

CƠ CHẾ KIỂM SOÁT MA TÚY TRONG CÁC CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ KIỂM SOÁT MA TÚY

*ThS. NGUYỄN THỊ PHƯƠNG HOA **

Phân tích các quy định về kiểm soát ma túy trong các công ước của Liên hợp quốc cho thấy cơ chế kiểm soát quốc tế về ma túy hiện nay gồm hai chế định quan trọng: kiểm soát các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy và kiểm soát các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy.⁽¹⁾

1. Kiểm soát các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy

Để việc sản xuất, sử dụng các chất ma túy, chất hướng thần giới hạn vào việc điều trị bệnh và nghiên cứu khoa học đồng thời ngăn chặn việc lạm dụng các chất này dẫn đến ảnh hưởng xấu cho sức khỏe cộng đồng; các công ước quốc tế về kiểm soát ma túy yêu cầu các quốc gia thành viên kiểm soát toàn bộ các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy, từ giai đoạn sản xuất, điều chế, mua bán, phân phối, xuất nhập khẩu đến việc dự trữ, sử dụng. Để thực hiện điều này, việc quan trọng đầu tiên là xác định các chất cần kiểm soát; vì vậy, các công ước về kiểm soát ma túy của Liên hợp quốc đã liệt kê danh mục cụ thể các chất ma túy và chất hướng thần mà các quốc gia thành viên phải kiểm soát chặt chẽ.⁽²⁾

Công ước 1961 liệt kê các chất ma túy bị kiểm soát trong 4 danh mục với mức độ kiểm soát khác nhau căn cứ vào giá trị sử dụng của chúng trong y học và mức độ gây

nghiện.⁽³⁾ Công ước 1971 cũng liệt kê các chất hướng thần trong 4 danh mục với mức độ kiểm soát khác nhau căn cứ vào thuộc tính gây nghiện của chúng, giá trị sử dụng trong y học và mức độ ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng cũng như các vấn đề xã hội liên quan.⁽⁴⁾ Tuy nhiên, đáng chú ý là ranh giới giữa chất ma túy và chất hướng thần chỉ có tính tương đối, chúng đều là những chất có tác động lên hệ thần kinh của người sử dụng và có thể gây ra tình trạng nghiện. Trên thực tế, có những chất vừa có thể xếp vào danh mục chất hướng thần, vừa có thể xếp vào danh mục chất ma túy. Do vậy, trong một số trường hợp việc sắp xếp một chất vào danh mục điều chỉnh của Công ước 1961 hay Công ước 1971 không phải thuần túy dựa trên tính khoa học và chuẩn mực chuyên môn mà còn phụ thuộc vào quan điểm của các quốc gia về các vấn đề kinh tế, chính trị xã hội liên quan.⁽⁵⁾ Công ước 1988 yêu cầu các quốc gia thành viên kiểm soát các chất thường được sử dụng trong việc sản xuất bất hợp pháp chất ma túy và chất hướng thần hay thường gọi là tiền chất. Các tiền chất được liệt kê trong 2 danh mục căn cứ vào mức độ sử dụng trong các ngành công nghiệp.⁽⁶⁾

Sau khi xác định các chất bị kiểm soát,

* Tổng công ti hàng không Việt Nam

các công ước quy định những biện pháp kiểm soát mà các quốc gia thành viên phải áp dụng đối với chúng. Như trên đã nói, do Công ước 1971 “copy” rất nhiều nội dung của Công ước 1961 nên về cơ bản, chế độ kiểm soát đối với chất ma túy và chất hướng thần khá giống nhau. Các biện pháp kiểm soát được quy định tại các công ước gồm: lập và duyệt dự trù nhu cầu sản xuất, mua bán, xuất nhập khẩu và sử dụng; báo cáo thống kê số lượng thực tế đã sản xuất, mua bán, xuất nhập khẩu, sử dụng, thu giữ, dự trữ; quản lý bằng giấy phép các cơ sở tham gia vào việc sản xuất, mua bán, phân phối; quản lý bằng giấy phép các cá nhân tham gia vào các hoạt động, sản xuất, bảo quản, phân phối; cấp giấy phép cho từng đợt sản xuất và mỗi lần xuất hoặc nhập khẩu; lưu trữ đầy đủ hồ sơ liên quan đến các giao dịch; cung cấp, phân phối cho bệnh nhân đúng theo đơn thuốc, nhãn hiệu đặc biệt.⁽⁷⁾

Đáng chú ý là đối với mỗi danh mục chất ma túy và chất hướng thần, mức độ nghiêm ngặt trong các biện pháp kiểm soát có thể khác nhau (ví dụ: việc xuất nhập khẩu các chất ma túy trong danh mục III của Công ước 1961 không đòi hỏi phải có giấy phép cho từng lần xuất khẩu hoặc nhập khẩu). Tuy nhiên, nhìn chung sự khác nhau là không đáng kể; sự khác biệt chỉ rõ nét đối với việc kiểm soát tiền chất. Thông thường các quy định quốc tế về kiểm soát tiền chất ít nghiêm ngặt hơn so với chất ma túy và chất hướng thần. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ áp dụng các biện pháp kiểm soát mà công ước quốc tế quy định đối với các chất ma túy,

chất hướng thần và tiền chất lưu thông hợp pháp trong phạm vi quốc gia mình.

1. Kiểm soát các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy

Hệ thống kiểm soát ma túy sẽ thiếu hoàn chỉnh nếu chỉ kiểm soát các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy. Ngăn chặn ma túy trong các giao dịch hợp pháp bị tuồn ra thị trường bất hợp pháp và đấu tranh với những hoạt động trái phép liên quan đến ma túy có một vai trò hết sức quan trọng. Vì lẽ ấy, các công ước quốc tế yêu cầu các quốc gia thành viên tội phạm hóa một số hoạt động trái phép liên quan đến chất ma túy, chất hướng thần và tiền chất. Chế định kiểm soát các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy cùng cố cho chế định kiểm soát các hoạt động hợp pháp về ma túy và làm cho cơ chế kiểm soát ma túy hoàn thiện hơn.

Các công ước của Liên hợp quốc về kiểm soát ma túy đã cố gắng kiểm soát tất cả các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy, từ giai đoạn trồng, sản xuất ra ma túy, đến giai đoạn ma túy được đưa vào lưu thông và đến tay người tiêu dùng sau cùng. Các công ước áp dụng hai kỹ thuật lập pháp khác nhau trong việc quy định về tội phạm. Công ước 1971 yêu cầu các quốc gia thành viên tội phạm hóa tất cả các hoạt động liên quan đến ma túy không được coi là hợp pháp. Quy định này không đi vào các hành vi cụ thể hay tội danh cụ thể mà “giao” cho các quốc gia thành viên xác định các hành vi liên quan đến ma túy bị coi là tội phạm ở quốc gia đó dựa trên những quy định chung của công ước về hoạt động hợp

pháp liên quan đến ma túy. Kỹ thuật lập pháp này tránh được những quy định cụ thể có thể gây khó khăn cho các quốc gia trong việc nội luật hóa, bởi vì pháp luật hình sự của các nước có sự khác nhau, nhất là giữa hệ thống luật châu Âu lục địa và hệ thống luật Anh - Mĩ. Tuy nhiên, do quy định này quá chung chung nên sự áp dụng giữa các nước có sự khác biệt lớn.

Khác với Công ước 1971, các công ước 1961 và 1988 liệt kê cụ thể các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy mà các quốc gia thành viên phải quy định là tội phạm.⁽⁸⁾ Biện pháp này có ưu điểm là đi vào các loại hoạt động cụ thể, do đó bảo đảm được sự áp dụng thống nhất ở các quốc gia thành viên, tạo ra cơ sở thuận lợi để các quốc gia hợp tác điều tra, xét xử, dẫn độ tội phạm. Tuy nhiên, các công ước không quy định đầy đủ các dấu hiệu của cấu thành tội phạm cụ thể mà chỉ dừng lại ở việc xác định các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy mà các quốc gia có nghĩa vụ tội phạm hóa. Do vậy, cấu thành cụ thể của mỗi tội phạm do các nước thành viên cụ thể hóa trong luật pháp quốc gia.

Các công ước về kiểm soát ma túy của Liên hợp quốc yêu cầu các quốc gia áp dụng các hình phạt nghiêm khắc đối với các tội phạm về ma túy như hình phạt tù hoặc các hình phạt tước tự do khác nhưng không xác định khung hình phạt (hình phạt thấp nhất hoặc hình phạt cao nhất) phải áp dụng. Vấn đề này được quy định theo pháp luật quốc gia. Trên thực tế, khung hình phạt đối với tội phạm liên quan đến ma túy có sự khác biệt rõ nét giữa các quốc gia thành viên.

Ngoài ra, cũng cần chú ý là mỗi quốc gia xác định thẩm quyền điều tra, truy tố và xét xử tội phạm khác nhau. Để phòng ngừa người phạm tội trốn tránh sự truy cứu, xét xử do lợi dụng những khác biệt trong việc xác định thẩm quyền của các quốc gia thành viên trong việc xử lý tội phạm, các công ước quốc tế quy định hai nguyên tắc cơ bản để các quốc gia xét xử hoặc dẫn độ tội phạm: nguyên tắc lãnh thổ và nguyên tắc quốc tịch.⁽⁹⁾ Tuy vậy, các công ước này vẫn chưa xử lý triệt để các vấn đề về tranh chấp thẩm quyền trong điều tra, xét xử và dẫn độ tội phạm.

Tóm lại, hệ thống quy định hiện hành về kiểm soát ma túy đã thiết lập được những cơ chế để kiểm soát các hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy cũng như đấu tranh với các hoạt động bất hợp pháp liên quan đến ma túy. Tuy nhiên, những quy định hiện nay vẫn chưa giải quyết triệt để mọi vấn đề, những hạn chế nhất định vẫn còn tồn tại như đã đề cập./.

(1). Xem: M C Bassiouni, "International Drug Control System" trong quyển *International Criminal Law* do Bassiouni M C chủ biên (Nxb. Transnational Publishers, New York, năm 1999, quyển 1), tr. 922-928 và Neil Boister, *Penal Aspects of the Un Drug Conventions* (Nxb. Kluwer Law International, London, 2001) tr. 2.

(2). Đáng chú ý là cho đến nay trên thế giới không có một khái niệm thống nhất về "ma túy" (drugs), "chất ma túy" (narcotic drugs) và "chất hướng thần" (psychotropic substances). Phương pháp liệt kê áp dụng tại các điều ước hiện hành về kiểm soát ma túy là kết quả kế thừa kinh nghiệm của các điều ước kiểm soát ma túy trước đó, đặc biệt là Công ước về hạn chế việc sản xuất, phân phối chất ma túy năm 1931 (gọi tắt là Công ước 1931). Trong quá trình dự thảo Công ước 1931, một nhóm các chuyên gia quốc tế đã được yêu cầu nghiên cứu và đề xuất khái niệm "chất ma

túy” để sử dụng trong Công ước; nhưng các chuyên gia cho rằng không thể đưa ra một khái niệm chung về “chất ma túy” mà chỉ có thể đưa ra nhiều khái niệm khác nhau để mô tả các chất được Công ước 1931 kiểm soát, bởi vì Công ước 1931 điều chỉnh nhiều loại chất có thuộc tính khoa học khác nhau. Để tránh những khó khăn mà các nhà chuyên môn đã nêu, các nhà làm luật đã lựa chọn phương pháp liệt kê để chỉ ra một cách cụ thể các chất bị kiểm soát. Xem Bertil A Renborg, *International Drug Control - a Study of International Administration by and through the League of Nations* (tái bản lần 2, Nxb. Kraus Reprint Co., Washington, năm 1972), tr. 51.

(3).Xem: M C Bassiouni, sdd, tr. 905; Rudi Fortson, *The Law on the Misuse of Drugs and Drug Trafficking Offences* (Nxb. London: Sweet & Maxwell, tái bản lần 3 năm 1996), tr. 10; Bror Rexed và một số tác giả khác, *Guidelines for the Control of Narcotic and Psychotropic Substances in the Context of the International Treaties* (Nxb. World Health Organization, năm 1984), tr. 35.

(4).Xem: M C Bassiouni, sdd, quyển I, tr. 905; Louis Lessem, 'Towards an International System of Drug Control', tạp chí *Law Reform* số 8/1974, tr. 103 và United Nations, *Commentary on the Convention on Psychotropic Substances, done at Vienna on 21 February 1971* (Nxb. United Nations, năm 1976), tr. 45-63.

(5).Xem: Eva Tongue, 'Reflections on the Development, Content and Acceptance of the Convention on Psychotropic Substances' trong quyển *Psychotropic Substances and Their International Control* do Reginald G Smart, Glenn F Murray and H David Archibald biên soạn (Nxb. Alcoholism and Drug Addiction Research Foundation, Toronto, năm 1981), tr. 30 và Kettil Bruun, Lynn Pan and Ingemar Rexed, *The Gentlemen's Club - International Control of Drugs and Alcohol* (Nxb. The University of Chicago Press, United State, năm 1975), tr. 248.

(6).Xem: M C Bassiouni, sdd, quyển I, tr. 927-928 và Neil Boister, sdd, tr. 410-411.

(7).Xem: Louis Lessem, sdd, tr. 130-146.

(8).Xem: Neil Boister, sdd, tr. 132.

(9).Xem: Điều 4 Điều ước về chống buôn bán bất hợp pháp chất ma túy, chất hướng thần năm 1988.

SO SÁNH QUY TRÌNH... (tiếp theo trang 40)
thống nhất giao công tác chính lí dự án về một đầu mối; xây dựng cơ chế mời chuyên gia, các nhà khoa học tham gia công tác soạn thảo dự án. Không nhất thiết dự án nào cũng thành lập ban soạn thảo do một bộ chủ trì với thành phần chủ yếu là đại diện lãnh đạo các ngành có liên quan, rồi lại thành lập tổ biên tập giúp việc cho ban soạn thảo.

- *Thứ tư*, tiếp tục hoàn thiện khâu chính lí dự án, xác định rõ trách nhiệm của cơ quan trình dự án từ giai đoạn dự án được trình ra trước Quốc hội cho đến giai đoạn chính lí, hoàn chỉnh dự thảo luật để Quốc hội thông qua.

- *Thứ năm*, đổi mới thủ tục xem xét và thông qua dự án luật, bảo đảm để mỗi dự luật đều được xem xét kĩ lưỡng cả về nguyên tắc xây dựng cũng như về mặt nội dung chi tiết. Ngoài các hình thức thảo luận tại tổ, đoàn đại biểu Quốc hội và thảo luận tại hội trường, cần quy định về các hình thức thảo luận tại Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội, hoặc thảo luận tại các tiểu ban chuyên đề. Hình thức thảo luận theo các tiểu ban chuyên đề có thể do các uỷ ban của Quốc hội chủ trì. Với hình thức này, dự án sẽ được xem xét chuyên sâu theo từng khía cạnh; đề cao vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của chủ toạ phiên họp Quốc hội. Quy định rõ về quyền của chủ toạ phiên họp trong việc yêu cầu các đại biểu Quốc hội chỉ thảo luận những vấn đề còn có ý kiến khác nhau hoặc những ý kiến không đồng ý với dự thảo, không lập luận về những nội dung đã được phát biểu rõ tại hội trường, quyền yêu cầu chấm dứt thảo luận và đề nghị tiến hành biểu quyết về vấn đề đang thảo luận; nghiên cứu việc quy định về trình tự xem xét, thông qua dự án luật theo thủ tục rút gọn trong trường hợp cần thiết./.