

**BÁO CÁO TỔNG KẾT
THI HÀNH LUẬT KÝ KẾT, GIA NHẬP
VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ**

Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (Luật ĐUQT) được Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2006 và thay thế Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998. Luật này gồm 9 Chương, với 107 Điều, điều chỉnh công tác ĐUQT, bao gồm các hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT.

Sau 9 năm thi hành, Luật ĐUQT năm 2005 đã tạo khuôn khổ pháp lý về quy trình, thủ tục, thẩm quyền ký kết và thực hiện ĐUQT, góp phần đẩy mạnh công tác ký kết ĐUQT, tranh thủ ngoại lực và phát huy tối đa nội lực để phát triển đất nước, thực hiện chủ trương hội nhập kinh tế quốc tế trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, Luật ĐUQT năm 2005 đã bộc lộ một số hạn chế, chưa đáp ứng được nhu cầu thể chế hóa Hiến pháp 2013, nhu cầu mở rộng quan hệ đối ngoại, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Tình hình này đã đặt ra nhu cầu cấp thiết tổng kết việc thi hành, đánh giá lại các quy định của Luật ĐUQT năm 2005 để có phương án sửa đổi, bổ sung Luật ĐUQT năm 2005.

Năm 2010, Luật Quản lý nợ công có hiệu lực có một số quy định khác hoặc cụ thể hơn Luật ĐUQT năm 2005. Từ 1/1/2014, Hiến pháp năm 2013 bắt đầu có hiệu lực, trong đó có các sửa đổi liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực điều ước quốc tế.

Ngày 22/7/2014, căn cứ Nghị quyết số 20/2011/QH13 ngày 26/11/2011 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ khóa XIII, Nghị quyết số 70/2014/QH13 ngày 30/5/2014 của Quốc hội về điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ khóa XIII, năm 2014 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, Nghị quyết số 780/NQ-UBTVQH13 ngày 25/6/2014 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc triển khai thực hiện Nghị

quyết số 70/2011/QH13 ngày 30/5/2014 của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 1193/QĐ-TTg phân công Bộ Ngoại giao chủ trì soạn thảo dự án Luật ĐUQT sửa đổi.

Trước đó, năm 2011, Bộ Ngoại giao đã tổ chức Hội nghị tổng kết 5 năm thực hiện Luật ĐUQT năm 2005 với sự tham dự của đại diện Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, các Bộ, ngành và một số trường đại học, Viện nghiên cứu về pháp luật ở Hà Nội. Để phục vụ cho việc tổng kết thi hành và sửa đổi Luật ĐUQT, Bộ Ngoại giao đã lấy ý kiến của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về việc tổng kết công tác điều ước quốc tế (ĐUQT) qua 9 năm thực hiện Luật và tháng 11/2014 đã tổ chức Hội nghị Tổng kết thi hành Luật ĐUQT. Sau đây là kết quả tổng kết thi hành Luật ĐUQT:

I. TÌNH HÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN TRIỂN KHAI LUẬT ĐUQT

Luật ĐUQT năm 2005 được xây dựng theo tinh thần quy định chi tiết, cụ thể để có thể thực hiện được ngay, tránh tối đa việc phải chờ ban hành các văn bản quy định chi tiết. Vì vậy, nhìn chung, việc triển khai thực hiện Luật ĐUQT năm 2005 không yêu cầu ban hành nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Cụ thể:

1. Tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật triển khai thực hiện Luật ĐUQT

1.1. Về ĐUQT về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ (ĐUQT về ODA)

- Nghị định số 38/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 23/4/2013 về quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ (Khoản 20 Điều 4, các Điều từ 28 đến 35) thay thế Nghị định số 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức.

- Quyết định số 1518/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/8/2014 về việc rút ngắn thời gian thực hiện Quy trình ký kết ĐUQT nhân danh Nhà nước về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ, trong đó quy định rút gọn quy trình thủ tục đàm phán, ký, phê chuẩn, sửa đổi, bổ sung, gia hạn ĐUQT về các lĩnh vực này trong những điều kiện nhất định.

- Thông tư số 01/2008/TT-BNG ngày 04/02/2008 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện ĐUQT về nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) được xây dựng trên nguyên tắc phù hợp với Luật điều ước quốc tế, Nghị định 131/2006/NĐ-CP và phù hợp với thẩm quyền của Bộ Ngoại giao, nhằm đáp ứng yêu cầu đặc thù của hoạt động ký kết và thực hiện ĐUQT về ODA.

1.2. Về ĐUQT về vay của nước ngoài: Nghị định số 79/2010/NĐ-CP ngày 14/7/2010 của Chính phủ về nghiệp vụ quản lý nợ công (khoản 1 Điều 10) quy định, đối với các thỏa thuận khung về vay ODA, thỏa thuận vay cụ thể nhân danh Nhà nước thì thực hiện theo quy định của Luật ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT. Đối với các thỏa thuận khác về vay của nước ngoài thì thực hiện thủ tục quy định tại khoản 2 Điều 10 của Nghị định này, đơn giản hơn so với quy định của Luật ĐUQT năm 2005.

1.3. Về kinh phí cho công tác ĐUQT: Nghị định số 26/2008/NĐ-CP ngày 05/3/2008 của Chính phủ về quản lý và sử dụng kinh phí cho công tác ĐUQT và công tác TTQT (trong đó quy định về kinh phí cho công tác ĐUQT theo Luật điều ước quốc tế và kinh phí cho công tác TTQT theo Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007); Thông tư số 129/2013/TT-BTC ngày 18/9/2013 của Bộ Tài chính quy định về việc quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác ĐUQT và công tác TTQT (thay thế Thông tư số 65/2008/TT-BTC ngày 21/7/2008 của Bộ Tài chính hướng dẫn việc quản lý và sử dụng kinh phí cho công tác ĐUQT và công tác TTQT).

2. Các văn bản khác liên quan đến việc thực hiện Luật ĐUQT 2005:

2.1. Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 05/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý nhà nước đối với công tác điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế.

2.2. Nghị quyết 84/NQ-CP của Chính phủ ngày 12/12/2012 về việc phân công cho Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ thực hiện một số công việc về điều ước quốc tế.

2.3. Nghị quyết số 67/NQ-CP của Chính phủ ngày 08/9/2014 về việc phân công cho Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ thực hiện một số công việc về điều ước quốc tế (thay thế Nghị quyết 84/NQ-CP ngày 12/12/2012).

2.4. Ngoài ra, ngày 05/9/2014, thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh đã ký Tờ trình số

313/TTr-CP kiến nghị UBTVQH giải thích khoản 14 Điều 70 Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập, chấm dứt hiệu lực ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

II. KẾT QUẢ THI HÀNH LUẬT ĐUQT 2005

1. Kết quả chung

Bộ Ngoại giao đã rà soát, thống kê các ĐUQT được ký kết, gia nhập từ khi Luật ĐUQT năm 2005 có hiệu lực, lập và gửi các Bộ, ngành Danh mục ĐUQT để phối hợp rà soát, cung cấp thông tin cập nhật cho Bộ Ngoại giao. Kết quả thống kê cho thấy, tính từ ngày 01/01/2006 đến ngày 31/10/2014, Việt Nam đã ký 1023 ĐUQT hai bên, trong đó có 254 ĐUQT nhân danh nhà nước, 769 ĐUQT nhân danh Chính phủ. Trong các ĐUQT đã ký, có 827 ĐUQT có hiệu lực, 47 ĐUQT chưa có hiệu lực do bên đối tác chưa hoàn thành thủ tục, 121 ĐUQT chưa có hiệu lực do Việt Nam chưa phê chuẩn, phê duyệt và 28 ĐUQT đã hết hiệu lực. Trong khoảng thời gian này, Việt Nam ký, phê chuẩn, phê duyệt hoặc gia nhập 219 ĐUQT nhiều bên, trong đó có 36 ĐUQT nhân danh nhà nước, 183 ĐUQT nhân danh Chính phủ.

Số lượng các ĐUQT mà Việt Nam ký kết ngày càng tăng, trung bình mỗi năm là hơn 100 ĐUQT, bao gồm các ĐUQT hai bên và ĐUQT nhiều bên ở khu vực và trên phạm vi thế giới, có những ĐUQT nhiều bên với sự tham gia của hầu hết các quốc gia trên thế giới (ví dụ Hiệp định thành lập Tổ chức thương mại thế giới - WTO, một số ĐUQT trong khuôn khổ của Liên hợp quốc...). Các ĐUQT mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập liên quan đến nhiều lĩnh vực: biên giới, lãnh thổ; hợp tác về quốc phòng, an ninh, phòng chống tội phạm; kinh tế, thương mại, đầu tư, thuế quan; khoa học và công nghệ, sử dụng năng lượng hạt nhân vì mục đích hòa bình; văn hóa, giáo dục, du lịch, bảo vệ môi trường; hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) không hoàn lại hoặc ODA vốn vay (lĩnh vực này chiếm tỉ lệ lớn nhất trong các điều ước song phương), v.v... Bên cạnh đó, ta cũng ký kết một số ĐUQT song phương về thiết lập đối tác chiến lược, hoặc ký kết và gia nhập một số ĐUQT không làm phát sinh cam kết, nghĩa vụ cụ thể mà chủ yếu là các cam kết về chính trị, như với một số nước Châu Âu (I-ta-li-a, Pháp, Hà Lan) và Châu Á (Nhật Bản, In-đô-nê-xi-a, Lào). Về đối tác, bên ký kết nước ngoài trong các ĐUQT của ta khá đa dạng, bao gồm cả các tổ chức quốc tế, các nước mới thiết lập quan hệ ngoại giao... Tuy nhiên, nếu không kể các ĐUQT đa phương mang tính toàn cầu (trong khuôn khổ LHQ, WTO) hay khu vực (ASEAN, Tiểu

vùng sông Mekong...), bên ký kết nước ngoài trong các ĐUQT của ta chủ yếu là các đối tác chiến lược, các nước láng giềng, bạn bè truyền thống.

Việc ký, gia nhập Hiến chương ASEAN, Nghị định thư gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Hiệp định hợp tác sử dụng hòa bình năng lượng hạt nhân với Hoa Kỳ, Công ước chống tra tấn, một số điều ước về chống khủng bố... là những mốc quan trọng đánh dấu tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế của Việt Nam. Các ĐUQT mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập đều phù hợp với Hiến pháp, Luật ĐUQT năm 2005. Đa số các ĐUQT không yêu cầu sửa đổi, bổ sung pháp luật trong nước để thi hành. Bên cạnh đó, để đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, tham gia vào sân chơi quốc tế, Việt Nam cũng đã ký hoặc gia nhập một số ĐUQT có tác động trực tiếp đến việc sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và đổi mới chính sách phát triển kinh tế trong nước, như trong lĩnh vực thuế¹, lĩnh vực phòng, chống tham nhũng², vấn đề tương trợ tư pháp trong lĩnh vực hình sự³... Hiện nay, Việt Nam đang xúc tiến đàm phán nhiều điều ước quan trọng, có tác động lớn tới kinh tế, xã hội, như các Hiệp định về khu vực mậu dịch tự do, Hiệp định TPP.

2. Những tác động tích cực của Luật ĐUQT năm 2005

Luật ĐUQT năm 2005 là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh công tác ĐUQT ở nước ta. Luật được xây dựng trên cơ sở phù hợp với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), kế thừa những nội dung còn thích hợp của Pháp lệnh ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998, đồng thời về cơ bản bảo đảm sự tương thích với Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên từ ngày 05/10/2001. Việc ban hành Luật này có ý nghĩa quan trọng cả về đối nội và đối ngoại. Luật quy định cụ thể về các nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, việc quản lý nhà nước, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong công tác ĐUQT. Luật đã thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, đáp ứng yêu cầu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế, tranh thủ ngoại

¹ Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 205/2013/TT-BTC ngày 24/12/2013 và Thông tư số 156/2013/TT-BTC ngày 06/11/2013 nhằm hướng dẫn thực hiện nội dung cơ bản của các Hiệp định về thuế và áp dụng cho các đối tượng cư trú của Việt Nam hoặc của nước/bên ký kết hoặc đồng thời là đối tượng cư trú của cả hai bên trong các Hiệp định thuế mà ta đã ký kết.

² Thanh tra Chính phủ dự thảo và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 31/2012/QĐ-TTg ngày 26/7/2012 về việc ban hành Quy chế phối hợp thực hiện Công ước của Liên hợp quốc về Chống tham nhũng (UNCAC).

³ Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã chủ trì, phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao xây dựng và ban hành Thông tư liên tịch số 02/2013/TTLT-VKSNDTC-TANDTC-BCA-BTP-BNG ngày 16/8/2013 hướng dẫn việc tiếp nhận, chuyển giao hồ sơ, vật chứng của vụ án để yêu cầu phía nước ngoài tiếp tục truy cứu trách nhiệm hình sự.

lực và phát huy tối đa nội lực để phát triển đất nước. Đặc biệt, với các quy định về tuân thủ ĐUQT, mối quan hệ giữa ĐUQT và pháp luật trong nước, cũng như bảo đảm thực hiện ĐUQT, việc ban hành Luật điều ước quốc tế đã phục vụ tích cực, kịp thời cho yêu cầu gia nhập WTO, thực hiện đầy đủ các cam kết trong khuôn khổ WTO.

Với phạm vi điều chỉnh rất rộng, bao gồm tất cả các văn bản ký nhân danh Nhà nước, Chính phủ Việt Nam với một chủ thể của luật pháp quốc tế, Luật ĐUQT năm 2005 quy định các nguyên tắc, thủ tục, thẩm quyền, quy trình ký kết điều ước quốc tế từ giai đoạn đàm phán tới phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Quy trình, thủ tục ký kết ĐUQT được áp dụng chung cho tất cả các ĐUQT, mặc dù các ĐUQT rất khác nhau về lĩnh vực, độ phức tạp, đối tác, hình thức.

Hầu như toàn bộ quy định của Luật ĐUQT năm 2005 có thể thực hiện được ngay, không phải chờ các văn bản quy định chi tiết. Việc có những quy định rõ ràng, chi tiết dưới hình thức Luật cho phép các cơ quan tham gia vào quá trình ký kết ĐUQT xác định một cách nhất quán các bước của quá trình ký kết và thực hiện ĐUQT, các công việc cần thực hiện, cách thức thực hiện và phân công giữa các cơ quan, phát huy tính chủ động của các Bộ, ngành trong việc đề xuất ký kết ĐUQT và thực hiện ĐUQT. Đồng thời, các nguyên tắc của việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế cũng như các quy định về thẩm quyền phản ánh sự phân công, phối hợp và kiểm tra giám sát giữa các cơ quan, nhằm mục đích ký kết các điều ước quốc tế phù hợp với lợi ích của Việt Nam.

Từ khi Luật ĐUQT có hiệu lực, nhìn chung hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT được các Bộ, ngành, địa phương hữu quan tiến hành theo đúng quy định của Luật. Tổng kết hàng năm cho thấy các Bộ, ngành đều đánh giá tích cực tác động và hiệu quả mà ĐUQT mang lại đối với Bộ, ngành nói riêng và cho đất nước nói chung. Các ĐUQT hai bên hoặc nhiều bên mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập trong thời gian qua đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chủ trương đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ quốc tế, hội nhập kinh tế quốc tế, chủ trương tích cực, chủ động hội nhập quốc tế sâu rộng và toàn diện. Qua gần 10 năm thi hành, các quy định của Luật đã được triển khai, đem lại những kết quả tích cực, đặc biệt là đã phát huy tốt hơn vai trò của công tác ĐUQT đối với việc duy trì hòa bình, ổn định, góp phần tích cực thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ lợi ích của quốc gia, tổ chức, cá nhân của Việt Nam.

Luật ĐUQT năm 2005 cho phép các Bộ, ngành chủ động trong việc đề xuất ký kết, gia nhập, thực hiện ĐUQT thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao. Sự phối hợp giữa cơ quan đề xuất với Bộ Tư pháp (trong việc thẩm định ĐUQT), với Bộ Ngoại giao và các cơ quan khác có liên quan cũng được chú trọng hơn. Luật cũng quy định chặt chẽ về việc xây dựng kế hoạch thực hiện, việc triển khai thực hiện ĐUQT sau khi ĐUQT có hiệu lực.

Luật ĐUQT năm 2005 chú trọng việc đánh giá sự tương thích giữa quy định của ĐUQT với pháp luật trong nước, có đề xuất kịp thời về việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoặc đề xuất, tiến hành các biện pháp khác (như thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành...) để thực hiện các cam kết được ghi nhận trong các ĐUQT mà Việt Nam là thành viên. Đánh giá tác động của ĐUQT là một nội dung bắt buộc khi đề xuất đàm phán, ký, gia nhập, phê chuẩn ĐUQT, quy định này của Luật góp phần tăng chất lượng, tác dụng, hiệu quả và tính khả thi của các ĐUQT mà Việt Nam ký kết.

Luật ĐUQT năm 2005 có ý nghĩa tích cực trong việc tăng cường quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện ĐUQT, từ khâu xây dựng dự thảo ĐUQT, kiểm tra đề xuất đàm phán, ký, gia nhập ĐUQT đến khâu thực hiện ĐUQT, cũng như công tác thống kê, báo cáo liên quan đến ĐUQT. Luật cũng là cơ sở để hướng dẫn, tư vấn, hỗ trợ các Bộ, ngành hoàn thành các thủ tục đề xuất ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT, rà soát, hoàn thiện văn bản ĐUQT và phục vụ lễ ký các văn kiện nhân dịp các chuyến thăm của Lãnh đạo cấp cao Việt Nam ra nước ngoài và của Lãnh đạo cấp cao các nước vào thăm ta.

III. NHỮNG VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP CỦA LUẬT ĐUQT NĂM 2005

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình thực thi Luật ĐUQT năm 2005 trong những năm qua cũng còn một số vướng mắc, bất cập do những nguyên nhân chủ quan và khách quan. Một số vướng mắc bắt nguồn từ việc chưa nắm vững các quy định, chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của việc thực hiện đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật; sự phối hợp giữa các Bộ, ngành trong một số trường hợp còn thiếu nhịp nhàng. Ngoài ra, cũng có những khó khăn khách quan do thay đổi tại Hiến pháp năm 2013, do đối tác nước ngoài. Một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ chính những quy định của Luật ĐUQT năm 2005, qua gần 10 năm thực hiện đã cho thấy có nhiều điểm chưa phù hợp với tình hình và yêu cầu thực tế của nước ta. Cụ thể như sau:

1. Vương mặc về định nghĩa “điều ước quốc tế” và vấn đề xác định văn kiện nào là “điều ước quốc tế”:

Theo Luật ĐUQT năm 2005, ĐUQT mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập là thỏa thuận bằng văn bản nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam với một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế. Trong khi đó, “điều ước quốc tế” theo quy định của Công ước Viên năm 1969 về Luật ĐUQT lại là một *“thỏa thuận quốc tế được ký kết bằng văn bản giữa các quốc gia và được luật quốc tế điều chỉnh, không phụ thuộc vào việc thỏa thuận đó được ghi nhận trong một văn kiện duy nhất hoặc hai hay nhiều văn kiện có quan hệ với nhau, cũng như không phụ thuộc vào tên gọi của các văn kiện đó.”* Sự khác biệt về định nghĩa ĐUQT dẫn đến trường hợp trên thực tế một số văn bản mà đối tác nước ngoài không coi là ĐUQT mà phía Việt Nam lại coi là ĐUQT và ngược lại. Thực tiễn này gây khó khăn cho Việt Nam trong quá trình đàm phán với phía đối tác liên quan đến việc văn bản dự kiến ký kết có được coi là ĐUQT hay không.

Định nghĩa này gây lúng túng cho các Bộ, ngành trong quá trình đàm phán, ký các văn kiện nhân danh Nhà nước, Chính phủ song không làm phát sinh quyền, nghĩa vụ cho Nhà nước, Chính phủ Việt Nam. Một số Bản ghi nhớ về ODA (mà Nghị định số 131/2006/NĐ-CP của Chính phủ coi là “điều ước quốc tế về ODA”) còn quy định rõ rằng Bản ghi nhớ này không có giá trị ràng buộc (non-binding agreement), hoặc quy định không phải là ĐUQT, hoặc quy định “trong trường hợp có tranh chấp thì luật áp dụng là luật trong nước của nước cho vay”. Trong thời gian qua, việc coi những văn kiện nhân danh Nhà nước, Chính phủ không tạo quyền, nghĩa vụ, không chịu sự điều chỉnh của luật pháp quốc tế như nêu trên là ĐUQT, không những không phù hợp với Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế và thực tiễn các nước, mà còn dẫn đến bất cập về thời hạn, thủ tục ký kết và cách thức giải thích, thực hiện các văn kiện.

2. Hiến pháp năm 2013 có quy định khác Hiến pháp năm 1992 và Luật ĐUQT năm 2005 về thẩm quyền của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực ĐUQT

Trước khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực, Luật ĐUQT năm 2005 cũng như các bản Hiến pháp trước đây đều không quy định rõ những ĐUQT nào thì Chủ tịch nước cần đề nghị Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập. Theo Hiến pháp năm 1992 (khoản 13 Điều 84 và khoản 10 Điều 103) và Luật ĐUQT năm 2005 (các Điều 32, 51 và 93), Quốc hội phê chuẩn những điều ước quốc tế mà

Chủ tịch nước trực tiếp ký với nguyên thủ nước ngoài; Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập các điều ước quốc tế khác theo đề nghị của Chủ tịch nước. Về phần mình, Chủ tịch nước quyết định phê chuẩn các điều ước quốc tế có yêu cầu phải phê chuẩn, trừ những điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký và điều ước quốc tế mà Chủ tịch nước quyết định trình Quốc hội phê chuẩn. Tương tự, Chủ tịch nước quyết định gia nhập điều ước quốc tế nhiều bên trừ trường hợp Chủ tịch nước quyết định trình Quốc hội phê chuẩn⁴.

Khoản 14 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ các điều ước buộc phải được Quốc hội phê chuẩn mà không phụ thuộc đó là ĐUQT nhân danh Nhà nước hay nhân danh Chính phủ⁵. Theo Luật ĐUQT năm 2005, một số ĐUQT thuộc loại “về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, ĐUQT có quy định trái luật, nghị quyết của Quốc hội” có thể do Chủ tịch nước phê chuẩn, hoặc Chính phủ phê duyệt, thì theo Hiến pháp 2013 bắt buộc phải được Quốc hội phê chuẩn. Trong khi đó, chưa có văn bản nào hướng dẫn, giải thích các khái niệm “ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”, “ĐUQT trái luật, nghị quyết của Quốc hội”. Thực tế, từ ngày 01/01/2014 đến nay đã có khoảng 10 ĐUQT liên quan đến lĩnh vực này vẫn chưa được phê chuẩn/phê duyệt và đang chờ ý kiến chính thức của Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích cụ thể hơn về khái niệm “ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”⁶.

Quy định của Hiến pháp 2013 về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong ký kết ĐUQT cũng có sự thay đổi. Theo đó, Chủ tịch nước có thẩm quyền quyết định đàm phán, ký đối với tất cả các ĐUQT nhân danh Nhà nước (theo Luật ĐUQT năm 2005, Chủ tịch nước chỉ quyết định việc đàm phán, ký ĐUQT nhân danh Nhà nước *với người đứng đầu nhà nước khác*; còn các ĐUQT nhân danh Nhà nước còn lại do Chính phủ quyết định việc đàm phán, ký, sau khi báo cáo Chủ tịch nước).

⁴Cho đến trước thời điểm Hiến pháp 2013 có hiệu lực, Chủ tịch nước đã trình Quốc hội phê chuẩn 6 ĐUQT quan trọng về biên giới lãnh thổ, ĐUQT có quy định trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội (Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982, Hiệp ước về biên giới trên đất liền Việt Nam – Trung Quốc, Hiệp định Thương mại giữa Việt Nam - Hoa Kỳ, Nghị định thư về việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, Hiệp định phân định Vịnh Bắc Bộ Việt Nam – Trung Quốc, Hiệp ước bổ sung Hiệp ước biên giới Việt Nam - Campuchia).

⁵Theo khoản 14 Điều 70 Hiến pháp 2013, Quốc hội có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của ĐUQT liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các ĐUQT khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội.

⁶Thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh đã ký Tờ trình số 313/TTTr-CP lên UBTVQH kiến nghị UBTVQH giải thích khoản 14 Điều 70 Hiến pháp liên quan đến

3. Thủ tục đề xuất đàm phán, ký ĐUQT còn thiếu linh hoạt

Quy trình đàm phán, ký ĐUQT của Luật ĐUQT áp dụng cho tất cả các loại ĐUQT, không có sự phân biệt giữa những ĐUQT phức tạp, quan trọng, mới, đòi hỏi thận trọng và ĐUQT đơn giản hoặc theo mẫu, đã ký với đối tác khác về cùng một vấn đề. Nhiều Bộ, ngành phản ánh tình trạng phải mất nhiều thời gian xin ý kiến tham gia, ý kiến kiểm tra, thẩm định ĐUQT, trong khi các ĐUQT này hoặc có nội dung khá đơn giản, hoặc theo khung mẫu có sẵn, ổn định trong thời gian tương đối dài, phù hợp với chủ trương đã được cấp có thẩm quyền quyết định, có thể làm lỡ cơ hội chốt phương án đàm phán hoặc ký ĐUQT có lợi cho Việt Nam. Thực tiễn này phát sinh yêu cầu cần có thủ tục nhanh/rút gọn cho việc đàm phán, ký một số loại ĐUQT nhất định.

Ngoài ra, Luật ĐUQT năm 2005 chưa quy định cụ thể về trường hợp *sửa đổi, bổ sung* một ĐUQT bằng cách ký mới hoặc gia nhập một ĐUQT khác, dẫn đến cách hiểu khác nhau về quy trình cần áp dụng (quy trình ký mới ĐUQT hay quy trình sửa đổi, bổ sung ĐUQT).

Trong thời gian qua, các cơ quan liên quan đã xây dựng một số cơ chế phối hợp, ban hành hoặc trình ban hành các biện pháp nhằm rút ngắn, đơn giản hóa quy trình, thủ tục ký kết một số loại ĐUQT, tuy nhiên các phương án đề xuất đều phải tuân thủ quy định “cứng” của Luật nên chưa hoàn toàn đáp ứng được yêu cầu đơn giản hóa thủ tục ký kết, nhanh chóng về thời gian đồng thời bảo đảm hiệu quả, lợi ích⁷.

4. vướng mắc do Luật quy định về đàm phán, ký trong cùng một thủ tục

Luật hiện nay quy định thủ tục “đàm phán, ký” gộp làm một thủ tục. Trên thực tế, một số điều ước có thể xin phép đàm phán và ký cùng một thời điểm, nhưng cũng có nhiều trường hợp cần phải tiến hành thủ tục xin phép đàm phán và thủ tục xin phép ký riêng biệt. Quy định trong Luật hiện nay có thể được giải thích là khi đề xuất đàm phán và đề xuất ký được thực hiện riêng biệt, thì thủ tục

thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập, chấm dứt hiệu lực ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

⁷Ví dụ Quyết định số 1518/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/8/2014 về việc rút ngắn thời gian thực hiện Quy trình ký kết ĐUQT nhân danh Nhà nước về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ.

đàm phán, ký phải thực hiện theo các bước giống hệt nhau (xin ý kiến Bộ, ngành, ý kiến kiểm tra, ý kiến thẩm định...). Tuy nhiên, một số yêu cầu về các bước thích hợp đối với thủ tục ký điều ước lại không thích hợp trong khâu đàm phán và ngược lại. Ví dụ, việc xin ý kiến về chủ trương, phương án đàm phán, xây dựng dự thảo của Việt Nam chỉ thích hợp khi chuẩn bị đàm phán; việc thẩm định, kiểm tra đề xuất chỉ có ý nghĩa khi văn bản đã sơ bộ được thỏa thuận với đối tác, chuẩn bị ký. Trong một số trường hợp, việc thực hiện các bước giống hệt nhau đối với đề xuất đàm phán và đề xuất ký cũng dẫn đến thủ tục nặng nề, kéo dài, không đáp ứng được nhu cầu đối ngoại.

5. Vương mắc trong quy định về áp dụng trực tiếp ĐUQT

Khái niệm “áp dụng trực tiếp quy định của ĐUQT” trong Luật hiện nay đang “vênh” so với thực tiễn và thông lệ các nước. Các nghiên cứu và thực tiễn nhiều nước giải thích khái niệm “các quy định có thể áp dụng trực tiếp” là quy định có thể trực tiếp làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức và có thể được viện dẫn trước tòa để giải quyết tranh chấp, tương phản với quy định ĐUQT chỉ làm phát sinh nghĩa vụ đối với Nhà nước. Trong khi đó, theo Luật ĐUQT năm 2005, ĐUQT hoặc điều khoản được áp dụng trực tiếp là ĐUQT hoặc điều khoản có nội dung đã đủ rõ ràng, không cần giải thích, hướng dẫn thêm, không cần sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Một số cơ quan, tổ chức có cách hiểu khác nhau về phương thức áp dụng quy định của ĐUQT: quy định của ĐUQT phải được cơ quan có thẩm quyền ra quyết định về việc công nhận áp dụng trực tiếp; hay có thể áp dụng trực tiếp quy định của ĐUQT mà không cần thiết phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép áp dụng trực tiếp.

6. Về đơn đốc, giám sát việc thực hiện ĐUQT

Một số ý kiến cho rằng việc theo dõi, triển khai, đơn đốc thực hiện ĐUQT còn hạn chế. Mặc dù Luật ĐUQT năm 2005 đã dành một chương (Chương VIII) quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT, thẩm quyền giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT, song việc tổ chức, theo dõi và đánh giá việc thực hiện ĐUQT, bao gồm cả đánh giá hiệu quả của ĐUQT, ban hành, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện các cam kết quốc tế và sự giám sát của Quốc hội chưa được thực hiện thường xuyên, có hệ thống. Một số ý kiến cho rằng cần thể chế hóa trong Luật một số biện pháp tăng cường quản lý nhà nước đối với công

tác ĐUQT đã nêu tại Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 05/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý nhà nước đối với công tác điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế.

7. Một số nội dung khác

7.1. Liên quan đến một số ĐUQT đặc thù, đặc biệt là các ĐUQT về vay vốn ODA, có ý kiến đề nghị cần quy định rõ về trình tự, thủ tục cấp ý kiến pháp lý cho các ĐUQT dạng này. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính cũng đề nghị bổ sung quy định về quy trình thủ tục xử lý dự án ODA trước thời hạn (bao gồm thực hiện quy trình hủy Hiệp định tài trợ về ODA) cũng như về việc kết hợp tách rời hai quy trình sửa đổi Văn kiện dự án và sửa đổi Hiệp định tài trợ, do thực tiễn phát sinh song chưa có hướng dẫn nên các Bộ, ngành gặp vướng mắc trong triển khai, thực hiện.

7.2. Hiện nay, Luật ĐUQT năm 2005 chưa có quy định về việc lấy ý kiến của các đối tượng tác động của ĐUQT và sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào việc đàm phán, ký kết các ĐUQT. Trên thực tế, vai trò của cộng đồng doanh nghiệp đối với quá trình chuẩn bị và tiến hành đàm phán các ĐUQT có liên quan tới hoạt động của doanh nghiệp tác động không nhỏ tới nội dung và phạm vi các cam kết, nghĩa vụ của phía Việt Nam. Liên quan đến cơ chế tham vấn này, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 06/2012/QĐ-TTg ngày 20/01/2012 về việc tham vấn cộng đồng doanh nghiệp về các thỏa thuận thương mại quốc tế. Do đó, một số ý kiến cho rằng cơ chế này cần được quy định rõ hơn trong Luật sửa đổi.

7.3. Luật ĐUQT năm 2005 có yêu cầu về công bố ĐUQT trên Công báo, song chưa có quy định về việc công bố nội dung ĐUQT trên trang mạng. Thực tế đặt ra yêu cầu công bố ĐUQT để phổ biến, công khai, minh bạch ĐUQT trên trang mạng, tạo điều kiện thuận lợi để triển khai thực hiện và tuân thủ ĐUQT, vì với sự phát triển của công nghệ thông tin hiện nay, việc tiếp cận nội dung ĐUQT thông qua mạng là nhanh chóng và hiệu quả nhất. Điều này cũng phù hợp với cam kết về minh bạch hóa trong các hiệp định thương mại tự do mà ta đã ký kết hoặc đang đàm phán là đăng tải công khai các ĐUQT của mỗi Bên có khả năng gây ảnh hưởng tới quá trình thực hiện các hiệp định thương mại tự do đó.

7.4. Trong quá trình thực hiện Luật ĐUQT năm 2005, mặc dù Luật đã có quy định rõ ràng, có một số trường hợp bản gốc, bản dịch và bản điện tử ĐUQT đã ký không được gửi đúng thời hạn, thậm chí không được gửi cho Bộ Ngoại

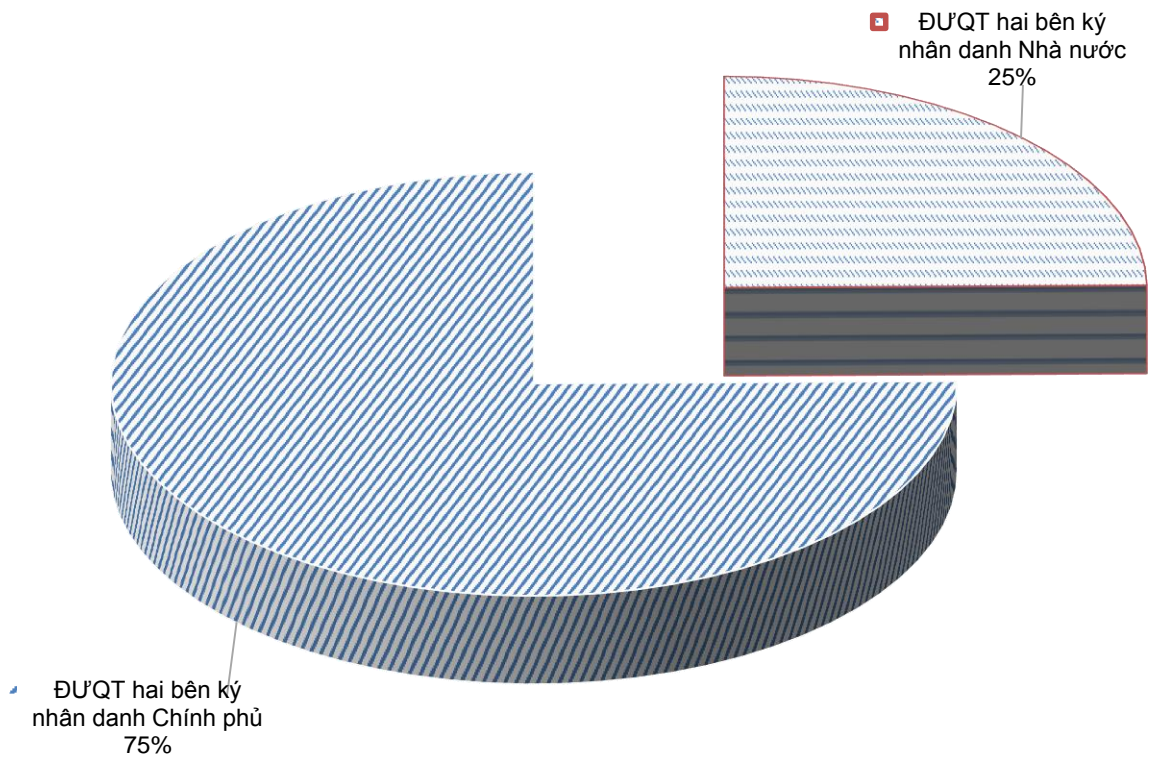
giao quản lý và tiến hành các thủ tục tiếp theo (lưu, sao lục khi ĐUQT có hiệu lực, công bố ĐUQT...), quy định về báo cáo tình hình ký kết, thực hiện và kế hoạch ký kết ĐUQT đúng thời hạn để Bộ Ngoại giao tổng hợp, báo cáo các cấp có thẩm quyền. Điều này gây khó khăn cho việc công bố ĐUQT và các thông tin liên quan và ảnh hưởng không nhỏ đến công tác quản lý ký kết và thực hiện ĐUQT.

KẾT LUẬN

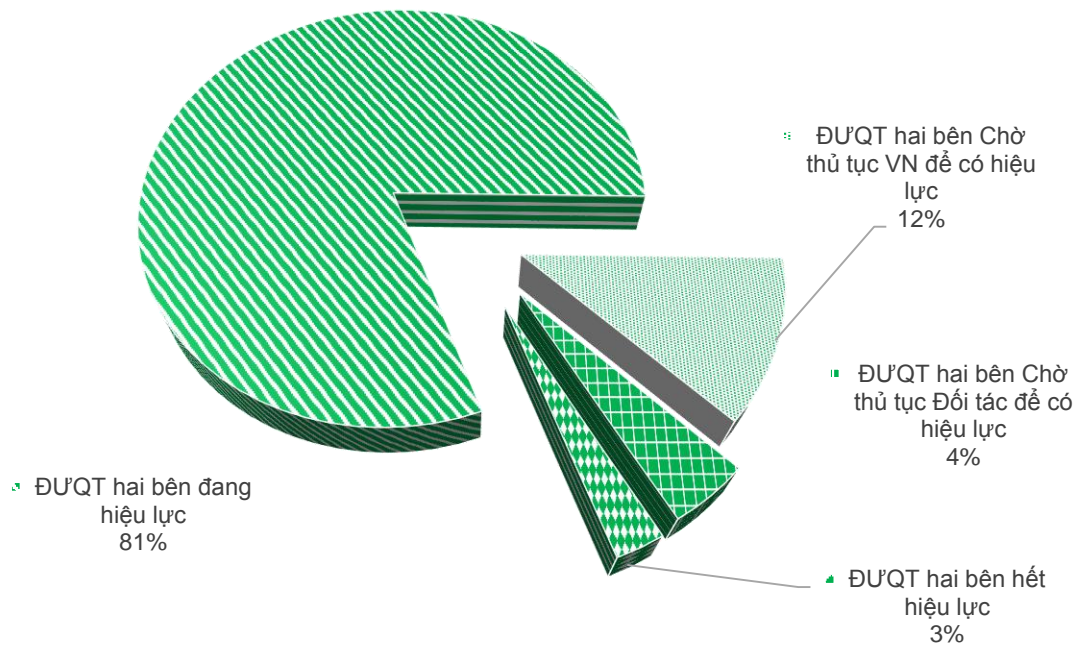
Qua tổng kết thi hành Luật ĐUQT 2005, cơ quan chủ trì tổng kết thấy rằng việc ban hành và thực hiện Luật ĐUQT năm 2005 đã cơ bản đáp ứng yêu cầu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế, tranh thủ ngoại lực và phát huy tối đa nội lực để phát triển đất nước trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, quá trình thực hiện Luật ĐUQT cũng cho thấy những khó khăn, vướng mắc, có nhiều nguyên nhân khác nhau nhưng nguyên nhân chính là một số quy định của Luật ĐUQT không còn phù hợp với Hiến pháp 2013 và tình hình thực tiễn cũng như còn có cách hiểu khác nhau, có những quy định chưa tương thích với Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế. Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung Luật ĐUQT cần thể chế hóa Hiến pháp 2013, thể chế hóa kịp thời các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước, kế thừa các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành còn phù hợp, có tham khảo thực tiễn các nước và tôn trọng điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Xuất phát từ quan điểm chỉ đạo việc sửa đổi, bổ sung Luật ĐUQT, dự thảo Luật ĐUQT sửa đổi cần tập trung sửa đổi, bổ sung các điều khoản đang nảy sinh các vấn đề vướng mắc, bắt cập trong thực tiễn thi hành các quy định của Luật ĐUQT 2005, nghiên cứu, tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài về ký kết và thực hiện ĐUQT nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn đất nước, phù hợp với yêu cầu đối ngoại nhằm bảo vệ lợi ích của đất nước trong quá trình hội nhập quốc tế.

Phụ lục

Danh nghĩa ký ĐUQT hai bên 2006-2014



Tình trạng hiệu lực ĐUQT 2006-2014



Danh nghĩa ký, gia nhập ĐƯQT nhiều bên, 2006-2014

