|  |  |
| --- | --- |
| QUỐC HỘI KHOÁ XIV  **ỦY BAN ĐỐI NGOẠI**  Số: 4636/BC-UBĐN14 | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 20 tháng 4 năm 2020* |

**BÁO CÁO**

**Thẩm tra sơ bộ dự án Luật Thỏa thuận quốc tế**

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội năm 2020, Ủy ban Đối ngoại chủ trì thẩm tra dự án Luật Thỏa thuận quốc tế (TTQT). Do tình hình, diễn biến phức tạp của dịch Covid-19, Thường trực Ủy ban Đối ngoại gửi hồ sơ dự án Luật xin ý kiến Thường trực Ủy ban Đối ngoại, một số thành viên Ủy ban, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội và một số cơ quan hữu quan[[1]](#footnote-1) tham gia thẩm tra bằng văn bản.

Căn cứ Tờ trình số 131/TTr-CP ngày 10/4/2020 của Chính phủ và ý kiến tham gia thẩm tra, Thường trực Ủy ban Đối ngoại xin báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội ý kiến thẩm tra sơ bộ dự án Luật TTQT như sau:

**I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG**

**1. Sự cần thiết ban hành Luật**

Pháp lệnh ký kết và thực hiện TTQT được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI thông qua ngày 20/4/2007, có hiệu lực từ ngày 01/7/2007 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc ký kết và thực hiện TTQT, góp phần thúc đẩy tiến trình hội nhập của đất nước và triển khai thực hiện có hiệu quả đường lối đối ngoại của Đảng, Nhà nước ta thời gian qua.

Luật TTQT được ban hành nhằm đảm bảo yêu cầu thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế, nhất là sau khi ban hành Hiến pháp năm 2013, Luật Điều ước quốc tế năm 2016 và đáp ứng đòi hỏi từ thực tiễn nhu cầu ký kết TTQT, thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Các ý kiến tham gia đều nhất trí về sự cần thiết ban hành Luật TTQT theo Tờ trình của Chính phủ.

**2. Về hồ sơ dự án Luật**

Các ý kiến đều cho rằng hồ sơ dự án Luật TTQT đã được Cơ quan chủ trì soạn thảo chuẩn bị đầy đủ theo quy định tại khoản 1 Điều 64 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, việc gửi hồ sơ dự án để thẩm tra còn chậm theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật[[2]](#footnote-2).

**3. Về tính hợp hiến, hợp pháp và tính tương thích với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên**

Dự thảo Luật phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và tương thích với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, một sô ý kiến cho rằng dự thảo Luật còn có mâu thuẫn, thiếu tính thống nhất trong một số quy định của dự thảo, cụ thể: khoản 1 Điều 2 dự thảo Luật quy định “*Thỏa thuận quốc tế là cam kết bằng văn bản không được làm thay đổi, phát sinh, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước CHXHCN Việt Nam theo pháp luật quốc tế*”*;* trong khi tại khoản 5 Điều 2 quy định “*Ký là hành vi pháp lý của người có thẩm quyền hoặc người được ủy quyền dùng chữ ký của mình để chấp nhận sự ràng buộc của TTQT đối với cơ quan, tổ chức ký TTQT*”; Điều 7 quy định về các hình thức chấp nhận sự ràng buộc của TTQTvàkhoản 5 Điều 3 quy định “*không được ký kết TTQT ràng buộc Nhà nước, Chính phủ Việt Nam*”.

Ngoài ra, có ý kiến cho rằng đây là luật quy định về trình tự, thủ tục ký kết TTQT, không phải luật quy định về tổ chức bộ máy nhà nước, đề nghị cân nhắc quy định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền trong dự thảo Luật này.

**II. NHỮNG VẤN ĐỀ CỤ THỂ**

**1. Về phạm vi điều chỉnh** (Điều 1)

Các ý kiến cho rằng phạm vi điều chỉnh của dự thảo đã mang tính bao quát về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện và tổ chức thực hiện TTQT.

Tuy nhiên, Thường trực Ủy ban Pháp luật cho rằng việc ký kết và thực hiện thỏa thuận về vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài đã được quy định tại Luật Điều ước quốc tế và Luật Quản lý nợ công; hợp đồng dân sự đã được quy định tại Bộ luật Dân sự; hợp đồng đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã được quy định tại dự thảo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư đang trình Quốc hội. Luật Điều ước quốc tế và dự thảo Luật này cũng không điều chỉnh các *thỏa thuận về cho vay, viện trợ của Việt Nam cho nước ngoài; thỏa thuận về viện trợ phi chính phủ nước ngoài* sẽ tạo ra khoảng trống pháp lý.

**2. Về khái niệm thỏa thuận quốc tế** (khoản 1 Điều 2)

Đa số ý kiến thẩm tra cho rằng, dự thảo Luật đưa ra khái niệm TTQT để phân biệt với điều ước quốc tế nhưng vẫn chưa rõ nội hàm, nội dung cốt lõi của TTQT, có sự chồng lấn với Luật Điều ước quốc tế[[3]](#footnote-3). Về nguyên tắc, khi đã chấp nhận sự ràng buộc của TTQT thì đương nhiên phát sinh quyền và nghĩa vụ của chủ thể ký kết. Do đó, Thường trực Ủy ban Đối ngoại cho rằng khái niệm TTQT cần được xác định đúng bản chất để làm cơ sở cho việc xác định phạm vi điều chỉnh của Luật và đảm bảo tính thống nhất với các quy định của pháp luật hiện hành.

**3. Về bên ký kết Việt Nam** (khoản 2 Điều 2)

Các ý kiến đều nhất trí chủ trương mở rộng chủ thể ký kết TTQT về phía Việt Nam. Tuy nhiên, nhiều ý kiến đề nghị cân nhắc một số nội dung cụ thể sau:

- Dự thảo Luật quy định chủ thể ký kết TTQT chỉ là cơ quan của Quốc hội, chưa bao quát hết các chủ thể có thẩm quyền ký kết TTQT về phía Quốc hội. Luật Tổ chức Quốc hội quy định cơ quan của Quốc hội chỉ gồm Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, không bao gồm các cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Tổng Thư ký Quốc hội, các Nhóm Nghị sĩ hữu nghị cũng là các chủ thể có thẩm quyền ký kết TTQT.

- Nhiều ý kiến đề nghị cân nhắc việc mở rộng chủ thể ký kết TTQT đến Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp xã do hợp tác quốc tế luôn tiềm ẩn những vấn đề nhạy cảm về chính trị, đối ngoại, quốc phòng, an ninh đòi hỏi cơ quan, tổ chức tham mưu và chủ thể ký kết phải có năng lực nhất định, do đó không phải cơ quan, tổ chức nào cũng được quyền ký kết TTQT. Đồng thời, việc phân cấp quá nhiều rất dễ dẫn đến tình trạng khó kiểm soát, trong khi qua tổng kết số lượng TTQT do các chủ thể có thẩm quyền theo quy định hiện hành đã là rất lớn. Cùng với đó, với cơ chế thông báo như hiện nay ở Việt Nam thì cơ quan đầu mối tiếp nhận cũng sẽ gặp khó khăn để có thể kiểm soát được đầy đủ, hiệu quả về mặt nội dung các TTQT đã ký. Nhiều ý kiến cho rằng không nên phân cấp cho nhiều chủ thể ký kết TTQT vì dễ tạo nên sự thiếu thống nhất giữa các địa phương, đặc biệt giữa các địa phương có chung đường biên giới với cùng một quốc gia như ở Việt Nam.

Nhiều ý kiến đề nghị cần cân nhắcquy định vềcơ quan trung ương và cơ quan cấp tỉnh của các tổ chức chính trị- xã hội, chính trị-xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp; do những khái niệm này chưa bao quát hết các loại hình tổ chức ngoài nhà nước (như Quỹ xã hội, quỹ từ thiện; tổ chức phi chính phủ, các tổ chức khoa học - công nghệ ngoài công lập ...), các tổ chức nêu trên có hoặc không có cấp tỉnh, hoặc có cấp tỉnh song không nhất thiết là “*cơ quan cấp tỉnh*” của các tổ chức đó.

- Có ý kiến cho rằng thực tế các đơn vị sự nghiệp công lập (nhất là các cơ sở nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, giáo dục, y tế …) đã ký kết nhiều TTQT thời gian qua[[4]](#footnote-4) và trên thực tế vẫn có nhu cầu ký kết TTQT. Tuy nhiên, dự thảo Luật quy định bên ký kết Việt Nam không bao gồm chủ thể này thì quy định nào của pháp luật điều chỉnh.

- Ngoài ra có ý kiến khác đề nghị không quy định cơ quan thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc cấp tỉnh ký TTQT vì chưa đúng tầm quan trọng của TTQT trong quan hệ hợp tác quốc tế ở nước ta.

**4. Về bên ký kết nước ngoài** (khoản 3 Điều 2)

Một số ý kiến cho rằng quy định “*bên ký kết nước ngoài*” gồm cá nhân nước ngoài là chưa tương xứng với quy định với “*bên ký kết Việt Nam* ” và chưa có chủ thể quan trọng là Nghị viện/Quốc hội và các cơ quan thuộc Nghị viện/Quốc hội nước ngoài. Cần lượng hóa danh mục các chủ thể nước ngoài để chủ động kiểm soát phù hợp với thông lệ quốc tế. Ngoài ra, để bảo đảm tính khái quát, đề nghị làm rõ chủ thể ký kết nước ngoài là cơ quan được hiểu như thế nào, vì pháp luật nước ngoài thường không sử dụng khái niệm chung này như ở Việt Nam. Có ý kiến cho rằng cần xác định rõ bên ký kết nước ngoài phải có tư cách ký kết TTQT theo pháp luật để hạn chế việc tùy tiện ký các TTQT mà không xác định được rõ địa vị pháp lý của bên nước ngoài.

**5. Về nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT** (Điều 3)

Một số ý kiến cho rằng các quy định không được ký kết TTQT tại khoản 6 Điều 3 dự thảo Luật có một số nội dung trùng lắp, mâu thuẫn với các hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 8 dự thảo Luật. Có những hành vi bị nghiêm cấm theo quy định tại khoản 2 Điều 8 là “*Cấm ký kết TTQT làm thay đổi, phát sinh, chấm dứt quyền và nghĩa vụ của nước CHXHCN Việt Nam theo pháp luật quốc tế*”, nhưng lại không bị coi là hành vi không được ký TTQT. Mặt khác, việc quy định cả điều khoản “*không được*” và điều khoản “*cấm*” trong dự thảo là không rõ ràng về mặt pháp lý, gây nên sự trùng lắp, khó áp dụng pháp luật. Do đó, các ý kiến đề nghị thể hiện nội dung này tại một điều luật.

**6. Về việc ký kết TTQT** (Chương II)

***- Về lấy ý kiến ký kết TTQT:*** Dự thảo Luật (tại các Điều 14, 16, 18 và 20) có quy định về trình tự, thủ tục xử lý trong trường hợp cơ quan được lấy ý kiến không đồng ý việc ký TTQT. Tuy nhiên, tại Điều 10, Điều 22 và Điều 25 không có quy định xử lý trong trường hợp tương tự, do đó cần rà soát để đảm bảo sự thống nhất trong dự thảo Luật.

Ngoài ra, dự thảo cũng chưa quy định quy trình xin chủ trương đối với cấp có thẩm quyền của các chủ thể có thẩm quyền ký TTQT quy định tại các Điều 14,16,18 và 20, trước khi xây dựng bộ hồ sơ, gửi lấy ý kiến Ủy ban Đối ngoại, Bộ Ngoại giao và các cơ quan hữu quan.

***- Về việc giao Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh hướng dẫn cụ thể việc ký kết, tổ chức thực hiện TTQT đối với đơn vị trực thuộc/Ủy ban nhân dân cấp dưới*** (khoản 4 Điều 22, khoản 4 Điều 23 và Điều 29)

Nhiều ý kiến cho rằng, quy định như tại dự thảo có thể tạo ra sự thiếu thống nhất, đồng bộ về quy trình ký kết và thực hiện TTQT và đề nghị giao Chính phủ quy định hướng dẫn thống nhất về trình tự, thủ tục ký kết, ủy quyền ký kết, thực hiện, triển khai các TTQT của các cơ quan, đơn vị trên phạm vi cả nước.

***- Về thủ tục ký kết TTQT nhân danh nhiều cơ quan, tổ chức*** (Điều 27):

Có ý kiến cho rằng dự thảo Luật cần quy định thẩm quyền quyết định ký TTQT trong trường hợp TTQT do nhiều cơ quan, tổ chức cùng ký kết; quy định tiêu chí xác định cơ quan, tổ chức đầu mối và giải pháp pháp lý xử lý trong trường hợp không thống nhất được đầu mối ký kết TTQT.

**7. Về chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện TTQT** (Điều 37)

Dự thảo Luật mới chỉ quy định về trình tự, thủ tục chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện TTQT, cần bổ sung quy định cụ thể trường hợp nào chấm dứt thực hiện TTQT, trường hợp nào tạm đình chỉ thực hiện TTQT và những nội dung này đã được quy định tại Pháp lệnh ký kết và thực hiện TTQT 2007 (khoản 1 Điều 27). Do đó, một số ý kiến đề nghị dự thảo Luật tiếp tục kế thừa quy định có liên quan của Pháp lệnh 2007, đồng thời bổ sung quy định TTQT có thể chấm dứt theo quy định của TTQT đó hoặc theo thỏa thuận giữa bên ký kết Việt Nam và bên ký kết nước ngoài.

Ngoài ra, một số ý kiến tham gia về kỹ thuật văn bản đối với dự thảo Luật, Thường trực Ủy ban Đối ngoại đã tổng hợp gửi Bộ Ngoại giao - Cơ quan chủ trì soạn thảo để nghiên cứu tiếp thu.

Thường trực Ủy ban Đối ngoại nhận thấy hồ sơ dự án Luật đã được Chính phủ chuẩn bị công phu, nghiêm túc, đầy đủ theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đủ điều kiện trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 9. Xin kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - TTUBĐN;  - Bộ Ngoại giao;  - Lưu HC, ĐN;  - Epas: 24377 | **TM. ỦY BAN ĐỐI NGOẠI CHỦ NHIỆM**  **(Đã ký)**  **Nguyễn Văn Giàu** |

1. Ban Đối ngoại Trung ương, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Khoản 2 Điều 64 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: “Đối với dự án, dự thảo trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì chậm nhất 20 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1 Điều này đến cơ quan chủ trì thẩm tra, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban về các vấn đề Xã hội và cơ quan khác tham gia thẩm tra để tiến hành thẩm tra”.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Khoản 1 Điều 2 Luật Thỏa thuận quốc tế là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế giữa bên ký kết Việt Nam và bên ký kết nước ngoài, không làm thay đổi, phát sinh, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước CHXHCN Việt Nam theo pháp luật quốc tế.*

   *Khoản 1 Điều 2 Luật Điều ước quốc tế năm 2016 quy định: Điều ước quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước CHXHCN Việt Nam theo pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Tờ trình số 131/TTr-CP ngày 10/4/2020 của Chính phủ (trang 4-5) cho biết “từ ngày Pháp lệnh năm 2007 có hiệu lực đến ngày 31/12/2019, có tổng cộng 3.378 văn bản hợp tác quốc tế được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc (bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp công lập)”* [↑](#footnote-ref-4)