền và Chủ tịch nước có thẩm quyền quyết định theo quy định tại Điều 40 Bộ luật Hình sự và Điều 367 Bộ luật Tố tụng hình sự.

Việc quy định theo hướng này không trái với pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự; phù hợp với thực tiễn đã thực hiện hiện nay; góp phần thúc đẩy hợp tác dẫn độ giữa Việt Nam với các quốc gia; bảo đảm không bỏ lọt tội phạm; bảo đảm không phải mọi trường hợp đều được Chủ tịch nước đưa ra cam kết này, bảo đảm sự bình đẳng giữa những người có đơn xin ân giảm hình phạt tử hình.

Ba là, về sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục áp dụng các biện pháp ngăn chặn để dẫn độ

Điều 41 Luật TTTP quy định các biện pháp ngăn chặn để dẫn độ theo hướng khi nhận được yêu cầu chính thức của nước ngoài về việc dẫn độ, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam có thể áp dụng các biện pháp ngăn chặn theo

quy định của pháp luật Việt Nam và ĐUQT mà Việt Nam là thành viên để bảo đảm cho việc xem xét yêu cầu dẫn độ. Tuy nhiên, các biện pháp ngăn chặn trong hoạt động dẫn độ được quy định tại Điều 502 BLTTHS năm 2015 (gồm: bắt, tạm giam, cấm đi khỏi nơi cư trú, đặt tiền để bảo đảm, tạm hoãn xuất cảnh) chỉ được áp dụng sau khi Tòa án đã có quyết định xem xét yêu cầu dẫn độ đối với người bị yêu cầu và có căn cứ cho rằng người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn hoặc gây khó khăn, cản trở việc xem xét yêu cầu dẫn độ.

Theo quy định tại Luật TTTP, thời gian kể từ ngày Bộ Công an nhận được yêu cầu dẫn độ đến khi Tòa án có thẩm quyền ra quyết định xem xét yêu cầu dẫn độ có thể lên đến 05 tháng (gồm: Bộ Công an kiểm tra hồ sơ và chuyển cho Tòa án trong 20 ngày, Tòa án thụ lý trong 10 ngày, Tòa án chuẩn bị xem xét yêu cầu trong 04 tháng) hoặc thậm chí 07 tháng (trường hợp hồ sơ chưa đầy đủ và phải yêu cầu bổ sung). Do vậy, nếu tiếp tục giữ nguyên quy định về áp dụng biện pháp ngăn chặn như tại BLTTHS hiện nay sẽ dẫn đến trường hợp các đối tượng bị yêu cầu dẫn độ có đủ thời gian để lần trốn sang nước khác. Trường hợp đối tượng chưa bỏ trốn sang quốc gia khác thì việc xác định địa phương nơi đối tượng đang có mặt để gửi yêu cầu dẫn độ đến Tòa án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền xem xét, ra quyết định cũng là vô cùng khó khăn, chưa kể đến trường hợp sau khi chuyển hồ sơ đến Tòa án nhân dân tỉnh này thì đối tượng lại di chuyển đến địa bàn của tỉnh khác.

Ví dụ, ngày 20/10/2020, Việt Nam nhận được yêu cầu dẫn độ chính thức của Quốc gia B đối với đối tượng C. Theo quy định tại Điều 41 Luật TTTP, Bộ Công an Việt Nam có thể áp dụng biện pháp ngăn chặn để dẫn độ trong ngày 20/10/2020. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 502 BLTTHS năm 2015, biện pháp ngăn chặn để dẫn độ chỉ áp dụng sau khi Tòa án đã có quyết định xem xét yêu cầu dẫn độ đối với người bị yêu cầu và có căn cứ cho rằng người bị yêu cầu dẫn độ bỏ trốn hoặc gây khó khăn, cản trở việc xem xét yêu cầu dẫn độ. Vì vậy, đến ngày 20/12/2020, cơ quan có thẩm quyền mới áp dụng được biện pháp ngăn chặn sau khi Tòa án nhân dân cấp tỉnh ra quyết định xem xét yêu cầu dẫn độ. Trong khoảng thời gian 02 tháng, từ ngày 20/10/2020 - 20/12/2020, đối tượng C hoàn toàn có đủ thời gian để bỏ trốn sang quốc gia khác hoặc di chuyển từ tỉnh này sang tỉnh khác, gây khó khăn cho việc xử lý, xem xét hồ sơ yêu cầu dẫn độ của Tòa án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền.

Vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung quy trình, thủ tục áp dụng các biện pháp ngăn chặn để dẫn độ là cần thiết.

Bốn là, về giải quyết trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước

Theo quy định tại Điều 39 Luật TTTP 2007, trường hợp Bộ Công an nhận được văn bản của hai hoặc nhiều nước yêu cầu dẫn độ một người về cùng một tội phạm hoặc nhiều tội phạm khác nhau thì Bộ Công an chủ trì phối hợp với Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, VKSNDTC, TANDTC xem xét, quyết định đáp ứng yêu cầu dẫn độ cho một trong các nước yêu cầu và chuyển hồ sơ yêu cầu dẫn độ cho TAND cấp tỉnh xem xét, quyết định dẫn độ. Tuy nhiên, trên thực tế, các yêu cầu dẫn độ của các nước khác nhau thường không được gửi đến Bộ Công an cùng một thời điểm. Do thời hạn kiểm tra hồ sơ 20 ngày, khả năng xảy ra trường hợp yêu cầu dẫn độ thứ hai được gửi đến Bộ Công an sau khi yêu cầu dẫn độ thứ nhất đã được chuyển đến TAND cấp tỉnh có thẩm quyền để thụ lý, giải quyết là rất cao.

Trong trường hợp này, Bộ Công an vẫn phải tiếp nhận và xử lý yêu cầu dẫn độ thứ hai và để bảo đảm thực hiện theo đúng quy định của Luật TAND, cấp tỉnh đã thụ lý yêu cầu dẫn độ thứ nhất buộc phải trả lại hồ sơ cho Bộ Công an để xem xét, quyết định việc đáp ứng yêu cầu. Tuy nhiên, Luật chưa có quy định về việc TAND trả lại hồ sơ yêu cầu dẫn độ sau khi đã thụ lý hồ sơ. Do đó, việc bổ sung quy định trường hợp yêu cầu dẫn độ của nhiều nước đối với một người mà yêu cầu dẫn độ sau được gửi đến khi Tòa án nhân dân có thẩm quyền đã thụ lý yêu cầu dẫn độ trước thì theo yêu cầu của Bộ Công an, Tòa án nhân dân có thẩm quyền đó trả hồ sơ yêu cầu dẫn độ đã thụ lý cho Bộ Công an để tiếp tục xem xét, quyết định là phù hợp và cần thiết.

Năm là, về sửa đổi, bổ sung bổ sung quy trình, thủ tục quá cảnh người bị dẫn độ

Điều 47 Luật TTTP đã quy định khái quát về quá cảnh người bị yêu cầu dẫn độ trên lãnh thổ Việt Nam thì phải có văn bản của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam chấp nhận nhưng chưa quy định rõ cơ quan nào là cơ quan có thẩm quyền cho phép quá cảnh. Ngoài ra, thực tiễn cho thấy người bị dẫn độ thường là đối tượng nguy hiểm cho xã hội, do đó, khi thực hiện quá cảnh trên lãnh thổ Việt Nam cần được áp giải và bảo vệ nghiêm ngặt, nhất là tại sân bay nơi có rất nhiều hành khách. Vì vậy, để giải quyết vấn đề này, cần thiết phải quy định cơ quan có thẩm quyền và trình tự, thủ tục cho phép quá cảnh, đồng thời quy định rõ Cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam bố trí tạm thời buồng tạm giữ tại các cửa khẩu quốc tế để tạm giữ người bị yêu cầu dẫn độ quá cảnh Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ví dụ, Quốc gia A ký Hiệp định dẫn độ với Việt Nam, trong đó có quy định quá cảnh sẽ do pháp luật trong nước của Việt Nam quyết định. Ngày 15/5/2021, Quốc gia A đề nghị Việt Nam cho phép quá cảnh đối tượng C tại sân bay Nội Bài trước khi hạ cánh xuống Quốc gia A. Tuy nhiên, căn cứ quy định hiện nay, nếu Quốc gia A yêu cầu Việt Nam cho phép quá cảnh thì Việt Nam sẽ không xác định được cơ quan nào của Việt Nam có thẩm quyền cho phép quá cảnh và không xác định được địa điểm lưu giữ đối tượng C tại sân bay Nội Bài trong khi chờ cất cánh.

Do đó, việc sửa đổi, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục cho phép quá cảnh là phù hợp và cần thiết.

Sáu là, về hoàn thiện trình tự, thủ tục dịch thuật và hợp pháp hóa lãnh sự, chứng nhận lãnh sự

Việc bổ sung các quy định như nêu trên sẽ góp phần giảm thời hạn xử lý hồ sơ, thời hạn tạm giam đối với người bị yêu cầu dẫn độ, đẩy nhanh thủ tục giải quyết yêu cầu dẫn độ, qua đó, bảo đảm thời hạn tố tụng cũng như quyền lợi của chính người bị yêu cầu dẫn độ.

Việc bổ sung quy định nêu trên cũng phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 9 Nghị định số 111/2011/NĐ-CP ngày 05/12/2011 của Chính phủ về chứng nhận lãnh sự, hợp pháp hóa lãnh sự. Do đó, không cần phải sửa đổi Nghị định này.

Ví dụ, Quốc gia A gửi hồ sơ yêu cầu dẫn độ đối tượng B bằng tiếng Anh cho Việt Nam. Theo quy định pháp luật trong nước, hồ sơ này phải được dịch sang tiếng Việt và cơ quan hoặc công ty có thẩm quyền chứng thực. Trong khi đó, hồ sơ yêu cầu dẫn độ gồm các thuật ngữ chuyên ngành, đòi hỏi người dịch phải có kiến thức chuyên sâu về pháp luật hình sự mới bảo đảm bản dịch được chính xác. Ngoài ra, trong một số hiệp định Việt Nam ký với các nước không yêu cầu bản dịch phải được chứng thực mà chỉ cần có con dấu xác nhận của cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam.

Do đó, việc hoàn thiện trình tự, thủ tục dịch thuật và hợp pháp hóa lãnh sự, chứng nhận lãnh sự như các đề xuất nêu trên là cần thiết.

3. Chính sách 3: Nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước và phối hợp liên ngành trong thực hiện dẫn độ

3.1. Mục tiêu chính sách

3.1.1. Mục tiêu tổng quát:

Sửa đổi, bổ sung quy định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước một cách rõ ràng, hiệu quả; nâng cao trách nhiệm của từng cơ quan nhà

nước và trách nhiệm phối hợp liên ngành của các cơ quan nhà nước trong hoạt động dẫn độ, bảo đảm nhanh chóng, nhịp nhàng.

3.2.2. Mục tiêu cụ thể:

- Sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan giúp Chính phủ quản lý công tác dẫn độ, Cơ quan Trung ương và cơ quan có thẩm quyền khác trong quá trình giải quyết yêu cầu dẫn độ theo quy định của các điều ước quốc tế và theo nguyên tắc có đi có lại, bảo đảm phù hợp với thực tiễn.

- Xác định cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong công tác dẫn độ một cách cụ thể, toàn diện, bảo đảm công tác phối hợp được nhịp nhàng, khoa học.

- Xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong công tác dẫn độ, bảo đảm thực hiện đúng chức năng, tránh đùn đẩy trách nhiệm.

3.2. Nội dung chính sách

Một là, chuyển Cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dẫn độ.

Hai là, chuyển Cơ quan đầu mối chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hoạt động dẫn độ với nước hữu quan.

Ba là, bổ sung quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan Trung ương.

Bốn là, bổ sung quy định các cơ quan có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ của Việt Nam trong từng trường hợp cụ thể.

Năm là, xác định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm Tòa án nhân dân các cấp trong quá trình xem xét, giải quyết các yêu cầu dẫn độ.

3.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn

3.3.1. Giải pháp lựa chọn

Một là, chuyển Cơ quan đầu mối từ Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dẫn độ sang Bộ Công an là Cơ quan đầu mối của Việt Nam trong hợp tác quốc tế về dẫn độ.

Hai là, chuyển Cơ quan đầu mối chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hoạt động dẫn độ với nước hữu quan. Theo đó, Bộ Công an sẽ là Cơ quan đầu mối chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc

có đi có lại trong hoạt động dẫn độ với nước hữu quan. Nhiệm vụ này trước đây được giao cho Bộ Ngoại giao.

Ba là, bổ sung quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn Cơ quan Trung ương. Theo đó, Bộ Công an sẽ là Cơ quan trung ương của Việt Nam về dẫn độ có trách nhiệm chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương xem xét, giải quyết các yêu cầu dẫn độ của Việt Nam và của nước ngoài.

Bốn là, bổ sung quy định các cơ quan có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ của Việt Nam trong từng trường hợp cụ thể. Theo đó, Cơ quan lập yêu cầu dẫn độ là Cơ quan Trung ương về dẫn độ, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân đang thụ lý vụ án hình sự mà bị can, bị cáo, người bị kết án phạt tù bỏ trốn khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong trường hợp phạm nhân đang chấp hành án phạt tù bỏ trốn khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì cơ quan lập yêu cầu dẫn độ là Cơ quan Trung ương về dẫn độ, cơ quan quản lý thi hành án hình sự Bộ Công an hoặc cơ quan điều tra đang thụ lý vụ án trốn khỏi nơi giam, giữ hoặc trốn khi đang bị áp giải.

Năm là, xác định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm Tòa án nhân dân các cấp trong quá trình xem xét, giải quyết các yêu cầu dẫn độ. Theo đó, Tòa án nhân dân cấp cao có thẩm quyền và trách nhiệm phúc thẩm quyết định liên quan đến quyết định dẫn độ.

3.3.2. Lý do lựa chọn

Một là, về chuyển Cơ quan đầu mối từ Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dẫn độ sang Bộ Công an là Cơ quan đầu mối của Việt Nam trong hợp tác quốc tế về dẫn độ.

Luật TTTP quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động TTTP (Điều 61), Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động TTTP (Điều 62). Như vậy, Bộ Tư pháp chính là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về dẫn độ. Điều này là bất cập với thực tiễn do Bộ Công an là cơ quan quản lý công tác phòng, chống tội phạm và là Cơ quan trung ương của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về dẫn độ (Điều 65 Luật TTTP; khoản 2 Điều 493 BLTTHS năm 2015; khoản 20 Điều 16 Luật Công an nhân dân năm 2018 và trong các Hiệp định riêng về dẫn độ mà Việt Nam đã ký với các quốc gia).

Việc Bộ Tư pháp làm đầu mối giúp Chính phủ quản lý nhà nước về dẫn độ làm cho công tác quản lý nhà nước, phối hợp liên ngành gặp những bất cập, hạn chế. Bộ Tư pháp khó phát huy vai trò cơ quan quản lý nhà nước trong dẫn

độ. Cùng với đó, việc thực hiện hợp tác quốc tế trong dẫn độ chủ yếu trên cơ sở các ĐUQT về dẫn độ mà theo quy định của Luật ĐUQT năm 2016 thì từng bộ, ngành chủ trì có trách nhiệm đối với việc tổ chức thực hiện các điều ước do mình chủ trì ký kết. Bộ Tư pháp không chủ trì ký kết các điều ước về dẫn độ. Theo đó, việc quy định Bộ Công an làm đầu mối giúp Chính phủ quản lý nhà nước về dẫn độ bảo đảm tính hợp lý, đúng chức năng.

Hai là, về chuyển Cơ quan đầu mối chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hoạt động dẫn độ với nước hữu quan từ Bộ Ngoại giao sang Bộ Công an.

Luật TTTP quy định TTTP nói chung và dẫn độ nói riêng được thực hiện trên cơ sở ĐUQT. Trường hợp không có ĐUQT thì áp dụng nguyên tắc có đi có lại và Bộ Ngoại giao là cơ quan chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan xem xét, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hợp tác về dẫn độ với các nước.

Tuy nhiên, trên thực tế, khi Việt Nam là quốc gia được yêu cầu, quyết định áp dụng nguyên tắc có đi có lại cần dựa trên cơ sở theo dõi quan hệ hợp tác về dẫn độ giữa Việt Nam và quốc gia yêu cầu. Đối với trường hợp này, chỉ Bộ Công an - Cơ quan trung ương của nước CHXHCN Việt Nam về dẫn độ - có thể nắm được toàn bộ nội dung quan hệ hợp tác về dẫn độ giữa Việt Nam và quốc gia yêu cầu vì đây là cơ quan theo dõi, lưu trữ toàn bộ hồ sơ về công tác này. Kể cả trong trường hợp quốc gia yêu cầu đã từng từ chối yêu cầu dẫn độ của Việt Nam thì vẫn phải xem xét đến lý do từ chối, thiện chí hợp tác của các cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài trong quá trình xử lý yêu cầu trước đó của Việt Nam.

Khi Việt Nam là quốc gia yêu cầu, cam kết về việc các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam sẽ giải quyết các yêu cầu dẫn độ tương tự của quốc gia được yêu cầu. Đối với trường hợp này, việc yêu cầu Bộ Ngoại giao chủ trì quyết định việc cam kết là không phù hợp vì trên thực tế, Bộ Ngoại giao không tham gia sâu vào quá trình giải quyết các yêu cầu dẫn độ. Thẩm quyền quyết định việc cam kết này nên được giao cho Bộ Công an, cơ quan có trách nhiệm tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ yêu cầu dẫn độ của nước ngoài cũng như thống kê, tổng hợp toàn bộ các vụ việc liên quan đến yêu cầu dẫn độ và thực tiễn quan hệ hợp tác về dẫn độ giữa Việt Nam và các nước. Ngoài ra, hiện nay Luật TTTP cũng chưa quy định rõ trình tự, thủ tục áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hợp tác dẫn độ với các nước. Việc áp dụng nguyên tắc có đi có lại trong hợp tác dẫn độ chưa hiệu quả như mong muốn.

Như vậy, trong áp dụng nguyên tắc có đi, có lại thì Bộ Công an nên là cơ quan chủ trì xem xét, quyết định. Các bộ, ngành có liên quan có trách nhiệm cung cấp thông tin về quan hệ hợp tác nói chung và trong TTTP nói riêng giữa Việt Nam và quốc gia liên quan. Bộ Ngoại giao có trách nhiệm lập Công hàm về việc gửi yêu cầu dẫn độ theo nguyên tắc có đi, có lại, trong đó nêu nội dung cam kết về việc áp dụng nguyên tắc có đi, có lại.

Ba là, về bổ sung quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn Cơ quan Trung ương.

Trong các hiệp định về dẫn độ mà Việt Nam là thành viên, BLTTHS năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021) và Luật Công an nhân dân năm 2018 đều quy định Bộ Công an là Cơ quan trung ương về dẫn độ của Việt Nam. Tuy nhiên, với tư cách là luật chuyên ngành điều chỉnh hoạt động dẫn độ, Luật TTTP chưa quy định Bộ Công an là Cơ quan trung ương về dẫn độ cũng như chức năng, vai trò, trách nhiệm của Cơ quan trung ương. Do đó, hạn chế cần được khắc phục để nâng cao tính chủ động, tích cực, hiệu quả và phát huy tối đa vai trò của Cơ quan trung ương về dẫn độ trong thời gian tới.

Bốn là, về bổ sung quy định các cơ quan có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ của Việt Nam trong từng trường hợp cụ thể

Hiện nay, chưa có một quy định thống nhất về cơ quan có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ của Việt Nam. Luật TTTP không có quy định về cơ quan lập yêu cầu dẫn độ và quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan này. Việc này dẫn đến thực trạng là việc lập yêu cầu dẫn độ đối tượng phạm tội ở Việt Nam rồi bỏ trốn ra nước ngoài phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan đang thụ lý vụ án và nếu như cơ quan này không lập yêu cầu dẫn độ thì cũng không có cơ chế, chế tài nào để xử lý. Việc không quy định cụ thể cơ quan có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ và quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan này đã ảnh hưởng đến hiệu quả công tác dẫn độ.

Do đó, thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ của Việt Nam sẽ được phân công cụ thể cho nhiều cơ quan khác nhau theo hướng Cơ quan Trung ương về dẫn độ và cơ quan nào đang thụ lý vụ việc mà người bị tình nghi đã thực hiện tội phạm, bị can, bị cáo, người đang chấp hành án hình sự bỏ trốn ra nước ngoài thì cơ quan đó có thẩm quyền lập yêu cầu dẫn độ. Cơ quan lập yêu cầu dẫn độ chính là Cơ quan Trung ương về dẫn độ và cơ quan tiến hành tố tụng nên nắm được toàn bộ hồ sơ, nội dung của vụ án và việc lập yêu cầu dẫn độ sẽ thuận lợi, bảo đảm các yêu cầu cả về nội dung và hình thức.

Việc phân định rõ thẩm quyền của các cơ quan trong từng giai đoạn tố tụng không thông qua trung gian sẽ góp phần xác định rõ trách nhiệm khi xảy ra sai phạm trong quá trình lập, xử lý yêu cầu dẫn độ; đồng thời, các cơ quan có thẩm quyền cũng nhận thức rõ hơn về trách nhiệm của mình và hậu quả của việc không thực hiện đúng trách nhiệm, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả công tác dẫn độ. Cùng đó, đơn vị đầu mối cũng sẽ có cơ sở để thực hiện tốt hơn trách nhiệm hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra, đôn đốc của mình, kịp thời phát hiện các trường hợp sai phạm, hạn chế tối đa việc bỏ lọt tội phạm. Trên cơ sở đó, dự kiến Cơ quan lập yêu cầu dẫn độ là cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân đang thụ lý vụ án hình sự mà bị can, bị cáo, người bị kết án phạt tù bỏ trốn khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong trường hợp phạm nhân đang chấp hành án phạt tù bỏ trốn khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì cơ quan lập yêu cầu dẫn độ là cơ quan quản lý thi hành án hình sự Bộ Công an hoặc cơ quan điều tra đang thụ lý vụ án trốn khỏi nơi giam, giữ hoặc trốn khi đang bị áp giải.

Năm là, về xác định cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm phúc thẩm quyết định liên quan đến quyết định dẫn độ từ Tòa án nhân dân tối cao sang Tòa án nhân dân cấp cao

Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 quy định về tổ chức của Tòa án nhân dân bao gồm: Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân cấp cao, Tòa án nhân dân cấp tỉnh và Tòa án nhân dân cấp huyện (Điều 3), trong đó, theo Điều 29 của Luật này, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân cấp cao gồm: Phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định cấp sơ thẩm của Tòa án nhân dân cấp tỉnh bị kháng cáo, kháng nghị. Như vậy, Tòa án nhân dân cấp cao có thẩm quyền và trách nhiệm phúc thẩm quyết định liên quan đến quyết định dẫn độ (trong khi đó, khoản 5 Điều 40 Luật TTTP quy định Tòa án nhân dân tối cao có thẩm quyền này). Vấn đề này cần được quy định lại cho phù hợp với quy định mới, bảo đảm thống nhất, đồng bộ giữa các văn bản luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH LUẬT

1. Dự kiến nguồn lực

a. Về nguồn nhân lực

Qua hơn 15 năm thi hành Luật TTTP năm 2007, bộ máy chuyên trách làm công tác dẫn độ đã được hình thành ở các bộ, ngành, địa phương liên quan. Nhìn chung, đội ngũ cán bộ làm công tác dẫn độ tại các cơ quan này được đào tạo cơ bản về pháp luật trong nước, có kiến thức về pháp luật quốc tế, có kinh nghiệm

công tác, có trình độ ngoại ngữ, tin học phù hợp, có thể đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Luật Dẫn độ. Do vậy, việc triển khai thi hành Luật không đòi hỏi phải hình thành thêm bộ máy.

Hiện nay, Điều 493 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021) quy định Bộ Công an là Cơ quan Trung ương của nước CHXHCN Việt Nam trong hoạt động dẫn độ. Để thực hiện quy định này, Bộ Công an giao Cục Pháp chế và cải cách hành chính, tư pháp Bộ Công an là cơ quan thường trực thực hiện hoạt động dẫn độ; trong đó, Phòng Pháp luật quốc tế và điều ước quốc tế, dẫn độ, chuyên giao người đang chấp hành án phạt tù là đơn vị đầu mối thực hiện nhiệm vụ có liên quan (gọi tắt là Phòng 5). Biên chế Phòng 5 hiện tại là 13 người (04 lãnh đạo Phòng và 9 cán bộ) đảm nhiệm các vấn đề liên quan đến pháp luật và điều ước quốc tế của Bộ Công an, hướng dẫn Công an các đơn vị, địa phương lập và gửi các yêu cầu dẫn độ ra nước ngoài; kiểm tra các yêu cầu dẫn độ do phía nước ngoài gửi đến theo quy định của pháp luật (mặc dù số lượng cán bộ còn hạn chế tuy nhiên Phòng 5 vẫn đảm bảo hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao). Đối với Công an các đơn vị, địa phương, các cán bộ thực hiện nhiệm vụ liên quan đến dẫn độ hiện nay chủ yếu theo chế độ kiêm nhiệm, xử lý theo vụ việc cụ thể và phân công của lãnh đạo.

Từ những nội dung trên cho thấy, việc ban hành Luật Dẫn độ sẽ không làm phát sinh yêu cầu về bổ sung thêm nhiều biên chế (được hưởng lương từ nguồn ngân sách nhà nước), trong trường hợp cần thiết có thể được bổ sung thêm 1-2 biên chế tại Phòng 5 để đảm bảo yêu cầu công việc, phù hợp với chủ trương của Bộ Công an; không phát sinh yêu cầu tăng thêm về tổ chức bộ máy của Bộ Công an theo đúng tinh thần các Nghị quyết của Hội nghị Trung ương 6 Khóa XII (Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017) và Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 15/3/2018 của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy Bộ Công an tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả để sắp xếp, bố trí lực lượng cho ngành đảm bảo phù hợp với chủ trương, quy định của Đảng và Nhà nước.

b. Về nguồn vật lực

Sau khi Luật Dẫn độ được ban hành, Nhà nước cần bố trí một khoản kinh phí cho việc tổ chức thực hiện. Về cơ bản, các chi phí được kế thừa từ Luật TTTP 2007 và Thông tư số 144/2012/TT-BTC ngày 04/9/2012 của Bộ Tài Chính quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác tương trợ tư pháp, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện công

tác tương trợ tư pháp về dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù theo quy định của Luật Tương trợ tư pháp và Nghị định số 92/2008/NĐ-CP được ngân sách nhà nước cấp kinh phí bảo đảm cho công tác tương trợ tư pháp đã dự toán và sử dụng kinh phí phục vụ công tác dẫn độ, cụ thể như:

- Chi nghiên cứu, rà soát xác định tính hợp lệ và đầy đủ của hồ sơ, lập hồ sơ, chuyển hồ sơ cho cơ quan có thẩm quyền để giải quyết các yêu cầu tương trợ tư pháp;

- Chi phí dịch các tài liệu có liên quan đến công tác tương trợ tư pháp;

- Chi thực hiện công tác điều tra, xác minh đối tượng để dẫn độ theo yêu cầu của Việt Nam hoặc nước ngoài; chi phí đi lại, ăn ở và các khoản chi khác;

- Chi lấy ý kiến chuyên gia: Trong trường hợp yêu cầu tương trợ tư pháp liên quan đến vấn đề phức tạp thì người đứng đầu cơ quan thực hiện công tác tương trợ tư pháp quyết định việc lấy ý kiến chuyên gia;

- Chi đi lại, ăn ở của cán bộ nước ngoài thực hiện việc áp giải tội phạm, áp giải phạm nhân sang Việt Nam theo yêu cầu dẫn độ, yêu cầu chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù của Việt Nam (trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác) bao gồm cả chi phí phát sinh trong trường hợp quá cảnh;

- Chi đi lại, ăn ở cho cán bộ Việt Nam thực hiện việc bắt giữ, áp giải tội phạm, áp giải phạm nhân để bàn giao cho nước ngoài theo yêu cầu dẫn độ và yêu cầu chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù của nước ngoài bao gồm cả chi phí phát sinh trong trường hợp quá cảnh;

- Chi phí hỗ trợ mua vé máy bay hoặc tàu xe cho người bị dẫn độ từ nước ngoài về Việt Nam để truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc chấp hành án;

- Chi phí chuyển phát tài liệu, hồ sơ tương trợ tư pháp ra nước ngoài và từ cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài về Việt Nam;

- Chi tổ chức hội thảo, tọa đàm trong lĩnh vực tương trợ tư pháp; chi tổ chức họp, hội nghị đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm trong hoạt động tương trợ tư pháp;

- Chi các đoàn đàm phán hiệp định về tương trợ tư pháp ở trong nước và nước ngoài;

- Chi bồi dưỡng nghiệp vụ trong nước và nước ngoài để nâng cao chuyên môn và nghiệp vụ tương trợ tư pháp;

- Tổ chức khảo sát kinh nghiệm của nước ngoài phục vụ hoạt động tương trợ tư pháp; khảo sát, đánh giá hiện trạng quan hệ nhu cầu hợp tác về tương trợ tư pháp với nước đối tác;

- Chi tổ chức các đoàn khảo sát liên ngành hàng năm đánh giá tình hình triển khai thực hiện công tác tương trợ tư pháp;

- Chi tổ chức mạng lưới thông tin phục vụ cho việc xây dựng và quản lý hệ cơ sở dữ liệu về tương trợ tư pháp; duy trì, bảo dưỡng và nâng cao hiệu quả, hiệu suất của hệ thống thông tin (bao gồm cả việc chi mua sắm phần cứng, phần mềm, nâng cấp, cải tạo cơ sở vật chất, dịch vụ khác); chi ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin vào công việc chuyên môn (bao gồm cả việc tin học hóa hệ cơ sở dữ liệu). Chi mua tài liệu, sách báo cần thiết theo từng lĩnh vực tương trợ tư pháp;

- Chi gửi hồ sơ tương trợ tư pháp từ các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài cho đương sự hoặc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền của nước ngoài;

- Chi phí đi lại, ăn ở của người phạm tội, phạm nhân, chi phí cho việc canh giữ người phạm tội trong trường hợp người bị dẫn độ quá cảnh trên lãnh thổ của một nước khác;

- Chi thực hiện các hoạt động liên quan đến điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế về tương trợ tư pháp: dịch các điều ước quốc tế, hội thảo, tọa đàm về điều ước quốc tế, soạn thảo điều ước, thẩm định, thẩm tra điều ước quốc tế trong lĩnh vực tương trợ tư pháp và một số nội dung chi khác phục vụ trực tiếp cho công tác điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế;

- Các khoản chi khác liên quan đến công tác tương trợ tư pháp: Chi hoạt động nghiên cứu khoa học về thực trạng và giải pháp liên quan đến công tác tương trợ tư pháp; chi làm đêm, làm thêm giờ, chi thông tin liên lạc, chi văn phòng phẩm; chi in ấn, phát hành biểu mẫu, giấy tờ, sổ tay hướng dẫn nghiệp vụ tương trợ tư pháp và một số khoản chi khác liên quan trực tiếp đến công tác tương trợ tư pháp.

Tuy nhiên, ngoài các khoản, mục chi nêu trên, Thông tư số 144/2012/TT-BTC chưa có quy định về chi phí cho cán bộ Việt Nam ra nước ngoài để thực hiện việc dẫn giải đối tượng truy nã quốc tế của Việt Nam từ nước ngoài về nước. Vì vậy, việc này cần được nghiên cứu, bổ sung khi Luật Dẫn độ được ban hành và có hiệu lực.

Kính phí bảo đảm hoạt động dẫn độ được cấp cho Bộ Công an – Cơ quan trung ương về dẫn độ được bố trí trong ngân sách nhà nước để triển khai nhiệm vụ bảo đảm an ninh, đối ngoại. Trung bình chi phí chi trả cho cán bộ được giao

tiếp nhận, xử lý các yêu cầu dẫn độ từ Việt Nam ra nước ngoài và từ nước ngoài về Việt Nam được tính trung bình hàng năm như sau: 10 vụ việc/năm x 90 ngày xử lý/01 vụ việc x 545.000 đồng/01 ngày làm việc = 490.500.000 đồng/năm. Trung bình chi phí xử lý hồ sơ yêu cầu dẫn độ từ Việt Nam ra nước ngoài và từ nước ngoài về Việt Nam được tính như sau: 10 hồ sơ/năm x 100.000.000 đồng/hồ sơ (dịch tài liệu, xử lý hồ sơ, thực hiện công tác điều tra, xác minh, thu thập chứng cứ để thực hiện yêu cầu tương trợ tư pháp; điều tra, xác minh đối tượng để dẫn độ theo yêu cầu của Việt Nam hoặc nước ngoài; chi tổ chức hội thảo...) = 1.000.000.000 đồng.

Thực hiện nguyên tắc quản lý ngân sách nhà nước thống nhất, tập trung, dân chủ, hiệu quả, tiết kiệm, công khai, minh bạch, công bằng; có phân công, phân cấp quản lý, hàng năm, trên cơ sở yêu cầu của từng hồ sơ vụ việc, Bộ Công an đã phân cấp nguồn thu từ nguồn kinh phí thường xuyên của Bộ Công an cho Công an đơn vị, địa phương chủ động thực hiện các nhiệm vụ chi được giao, trong đó có kinh phí công tác tương trợ tư pháp (gồm dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù). Bên cạnh đó, liên quan đến kinh phí đối với các hoạt động này được Công an các đơn vị, địa phương đang sử dụng từ nguồn kinh phí điều tra, truy nã tội phạm (đây là nguồn kinh phí thường xuyên hàng năm được cấp cho Bộ Công an).

Ngoài ra, sau khi Luật Dẫn độ được ban hành, Nhà nước cần bố trí thêm một khoản kinh phí cho việc tổ chức thực hiện Luật Dẫn độ như:

- Chi phí triển khai xây dựng các văn bản quy định chi tiết dự kiến phải sửa đổi, bổ sung và ban hành mới để đồng bộ với quy định của Luật (nếu có).
- Chi phí tổ chức tập huấn, bồi dưỡng, tuyên truyền, phổ biến, quán triệt nội dung của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành.
- Chi phí đảm bảo đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ hoạt động dẫn độ.

2. Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Luật

- Ban hành văn bản quy định chi tiết: Các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản được giao trong Luật để hướng dẫn thi hành phù hợp với quy định của pháp luật khác có liên quan.

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến, tập huấn về Luật: Các bộ, ngành liên quan (Bộ Công an, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao) và các cơ quan thực thi ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ thực hiện tuyên truyền, phổ biến cho các tổ chức, cá nhân và tập huấn cho đội ngũ cán bộ, chiến sĩ trực

tiếp thực hiện công tác dẫn độ hiểu biết đầy đủ về các quy định của Luật, đặc biệt là đội ngũ cán bộ của Cơ quan trung ương về dẫn độ, Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án nhân dân cấp cao, cơ quan điều tra và các cơ sở giam giữ.

- Bảo đảm nhân lực thực hiện: Các cơ quan có thẩm quyền thực hiện hoạt động dẫn độ theo quy định của Luật ở Trung ương cũng như địa phương bố trí đội ngũ cán bộ có chuyên môn, kỹ năng và trình độ (pháp luật, ngoại ngữ, nghiệp vụ) phù hợp để thực hiện nhiệm vụ.

- Bảo đảm cơ sở vật chất và kinh phí: Các bộ, ngành liên quan và các cơ quan có thẩm quyền thực hiện hoạt động dẫn độ theo quy định ở Trung ương cũng như địa phương bố trí hệ thống máy tính, nâng cấp các phần mềm tin học đảm bảo khả năng kết nối, xử lý, khai thác, quản lý, lưu trữ và bảo mật tốt hồ sơ đề nghị dẫn độ, xây dựng trang thông tin điện tử (website) về dẫn độ; bố trí kinh phí thường xuyên để thực hiện các hoạt động bồi dưỡng, tập huấn, tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về công tác dẫn độ và tổ chức thực hiện công tác dẫn độ, theo dõi, kiểm tra, sơ kết, tổng kết, đánh giá tình hình thực thi Luật theo thời gian định kỳ hoặc đột xuất.

VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH THÔNG QUA LUẬT

Trên cơ sở Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Quyết định số 2114/QĐ-TTg ngày 16/12/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Kế hoạch thực hiện Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị và Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV; Nghị quyết số 129/2024/QH15 ngày 08/6/2024 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024; Bản phân công của Thủ tướng Chính phủ về cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật được điều chỉnh trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 (kèm theo Quyết định số 568/QĐ-TTg ngày 26/6/2024 của Thủ tướng Chính phủ), Bộ Công an trình Chính phủ dự án Luật Dẫn độ trong tháng 01 năm 2025 (trình Quốc hội khóa XV xem xét, cho ý kiến vào Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XV (tháng 5/2025) và thông qua tại Kỳ họp thứ 10 (tháng 10/2025).

Trên đây là Tờ trình về việc xây dựng dự án Luật Dẫn độ, Bộ Công an kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Xin gửi kèm theo:

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong việc xây dựng dự án Luật Dẫn độ;
- Báo cáo tổng kết thi hành Luật TTTP năm 2007 trong lĩnh vực dẫn độ;
- Đề cương chi tiết Luật Dẫn độ;
- Bản sao ý kiến góp ý của các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, cá nhân;
- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, cá nhân;
- Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng Luật Dẫn độ;
- Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định đề nghị xây dựng Luật Dẫn độ;
- Báo cáo rà soát pháp luật về dẫn độ;
- Kinh nghiệm pháp luật quốc tế về dẫn độ.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao (để phối hợp);
- Các Bộ: Ngoại giao, Tư pháp, Quốc phòng, Tài chính, Nội vụ, Thông tin và Truyền thông, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Y tế, Giáo dục và Đào tạo (để phối hợp);
- Văn phòng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ (để phối hợp);
- Các đồng chí Thứ trưởng;
- Lưu: VT, V03.

BỘ TRƯỞNG

Thượng tướng Lương Tam Quang